

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*La Participación de la Sociedad Civil en la Formulación
de la Política Exterior de México*



Andreas F. Werner

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Estudios Internacionales

Asesor: José G. Barrera

Diciembre de 2008

Índice

La Participación de la Sociedad Civil en la Formulación de la Política Exterior de México .	1
Resumen Ejecutivo.....	4
Introducción	5
Capítulo I - Marco Teórico y Metodológico	8
1. Marco Teórico.....	8
i) Democracia, Representación Política y Política Exterior.....	8
ii) Democratización, Consolidación de la Democracia y Sociedad Civil	9
iii) Sociedad Civil.....	13
iv) Funciones de la Sociedad Civil.....	17
v) Opinión Pública y Política Exterior	20
vi) Teoría Realista y Política Exterior.....	21
vii) Teoría Constructivista y Política Exterior	22
2. Marco Metodológico.....	24
Capítulo II – La Política Exterior de México.....	25
1. Análisis de la Política Exterior de México en general	25
2. Determinantes de la Política Exterior Mexicana.....	26
i) Factores Internos.....	26
a) Presidencialismo.....	27
b) Partido Político de Estado: el PRI.....	28
c) Elementos Internos en general.....	28
ii) Factores Externos.....	29
a) Cercanía Geográfica de Estados Unidos (EEUU).....	29
b) Entorno Internacional.....	30
3. Principios de la Política Exterior Mexicana.....	31
4. Procesos de Cambio en el Sistema Político y en la Política Exterior de México desde la Década de 1970	32
i) Apertura Democrática y Diversificación de las RI de México.....	32
ii) Apertura Económica y Comercial	33
iii) Mayor Integración a América del Norte (TLCAN), 1994.....	34
iv) Alternancia Democrática 2000	34

Capítulo III – La Sociedad Civil en México	36
1. Desarrollo Histórico de la Sociedad Civil en México.....	36
i) La Década de 1970	36
ii) La Década de 1980	37
iii) La Década de 1990	38
iv) De 2000 en adelante.....	39
2. Marco Legal de la Participación de la Sociedad Civil en México.....	40
3. Distribución Geográfica de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.....	41
4. Financiamiento de las Organizaciones.....	46
 Capítulo IV – Sociedad Civil y Política Exterior de México.....	49
1. La Formulación de la Política Exterior	52
2. Influencia de la Sociedad Civil en la Política Exterior	53
3. Marco Legal de la Participación de la Sociedad Civil en México en la Política Exterior	57
4. Participación de la Sociedad Civil en la Formulación de la Política Exterior	59
i) Institucionalización del Diálogo entre las Secretarías y la Sociedad Civil.....	59
ii) Diálogo Social para una Política Exterior de Estado.....	61
5. Participación en la Formulación versus Influencia en la Política Exterior	62
 Conclusiones	66
 Bibliografía.....	69
Referencias Bibliográficas y Artículos Académicos.....	69
Fuentes Electrónicas.....	71
Otras Fuentes.....	73
 Anexo I: Constitución, Artículo 89, Sección X.....	74
Anexo II: Artículo 13 de Ley Federal de Fomento.....	75
Anexo III: Acuerdo sobre la participación de las OSC en temas de política exterior.....	76
Anexo IV: Cuestionario de la entrevista con Blanca Torres	80
Anexo V: Cuestionario de la entrevista con Laura García Martínez	81
Anexo VI: Cuestionario de la entrevista con Miguel Díaz Reynoso.....	82

Resumen Ejecutivo

A raíz de las crisis sociales y económicas que se presentaron en México durante los años setenta y ochenta, el país ha experimentado un proceso de apertura democrática (desde la década de 1970) y económica (a partir de 1983). Estos procesos provocaron cambios en el sistema político interno, en la actuación de México a nivel internacional y en la relación entre gobierno y sociedad civil. Al mismo tiempo, la sociedad civil ha experimentado un desarrollo y crecimiento importante en cuanto a la cantidad de actores, sobre todo en la modalidad de organización no gubernamental (ONG), y en la diversificación de temas tratados. La creciente incorporación de México en el ámbito internacional globalizado ha despertado el interés de los diferentes actores de la sociedad civil – las ONGs, los sindicatos y las instituciones académicas – también en temas de política exterior y ya no sólo a nivel de políticas públicas internas.

Dicho interés ha conllevado un mayor diálogo entre gobierno y sociedad civil, el cual se ha institucionalizado progresivamente en forma de oficinas en las Secretarías y en forma de un nuevo marco legal que regula tanto el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como su participación en materia de política exterior. No obstante, la participación de la sociedad civil sigue siendo sumamente indirecta, dado que la formulación de la política exterior está reservada al poder ejecutivo en la Constitución mexicana, y la mayor participación en general no necesariamente implica mayor influencia real.

Esta investigación concluye que la participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior efectivamente ha aumentando conforme el proceso de democratización en México ha avanzado, no obstante es difícil constatar una mayor influencia. Bajo la óptica del realismo político, esta perspectiva sumamente limitada de la sociedad civil resulta de la mayor importancia de condicionantes externos de la política exterior (en vez de condicionantes internos), mientras que el constructivismo explica la falta de mayor incidencia por la novedad de la relación entre gobierno y sociedad civil que requiere una perspectiva de mediano y largo plazo para poder dar frutos más concretos.

Introducción

La relación entre sociedad civil y democracia ha ido cobrando cada vez mayor importancia y, junto con los procesos de democratización a nivel mundial, es uno de los temas políticos más estudiados aunque no siempre bajo este nombre. La multitud de definiciones y denominaciones del fenómeno de la sociedad civil, entre otros participación social, participación ciudadana, influencia del tercer sector, impacto de las ONGs y participación de los organizaciones sociales, ha dado pie a un rico debate intelectual acerca de sus funciones y de su papel en los regímenes democráticos. No es sorprendente que en primer lugar los estudios realizados hasta la fecha estén enfocados al interior del Estado, es decir a un análisis de la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas en general, dado que a este nivel el impacto de las acciones del Estado sobre el comportamiento de sus ciudadanos es el más directo además de que su cooperación, participación y evaluación pueden resultar indispensables para el éxito de aquellas. No obstante, cabe señalar que el sistema democrático representativo se extiende hasta el exterior, es decir la interacción del Estado con otros actores fuera de sus fronteras a través de su política exterior, razón por la cual también esta parte de la democracia debería estar incluida en el control democrático y debería estar abierta a la participación de la sociedad civil.

Dada la ausencia de estudios sobre el tema específico de la participación de la sociedad civil en la política exterior, surge la pregunta si a nivel de la política exterior la sociedad civil también influye y participa en su formulación como lo está haciendo a nivel de políticas públicas en general. Es importante analizar el papel de la sociedad civil en la política exterior para observar si esta parte de la democracia también contiene esta nueva forma de control democrático o si la participación de la sociedad civil está limitada a las políticas públicas a nivel interior del Estado.

El objetivo general de la presente investigación es analizar el papel y el impacto de la sociedad civil en la política exterior de México desde la década de 1970. Para poder llegar a esta

meta, se busca elaborar un marco teórico que sirva para explicar la influencia de la sociedad civil en la política exterior y para explorar los temas de los dos, tanto individualmente como en su conjunto desde los años setenta en México. Además, se examinan el marco legal y las instituciones involucradas en la relación del gobierno con la sociedad civil en temas de política exterior. La hipótesis de la investigación es que los procesos de democratización y apertura en México a partir de la década de 1970 han conllevado una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior México.

Para fines de claridad de presentación se ha dividido el trabajo en cuatro capítulos que tratan asuntos específicos, contribuyendo así paso a paso al entendimiento de esta compleja relación.

En el primer capítulo se construye el marco teórico y metodológico, clarificando los términos y conceptos de democracia, representación política, democratización, consolidación de la democracia, sociedad civil y política exterior con el fin de contextualizar la investigación. Para completar la perspectiva teórica se describen las funciones de la sociedad civil en la democracia con enfoque a la política exterior, se establece el vínculo entre sociedad civil y opinión pública y, finalmente, se introducen las teorías del realismo política y del constructivismo que sirven como enfoques de análisis en el siguiente capítulo.

El segundo apartado presenta una descripción general del sistema político de México y de su política exterior. Asimismo, se examinan factores internos y externos que determinan la política exterior y se describen sus principios e importantes cambios desde 1970 que tuvieron un impacto en su desarrollo.

El tercer capítulo contiene un análisis histórico de la sociedad civil en México desde 1970, sobre todo de las ONGs, su actor principal. Se examina el marco legal, la distribución geográfica y el financiamiento de las organizaciones.

Finalmente, se analizan conjuntamente los temas de política exterior y sociedad civil de México en el capítulo cuatro. Se describe con mayor detalle el proceso de formulación de la política exterior, se analiza el marco legal y se examina tanto la influencia como la participación de la sociedad civil a través de sus actores (mayoritariamente las ONGs pero también en menor grado los sindicatos y las instituciones académicas). Después de analizar el proceso de institucionalización del diálogo entre sociedad civil y gobierno se aplican las teorías del realismo político y del constructivismo para explicar esta realidad desde dos enfoques diferentes.

Capítulo I - Marco Teórico y Metodológico

1. Marco Teórico

Con el fin de explorar la teoría sobre el tema de la participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior, resulta fructífero mencionar y explicar una serie de términos y conceptos que permitan un mejor entendimiento por parte del lector. Para contextualizar teóricamente el tema del presente trabajo, se definirán primero los conceptos de democracia, representación política (incluida la política exterior), democratización y consolidación de la democracia. Después de haber puesto la base para comprender la gran relevancia de la sociedad civil, se definirá conceptual y operacionalmente este término antes de proseguir con la descripción de sus funciones y su medio específico, la opinión pública. Finalmente, se contrastarán las teorías del realismo político y del constructivismo con fines de explicar la influencia de la sociedad civil en la política exterior.

i) Democracia, Representación Política y Política Exterior

En contraste con otras formas de gobierno, la democracia se entiende como el gobierno del pueblo, es decir, el pueblo es el soberano. Hoy en día, la democracia directa, como era practicada parcialmente en la antigua Grecia, aunque deseable por su alto grado de participación ciudadana¹ ya no es viable por el tamaño de la población y cuestiones de organización. Por tal razón se recurrió a la democracia representativa como forma más practicada de la democracia, en la cual los ciudadanos eligen a sus representantes, quienes tienen la obligación de actuar de acuerdo a los intereses de los electores. Según Schmittner y Karl, *“la democracia política moderna es un sistema de gobierno, en cual los gobernadores están obligados a rendir cuentas de sus acciones en el ámbito público por los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la*

¹ Aquí se tiene que tener en cuenta que el concepto de “ciudadanía” era muy distinto al que tenemos actualmente dado que gran parte de la población no formaba parte de ella, como por ejemplo los esclavos, las mujeres, etc.

competencia y cooperación de sus representantes electos” (Schmittner y Karl, 1996, p.50). Dado que el individuo ya no puede actuar directamente por sí mismo en la mayoría de los procesos políticos, la cuestión de la representación política adquiere primordial importancia. Los ciudadanos buscan un sistema en el cual los políticos actúen en su conjunto como verdaderos representantes de cada uno de ellos. Para asegurar que los políticos realmente representen sus intereses, los ciudadanos deben buscar formas de control de sus representantes.

La democracia representativa se extiende hacia la política exterior, ergo aplican igualmente las cuestiones de control democrático en cuanto a su función. En los siguientes subcapítulos se describe en más detalle la relación entre democracia, democratización, sociedad civil y control democrático por parte de los ciudadanos.

ii) Democratización, Consolidación de la Democracia y Sociedad Civil

Por democratización se entiende, en sentido estricto, el proceso de la expansión de la democracia a nivel mundial, originado de Europa Occidental y América del Norte. Sin embargo, cabe destacar que en sentido amplio no sólo se refiere a un proceso de transición de otros sistemas hacia una democracia electoral, sino que el proceso trasciende este nivel e incluye otras partes de la vida a desarrollar de acuerdo con principios y prácticas democráticas (Griffiths, 2002, pp.68-71).

Viendo el mundo desde la perspectiva estricta de democratización, existe una fase de crecimiento del momento democrático, una etapa de democratización importante que se desarrolla con base en antecedentes históricos. Después del primer período de expansión democrática a nivel mundial de 1820 a 1926 y de la segunda fase similar de 1945 a 1962, los cuales provocaron movimientos opuestos, Huntington denomina a la etapa actual desde 1974 como la “*tercera ola*” de expansión democrática global (Huntington, 1991, p. 3). Como señala Plattner, este crecimiento importante democrático se debe en gran parte al debilitamiento de las fuerzas antidemocráticas y al “*autodesacreditamiento*” de los sistemas comunistas y otros

sistemas dictatoriales como el “*socialismo africano*” y el “*autoritarismo burocrático*”. Por lo tanto, no ha existido un rival serio de tipo ideológico o geopolítico a nivel mundial para la democracia liberal y sólo las sociedades que la abrazan plenamente son consideradas enteramente modernas (Plattner, 1996, pp. 36-48). De acuerdo con Huntington, ocurrió un fuerte efecto cadena (*snowballing*) dado que algunas transiciones democráticas dieron el ejemplo y modelo para casos posteriores (Huntington, 1991, pp.7-8).

Cabe destacar que, a pesar de las tendencias positivas mencionadas anteriormente, existen ciertos indicadores menos visibles pero inquietantes como el estancamiento de los niveles de libertad real, es decir de los niveles de derechos políticos y libertades civiles medidos anualmente por el *Freedom House*². En América Latina estos niveles incluso han disminuido al igual que la cantidad de democracias formales que en su comportamiento real pueden ser consideradas como libres.

Incluso en las democracias maduras, el sistema representativo ha experimentado críticas dado que existe una enorme lejanía entre los representantes y los representados. Los gobiernos no siempre han mostrado ser capaces de adaptarse a satisfacer, además de las necesidades básicas, las nuevas demandas tales como la protección del medio ambiente y el “*derecho a la diferencia*” (Boca Olamendi, 2000, pp. 510-511). El gobernar se ha vuelto un asunto muy técnico y elitista que carece de transparencia, lo cual ha resultado en un desencanto cada vez mayor con los políticos y con los gobiernos (incluso con la democracia como tal). Por ende, ha surgido el reclamo de una democracia (más) participativa, en la que los ciudadanos jueguen un papel más importante e integrado. No obstante, no se trata de la abolición de la democracia representativa sino de un proceso de complementar y de democratización de sus prácticas. Una de las metas fundamentales es un nivel mayor de participación ciudadana. En este aspecto, la transparencia cobra gran relevancia porque el acceso a la información y la claridad sobre los actos del gobierno permiten que los ciudadanos puedan ser más activos y organizar sus opiniones e intereses no sólo en la participación política sino también en otras formas de participación ciudadana como por

² El *Freedom House* es una ONG estadounidense dedicada a realizar estudios y actividades en torno a la democracia a nivel mundial; véase <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> para más información

ejemplo, a través de los nuevos movimientos sociales y ONGs en la sociedad civil (Mayer-Serra, 2005, pp. 13-17).

Teniendo en cuenta todos estos elementos adicionales, resulta necesario incluir más factores, como por ejemplo el nivel de libertad real, en la perspectiva sobre la democracia y el proceso de democratización.

En cuanto al sentido amplio del término democratización, cabe mencionar que éste no únicamente denomina la instalación de democracias electorales sino que corresponde al concepto de expansión de la democracia liberal que conlleva las siguientes condiciones:

- Competencia extensiva y significativa entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) por todos los cargos efectivos de poder gubernamental en intervalos regulares y sin el uso de la fuerza;
- Un grado altamente inclusivo de participación política en la selección de los líderes y de las políticas, por lo menos a través de elecciones regulares y justas, para que ningún grupo social importante (de adultos) esté excluido y
- Un nivel de libertades civiles y políticas (libertad de expresión, de prensa, de formar y participar en organizaciones, etc.) suficiente para asegurar la integridad de la competencia y participación política (Griffiths, 2002, pp.68-71).

En palabras de Boca Olamendi, “*la inclusión orgánica del individuo en la sociedad política*” (Boca Olamendi, 2000, p. 509) es un asunto de importancia fundamental en la democracia liberal. Sin embargo, se debe resaltar, además de la inclusión en cuanto a lo político (representación política), la inclusión en términos generales. La cuestión es buscar mecanismos mediante los cuales los individuos puedan asumir un papel más activo en la toma de decisiones que les afectan y en la vida pública, por lo tanto es necesario encontrar mecanismos de

participación política y social de mayor alcance. La democracia es mucho más que un simple arreglo institucional, debe entenderse como un proceso de inclusión de los ciudadanos. En ambos casos, inclusión tanto política como social, la sociedad civil ejerce un papel importante, tal y como se describirá en el subcapítulo sobre las funciones de la sociedad civil.

En la discusión de hoy en día en torno a la democracia, una cuestión que resalta es la sostenibilidad de esta tercera ola de democratización. Es decir, si se puede mantener la expansión democrática infinitamente o si surgirá una forma de contramovimiento como ocurrió en el pasado con las anteriores olas de expansión democrática. Existe un abanico de opiniones de investigadores e intelectuales en cuanto al futuro de la democracia. Por un lado, existen las muy optimistas como la de Henry S. Rowen, quien predice un aumento significativo no sólo de la cantidad de democracias sino también de los niveles reales de libertad, sobre todo en los países en vías de desarrollo por la correlación entre los niveles de educación e ingreso con la libertad real. Por otro, existen las más escépticas como en caso de Samuel Huntington, Phillippe Schmittner, Marcin Król o Francis Fukuyama, quienes vinculan el futuro de la democracia en general directamente al éxito de las democracias maduras y el proceso de consolidación en las nuevas, lo cual todavía está por confirmarse (Diamond, 1996, pp. xxvii-xxx).

Dicho lo anterior, existe un consenso en la discusión actual que la sociedad civil asume un papel vital en la consolidación de la democracia y la democratización en sentido amplio. No obstante, la relación entre democracia y sociedad civil es compleja y la existencia de una sociedad civil democrática y fuerte por sí misma no puede garantizar que la democracia se consolide. Como señala Diamond, *“el factor singular más importante y urgente en la consolidación de la democracia no es la sociedad civil, sino la institucionalización política”*, sin embargo *“la sociedad civil puede, y típicamente tiene que, jugar un papel significativo en construir y consolidar la democracia”*. Aunque no sea el factor más importante, puede decirse que entre más activa, más plural, más institucionalizada y más democrática sea la sociedad civil, más probable es que la democracia crezca y dure (Diamond, 1996, pp.238-239).

iii) Sociedad Civil

El concepto de sociedad civil es un concepto muy amplio que ha experimentado muchos cambios a lo largo de su historia. Como menciona Santillán en su libro sobre el desarrollo histórico de este concepto, algunas ideas y subconceptos de la sociedad civil tienen antecedentes que llegan hasta las antiguas culturas griegas y romanas, pero, en el sentido moderno, tiene que mencionarse su resurrección en los movimientos democráticos en los países del Este europeo, sobre todo el caso del sindicato *Solidarnosc* en Polonia en los años ochenta. En ese entonces cumplieron sobre todo con el papel de resistencia ante un estado totalitario que negaba a sus ciudadanos sus derechos y al final lograron contribuir significativamente al cambio democrático (Santillán, 2003, pp.14-15). Sin embargo, las necesidades y demandas de los ciudadanos han crecido demasiado y con ellas las funciones de la sociedad civil como se ve en el siguiente capítulo.

Incluso hoy en día, no existe un consenso general entre los distintos autores que contribuyen al debate actual sino que se permite una gran cantidad de visiones, interpretaciones y definiciones dependiendo del país, de la corriente ideológica e incluso del teórico e investigador que las utiliza. Según Rosenblum y Post se pueden resumir las posiciones a grandes rasgos al decir que *“la sociedad civil es alternativamente vista como una fuente de legitimidad y estabilidad para el gobierno o como recurso de resistencia frente a un gobierno arbitrario, opresivo y desmesurado”* (Rosenblum y Post, 2002, p.1).

En este trabajo se emplea un concepto ecléctico de sociedad civil, compuesto por la definición conceptual de Cohen y Arato, la definición operacional de Diamond, la interpretación de Santillán y la visión de Habermas, que influyó en los dos anteriores como se elabora en los siguientes párrafos.

Según Habermas, una de las características principales de las sociedades modernas es la separación de esferas: la económica, la política y la cultural. En la evolución de las anteriores

sociedades hacia las sociedades modernas de hoy en día, el sistema, es decir el orden nacional, se fue dividiendo en estas esferas, las cuales siguen sus lógicas propias y no deberían de confundirse. Mientras que la primera tiene como medio específico el dinero y la segunda el poder, la esfera cultural es donde se ejerce la acción comunicativa fuera de los mercados y del gobierno (Santillán, 2003, pp. 16-19). Allí es precisamente donde Cohen y Arato ven el espacio y la acción de la sociedad civil cuando definen conceptualmente que la sociedad civil es:

... la esfera de interacción social entre economía y estado, compuesta sobre todo de la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de asociaciones (especialmente asociaciones voluntarias), movimientos sociales y formas de comunicación pública³ (Cohen y Arato, 1992, p. ix).

Cabe destacar, como menciona Santillán, que esta visión de la sociedad civil no busca abolir el estado como tal ni el gobierno, lo cual estaría totalmente en contra de la separación de las esferas, sino intenta complementarlo en las instancias donde el gobierno no puede actuar o lo hace insuficientemente (Santillán, 2003, p. 17). Mientras el estado representa y tiene que buscar la unidad de los intereses, la sociedad es altamente plural y sus diferentes unidades tienen fines limitados, es decir intereses organizados alrededor de ciertos temas y no de forma holística como en el estado.

Como se verá claramente reflejado en las funciones de la sociedad civil descritas en el subcapítulo posterior, la separación de esferas no quiere decir que no haya comunicación entre ellas. Existe un diálogo continuo entre la sociedad civil y el gobierno, donde la primera busca influir en las decisiones del segundo, sobre todo en las políticas públicas pero además, siendo éste el argumento central de esta investigación, en la política exterior.

³ Traducción del autor; el original en inglés se lee "... the sphere of social interaction between economy and state, composed above all of the intimate sphere (especially the family), the sphere of associations (especially voluntary associations), social movements, and forms of public communication."

En cuanto a una definición más operativa, que contribuya a distinguir cuáles elementos forman parte de la sociedad civil y cuáles no, se recurrirá a la definición de Diamond. Este autor la define como:

... el sector de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autoapoyada (en gran parte), autónoma frente al Estado y delimitado por el orden legal o sistema de valores compartidos (Diamond, 1996, p.228).

Diamond clarifica que, a diferencia de la sociedad en general, la sociedad civil se distingue por involucrar ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública con el fin de expresar sus intereses, ideas y demandas hacia el Estado, intercambiar información, llevar a cabo proyectos en común y pedir la rendición de cuentas a los oficiales del estado. Como tal, la sociedad civil es una entidad intermediaria entre el Estado y los ciudadanos (esfera privada). Esta aclaración es muy importante, dado que ayuda a entender que están excluidos de este concepto de sociedad civil los individuos, la familia, los grupos con un enfoque hacia su interior (*inward-looking*; como por ejemplo actividades de tiempo libre, de entretenimiento o de espiritualidad), las empresas de negocios individuales con fines de lucro y los esfuerzos políticos para tomar el poder del Estado.

Cabe destacar que no sólo hay diferentes posiciones en cuanto a lo que es sociedad civil, sino también existe aún una confusión entre los términos de sociedad civil, tercer sector, organizaciones civiles, participación social y sector no lucrativo, entre otros. El término "*tercer sector*" se ha acuñado en los Estados Unidos de América del Norte (EEUU) para referirse a un tipo de organizaciones que resaltan por su característica de ser sin fines de lucro, característica que las diferencia claramente frente a otras dado que hoy en día "*las relaciones mercantiles invaden, de una manera intensa, hasta los espacios más remotos de significación*" (Verduzco, 2003, p. 15). Esta posición sirve muy bien para este trabajo, sobre todo por su énfasis en el contraste con la esfera económica en términos habermasianos. Así, ya no se incluye a los empresarios (aunque bien puede ser que realizan algunas actividades sin fines de lucro y con buenas intenciones para la sociedad en su conjunto), dado que permiten hasta cierto punto una

nueva confusión de esferas. Sin embargo, se utiliza el término “*sociedad civil*” como sinónimo de tercer sector y de organizaciones civiles a lo largo del trabajo dado que este término debería ser el más apropiado para el fenómeno estudiado, incluyendo también siempre a los sindicatos y a la academia mientras que las organizaciones del tercer sector se concentran muchas veces en ONGs (Verduzco, 2003, pp. 15-17).

En complemento a su definición y a la explicación, Diamond ofrece una lista de organizaciones formales e informales que conforman la sociedad civil:

- 1) económicas (redes de asociaciones de productores y de comerciantes);
- 2) culturales (religiosas, étnicas, comunales y otras instituciones y asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, fe, credos y símbolos);
- 3) informativas y educacionales (dedicadas a la producción y difusión, con y sin fines de lucro, de conocimiento público, ideas, noticias e información);
- 4) de interés (designadas para avanzar o defender los intereses funcionales o materiales comunes de sus miembros, como trabajadores, veteranos, jubilados, profesionales y similares);
- 5) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales con el fin de mejorar la infraestructura, las instituciones y la calidad de vida de la comunidad);
- 6) orientadas temáticamente (movimientos de protección del medio ambiente, de derechos de la mujer, de reforma agraria o de protección de consumidores); y
- 7) cívicas (buscando de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación y movilización electoral, observación de elecciones, lucha contra la corrupción...) (Diamond, 1996, p.228-229).

A diferencia de otras organizaciones, las de la sociedad civil se distinguen por buscar fines públicos en lugar de privados, por estar relacionadas con el estado sin buscar ganar poder formal de algún tipo, por ser plurales y por ser parciales en sus temas.

iv) Funciones de la Sociedad Civil

Existe un consenso entre la mayoría de los autores acerca del hecho que la sociedad civil tenga un gran abanico de funciones y papeles en la democracia, aunque no todos coincidan al nombrarlos. Según Diamond, son diez las funciones más importantes y están interrelacionadas en parte pero también tienen aspectos distintivos:

- 1) Proveer la base para la limitación del poder del estado a través de un control ejercido por la sociedad y por instituciones políticas democráticas.
- 2) La vida asociativa promovida por la sociedad civil complementa el papel de los partidos políticos al estimular la participación política, aumentar la eficacia y las habilidades de los ciudadanos democráticos y promover un mejor entendimiento de las obligaciones y derechos de la ciudadanía democrática.
- 3) Servir como foro para el desarrollo de atributos democráticos, tales como tolerancia, moderación, capacitación para hacer compromisos y respeto para posiciones opuestas, a mediano y largo plazo.
- 4) Otra función importante es crear canales, fuera de los partidos políticos y de la esfera política, para la articulación y representación de intereses.
- 5) Una sociedad civil pluralista tiende a generar un abanico amplio de intereses, lo cual puede ayudar a superar polaridades tradicionales de conflicto político en una sociedad dada como clases sociales, disparidades regionales, étnicas o religiosas.
- 6) La sexta función se refiere al desarrollo y entrenamiento de nuevos líderes políticos a través un espacio público en donde adquieran experiencia de liderazgo en todos sus aspectos.
- 7) Algunas organizaciones de la sociedad civil tienen propósitos vitales de construcción de democracia, tales como supervisión de elecciones y de derechos humanos.

- 8) Dado que los ciudadanos necesitan información para tomar sus decisiones y para poder defender sus intereses, la sociedad civil funciona como proveedor de información a través medios de comunicación y organizaciones independientes que ofrecen otra perspectiva además de la versión oficial del gobierno.
- 9) En particular, la novena función es ser la base para reformas estructurales y económicas a través del poder disuasivo en la población para concientizar y llegar a consensos que pueden sostener las reformas.
- 10) La décima función incluye en parte a las anteriores al considerar a la sociedad civil como una fuente para fortalecer el estado y la democracia mediante la creación de mejores condiciones para gobernar en éste y a través de preparación de los ciudadanos para asumir su papel en este proceso (Diamond, 1996, pp. 230-234).

En cuanto a su posible impacto en la política exterior, podría decirse que las funciones uno, cuatro, siete, ocho y diez tienen mayor relevancia.

Como fue mencionado en la parte de democracia y representación política, los ciudadanos ya no pueden actuar por sí mismos sino que son representados por los gobernantes, quienes deberían actuar de acuerdo con los intereses de los primeros. No obstante, la lejanía entre el representado (*principal*) y el representante (*agent*), la gran diferencia en el acceso a información vital para tomar las decisiones adecuadas y las distintas perspectivas por el trasfondo (*background*) de formación y especialización (políticos profesionales), pueden resultar en una situación en la cual surgen conflictos de intereses (*principal agent conflict*) (Kernell y Jacobson, 2006, pp. 24-25). La sociedad civil como actor, o por lo menos observador directo, puede controlar que los representantes permanezcan en su papel y no actúen por intereses propios (función tipo 1), lo cual se expresa en diferentes formas en las siguientes subfunciones.

Suele suceder que se pierdan, intencionadamente o no, ciertos intereses de gran parte de los ciudadanos en la “*traducción burocrática*” durante el proceso de ascender la escalera

institucional de los partidos políticos hasta llegar a los que formulan la política exterior, por lo tanto parece necesario y beneficioso incluir representantes de la sociedad civil en este proceso de formulación para asegurar la inclusión de sus insumos (función tipo 4).

Aunque principalmente orientadas al nivel interior, las funciones de construcción de la democracia no se limitan solamente a esta tarea, sino que buscan influir a nivel mundial. Los temas de derechos humanos, cuestiones de género y medio ambiente, por mencionar algunos, son asuntos de importancia global que trascienden las fronteras de un estado y, por lo tanto, las organizaciones que promueven mejoras en estas áreas no se pueden limitar a nivel nacional (función tipo 7).

No sólo es importante salvaguardar el flujo de información de los ciudadanos hacia los representantes, sino también en la dirección opuesta para permitir un mayor nivel de entendimiento por parte de los representados de lo que está pasando. Para poder organizar bien sus intereses, llegar a posiciones mejor fundamentadas y hacerlas públicas, los ciudadanos necesitan conocer, en primer lugar, lo más posible sobre los asuntos en debate. Con el fin de evitar que el individuo sea manipulado o mal guiado por la información posiblemente parcial o sesgada de parte del gobierno oficial, la sociedad civil intenta ofrecer múltiples puntos de vistas que cuestionan y complementan la versión oficial (función tipo 8).

Finalmente, la preparación de los ciudadanos en asuntos democráticos por su participación en la sociedad civil lleva a una situación de una mayor gobernabilidad y consolidación de la democracia. Esto por su parte asegura el fortalecimiento del estado democrático y la sobrevivencia del sistema, permitiendo enfocar una política exterior mejor formulada de acuerdo a los intereses de los ciudadanos, mejor entendida por ellos y, como se espera en consecuencia, más estable a largo plazo (función tipo 10).

v) Opinión Pública y Política Exterior

En la visión de Santillán, inspirada por la teoría habermasiana, el medio específico y la voz de la sociedad civil es la opinión pública que toca asuntos de primordial importancia para los ciudadanos. Mientras que el sistema totalitario se caracteriza por la aniquilación completa de la comunicación pública y la crítica abierta, las democracias abren, con la libertad de expresión y de reunión, un espacio para el intercambio de opiniones, visiones e ideas de los ciudadanos (esfera pública, o *Öffentlichkeit*, en términos de Habermas). El producto de esta discusión es la opinión pública, la cual funciona como contrapeso frente al poder del estado (Santillán, 2003, pp. 14-18). Ella está estrechamente vinculada con las funciones uno, cuatro y ocho mencionadas anteriormente y allí se muestra, en palabras de Diamond, que la sociedad civil funciona como “*mercado ideológico*” dentro del cual hay libre flujo de información e ideas (Diamond, 1996, p.229).

Dado el carácter plural y parcial de la sociedad civil, la opinión pública como producto de la discusión pública no toca temas del Estado holísticamente sino en partes. La competencia en la pluralidad de opiniones asegura que no haya un solo camino correcto sino varios en la mayoría de los temas. No obstante, si gran parte de la sociedad civil llega a tener una posición congruente la opinión pública puede tener una fuerza importante y puede influir en los que toman las decisiones en los gobiernos y, por consecuencia, también en la formulación de la política exterior de un país.

En el siguiente apartado se mencionan dos teorías, primero la realista y después la constructivista, que podrían ayudar a entender y explicar diferentes actitudes en la relación estado-sociedad civil y, por consecuencia, dos formas casi opuestas de incluir o no a la sociedad civil en la formulación de la política exterior.

vi) Teoría Realista y Política Exterior

Como su nombre indica, la teoría realista busca describir y explicar las relaciones internacionales tal como son y no como los individuos quisieran que fueran. De esta forma, el realismo se distingue claramente del liberalismo y, de hecho, surgió a raíz de la falla de los principios liberales de mantener la paz después de la primera guerra mundial (Burchill, 2001, p.71).

Basada en ideas de Maquiavelo y Hobbes (entre otros), esta teoría, considerada como la más influyente de las relaciones internacionales, es fundamentalmente pesimista en cuanto a su imagen peligrosa e insegura del mundo y del ser humano al igual que su inherente ausencia de paz. En la naturaleza conflictiva de la política internacional, el realismo hace hincapié en la noción del estado-nación como elemento central del sistema internacional. De acuerdo con Morgenthau, el iniciador de la escuela realista estadounidense, el comportamiento de los estados en la arena internacional está estrechamente vinculado con la búsqueda del poder, siguiendo su respectivo interés nacional: *“el principal indicador que ayuda al realismo político a encontrar su camino a través del paisaje de la política internacional es el concepto de interés definido como poder”* (Morgenthau, 1978, p.5).

En cuanto a la política exterior de un estado dentro de la visión de Morgenthau, Esther Barbé señala que *“el carácter empírico del realismo político de Morgenthau se ve completado con la dimensión normativa de su teoría, que da lugar a la formulación de un modelo ideal de comportamiento político con pretensiones finalistas: la política exterior racional”* (Barbé, 1990, p. xxxiii). Con esta intención, se nota el salto de la política exterior tal como es en la realidad hacia una política exterior *“correcta”*, así como debería de ser. Según las ideas de Morgenthau, dicha política exterior irracional⁴ se debe a *“la utilización de métodos democráticos para elaborar y dirigir dicha política”*, la cual debería de ser reemplazada, por un lado, con un sistema en el que una élite formulara la política exterior y, por otro, que ésta actuara

⁴ Morgenthau estaba analizando sobre todo la política exterior de EEUU en su tiempo.

sincrónicamente con la lógica propia del hombre político, es decir basándose en la lucha del poder (Barbé, 1990, p. xxxiv). Como guía racional de la política exterior, la teoría realista clásica enfatiza el interés nacional. Dicho interés, que para Morgenthau es *per se* nacional y que se resume en pocas palabras como la “*supervivencia física, política y cultural de la nación*”, se encuentra en competencia con los intereses de diversos grupos en el interior del Estado (Barbé, 1990, pp. xlv-xlv). Sin embargo, Morgenthau complementa reticentemente esta parte teórica-racional con elementos práctico-sociales cuando menciona que “*el concepto de interés nacional contiene dos elementos, uno que es lógico y necesario, y el otro que es variable y está determinado por las circunstancias sociales*” (Morgenthau, 1952, p.972).

Por lo tanto, el realismo político de Morgenthau considera a la política exterior como un campo de expertos que deberían actuar de acuerdo con la lucha de poder y el interés nacional, lo cual deja al margen una posible participación de la sociedad civil u otros actores dentro del estado. No obstante, no cierra la puerta completamente para la sociedad civil al reconocer que las circunstancias sociales también forman parte del interés nacional en sentido amplio, aunque esta parte no es tan deseable para la política exterior correcta, es decir racional.

vii) Teoría Constructivista y Política Exterior

Vis-a-vis la teoría realista, el constructivismo se distingue por considerar más actores (denominados “*agentes*” en terminología constructivista) dentro del estado. La teoría lleva el nombre de constructivismo porque considera el mundo como un constructo social. Esto quiere decir que, por un lado, “*las estructuras de asociación humana son determinadas en primer lugar por ideas compartidas y no tanto por las fuerzas materiales y, por otro, que las identidades e intereses de los actores están construidas por aquellas ideas y no existen naturalmente en ellos*” (Wendt, 1999, p.1). En contraste con el realismo, el constructivismo permite considerar una mayor cantidad y diversidad de agentes cuyas demandas pueden transformar la conducta del gobierno y del estado cuando éstos las interiorizan.

Esta es la puerta de entrada para considerar la sociedad civil dentro de la teoría constructivista y su poder disuasivo que menciona Habermas. Con relación a la participación ciudadana colectiva en ONGs, sindicatos y movimientos sociales, adquiere importancia el hecho de la construcción social del carácter y de la conducta del Estado, lo cual permite verlo como influido (hasta incluso compuesto) por unidades menores que lo determinan. El constructivismo sostiene que los intereses e identidades son el resultado de interacción humana y representan nuevos compromisos y acuerdos, por lo tanto están abiertos al cambio. En cuanto surgen nuevas ideas, es decir información que difiere de lo tradicional (diversidad de temas), y éstas llegan a ser parte de una nueva visión acordada y compartida entre gran parte de la sociedad, ellas pueden ser contempladas como nuevas reglas. Su circulación libre y poder disuasivo crean nuevas prácticas, que son consideradas como instituciones (sociales) y que, por su parte, crean nuevas reglas en este proceso de construcción social. Cabe resaltar el papel del acto discursivo (*speech act*) que es indispensable para abarcar, divulgar y propagar estas nuevas ideas (Wendt, 1992, pp. 391-395).

Otro concepto clave de la teoría constructivista es el del *self* y *other*. Según la teoría constructivista, las identidades y los intereses no sólo cambian en función del tiempo, sino también en función de la interacción. La identidad de un agente (*self*) se crea mediante el contacto con el otro (*other*). Este proceso da lugar a un posible cambio en la identidad dado que el comportamiento del otro puede cambiar según ve la forma de actuar del agente (Wendt, 1992, pp. 397-398). Resulta interesante para esta investigación aplicar este concepto a la interacción entre esfera política (Estado) y ideológica (sociedad civil) para mostrar de la influencia de la sociedad civil en el comportamiento del Estado una vez que la primera es reconocida como un agente legítimo dentro del Estado por los tomadores de decisión del gobierno.

El constructivismo es, por lo tanto, muy útil para explorar teóricamente la relación entre sociedad civil y Estado en la democracia por su preferencia del proceso sobre el sistema. Esta teoría provee posibles explicaciones para la expansión democrática y los procesos de democratización de abajo a arriba (*bottom up*) dentro del Estado y para el papel vital de la sociedad civil en ellos. Igualmente, proporciona el fundamento teórico que permite incluir la voz

de la sociedad civil en la formulación no sólo de las políticas públicas sino también de la política exterior.

2. Marco Metodológico

La presente investigación es mayoritariamente de tipo documental, a través de la consulta, revisión y análisis de fuentes escritas. Se recurre a libros y estudios académicos de las bibliotecas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México, y del Colegio de México además de artículos de revistas de la biblioteca digital del ITESM.

Se complementa esta parte documental con elementos de investigación de campo. Por el tipo de tema de investigación, que obstaculiza utilizar métodos cuantitativos por problemas de medición de los fenómenos, se recurre al uso de métodos cualitativos, particularmente el método de entrevistas semi-estructuradas (*semi-structured interviews*) con expertos (investigadores destacados de temas relacionados y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México). Los cuestionarios están compuestos tanto de preguntas concretas acerca de asuntos específicos como de preguntas abiertas, que se pueden responder más libremente, con el fin de tener una entrevista que no se restrinja mucho por el cuestionario, sino que permita un abordaje más flexible del tema (Flick, 2002, pp. 74, 89-93).

Capítulo II – La Política Exterior de México

Después de circunscribir el tema desde distintas perspectivas teóricas en el primer capítulo, en los siguientes apartados se analiza la situación práctica en el caso de México. Primero se inicia con una breve descripción de algunos rasgos fundamentales del sistema político mexicano y de su política exterior desde la década de 1970 (capítulo II), seguido por un estudio de la sociedad civil mexicana en el mismo período (capítulo III) y finalmente a la unión de los dos temas en el capítulo IV. Se analizan la influencia y la participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior mexicana y se exploran tanto los canales de comunicación e interacción entre el gobierno y la sociedad civil como el marco legal actual que regula aquella relación. Una vez estudiado el estado de esta relación, se hace un análisis de las razones que inhiben o favorecen su buen funcionamiento y se desarrollan sugerencias importantes para aumentar la interacción entre las dos.

Así, este capítulo tiene el propósito explícito de aclarar algunos aspectos de la política exterior de México y de sus tendencias desde las décadas de 1970 y 1980 como primer paso hacia un análisis holístico del tema.

1. Análisis de la Política Exterior de México en general

El estudio de la política exterior de México se puede hacer bajo una multitud de enfoques diferentes, dependiendo del fin al que se aspire y de la definición de política exterior que se utilice. En este caso, se sigue la conceptualización de Velázquez Flores:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación

internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión (Velázquez Flores, 1995, p.29).

Este trabajo no hace un estudio exhaustivo de cada sexenio desde la década de 1970 sino únicamente destaca la importancia de algunos procesos y eventos particulares que se originaron desde esa época y que contribuyeron significativamente a la relación actual entre Estado y sociedad civil en México, de manera directa e indirecta. Cabe destacar que el autor menciona directamente a la sociedad civil en esta conceptualización, distinción importante que vale la pena rescatar en comparación con otros autores.

2. Determinantes de la Política Exterior Mexicana

Antes de entrar en detalle en cuanto a procesos y tendencias históricas en la política exterior de México, resulta conveniente describir algunos de los factores internos y externos que la determinan. Dado que el período de análisis del tema es de más de treinta años, se mencionan únicamente algunos de los múltiples factores determinantes que resaltan por ser fundamentales y duraderos a lo largo de gran parte de este tiempo.

i) Factores Internos

Según Velázquez Flores, estos factores se refieren a condiciones internas de corte social, económico y político. Aunque el sistema político es el condicionante principal en este rubro, también pueden influir otros actores dentro del país como la iglesia, organizaciones empresariales, sindicatos y la opinión pública, entre otros (Velázquez Flores, 1995, pp.36-37). Aunque no lo menciona bajo ese nombre, también podría considerarse aquí la influencia de la sociedad civil a través de sus actores, por ejemplo los ya mencionados sindicatos. En esta parte

se menciona solamente de manera breve a la sociedad civil, dado que el análisis precisamente de este punto es el tema del trabajo en su conjunto.

En cuanto a los factores internos que tenían y siguen teniendo un impacto significativo en cuanto a los límites de la política exterior de México se deben mencionar brevemente algunos aspectos sobresalientes del sistema político mexicano en general a partir de la Revolución Mexicana.

a) Presidencialismo. A partir del triunfo de la Revolución Mexicana y de la creación de la Constitución de 1917, se establecieron los rasgos de un sistema político que aún existen hoy en día, aunque han cambiado en su forma de acuerdo a los eventos históricos desde aquella época. Hamnett subraya que, al analizar los aspectos de la nueva dinámica social de la Constitución de 1917 que sigue vigente actualmente, se ha omitido mencionar el reforzamiento de la autoridad del estado nacional en ella. Tomando en consideración la crítica ante la Constitución de 1857, que intentaba evitar el predominio del poder ejecutivo, en 1917 se optó por fortalecer el papel y la influencia tanto del presidente como del gobierno central en relación con los estados. La nueva coalición revolucionaria de Carranza, Obregón y Calles instaló dicho sistema bajo el deseo de un estado nacional fuerte que pudiera llevar adelante el nuevo proyecto mexicano (Hamnett, 1999, p. 221). Es importante mencionar este aspecto clave del sistema político mexicano porque, a pesar de tener una división de poderes, se nota el enorme grado de poder del presidente hasta la fecha.

En cuanto a la política exterior en particular, la sección X del artículo 89 de la Constitución Mexicana (véase anexo I) le reserva al titular de poder ejecutivo, el presidente, la tarea de dirigir la política exterior, sólo mencionando cierta aprobación de tratados por el Senado. En realidad, las posibilidades del poder legislativo son extremadamente limitadas y el presidente goza de un poder inmenso.

Según Juan J. Linz, el presidencialismo ha sido uno de los problemas claves de las democracias en América Latina (por supuesto incluyendo a México). Este autor desarrolla una

lista de riesgos políticos asociados con el presidencialismo, dentro de los cuales se destacan la falta de flexibilidad debido a la rigidez del sistema y un estilo plebiscitario y populista que conlleva expectativas exageradas como resultado sistémico. Otro factor que menciona es una polarización peligrosa, tanto antes como después de elecciones, por el principio de ganar de forma absoluta (*winner-takes-all-principle*), lo cual prácticamente excluye a la oposición política durante el período de presidencia (Linz, 1996, pp. 127-131 y 133-173). Otros autores como Seymour Martin Lipset subrayan que la importancia del diseño institucional no es tan grande en cuanto a la forma de gobernar, sino que factores económicos y culturales históricamente han llevado a los países latinos, católicos y pobres hacia sistemas autoritarios (Lipset, 1996, p. 150-153). Ambos puntos de vista son legítimos en el contexto latinoamericano, pero en el caso de México se resalta más que el gran poder de la figura del presidente ha sido un obstáculo en la práctica para la inclusión efectiva y participación de otros actores, como por ejemplo los de la sociedad civil, en el sistema político.

b) Partido Político de Estado: el PRI. Otro rasgo fundamental del sistema político de México que vale la pena rescatar, surgió a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido político fue gestado como partido de Estado y, aunque el principio de no reelección del presidente fue incorporado al sistema, el predominio de este partido aseguró un centralismo y un sistema autoritario en México; el contrario de la democracia constitucional deseado por Madero cuando luchó por el principio mencionado anteriormente (Hamnett, 1999, p. 234-236). Durante siete décadas, el PRI fue el partido político hegemónico y uno de los pilares de un sistema autoritario, hasta que se logró la alternancia en la presidencia con la victoria electoral del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, en el año 2000. La importancia de este evento histórico, tanto para la política exterior del país como para la sociedad civil mexicana, se analizan posteriormente.

c) Elementos Internos en general. Aunque Velázquez Flores concibe la situación interna como uno de los factores endógenos que determinan la capacidad de negociación internacional, para fines de este trabajo esta subdivisión entre la situación interna y los factores endógenos no

es necesaria; es suficiente unirlos bajo la denominación de determinantes generales de la política exterior. En esta categoría se encuentran por un lado elementos tangibles, por ejemplo los recursos naturales, la producción agrícola e industrial, el factor poblacional y la organización militar, y, por otro, factores no tangibles, como la imagen internacional, las fuerzas sociales internas, la identidad nacional y la ideología del Estado (Velázquez Flores, 1995, p.47).

De estos factores domésticos generales, el petróleo históricamente ha sido uno de los más importantes. Aquello puede verse específicamente en el sexenio del presidente López-Portillo, en el cual el petróleo cobró gran relevancia después de haber sido encontrados nuevos yacimientos en Chiapas y Tabasco en 1972. Sin embargo, el boom de 1977 hasta 1981 terminó de repente con el colapso de los precios del petróleo en 1982 (Hamnett, 1999, p. 276). Como resultado de esta crisis empezaron a realizarse cambios fundamentales en el sistema mexicano, de corte económico y de corte político, que se mencionan en el siguiente apartado por su impacto trascendental en la política exterior de México y en el nuevo papel de la sociedad civil.

ii) Factores Externos

Normalmente, los factores externos se refieren en gran parte al entorno internacional, es decir a la suma de las actitudes, acciones y reacciones de los estados individuales entre sí al igual que otros actores nuevos como multinacionales. Además, cobra relevancia la organización de la comunidad internacional y el funcionamiento de las instituciones que tienen impacto en las relaciones internacionales (Velázquez Flores, 1995, p. 37). No obstante, en el caso mexicano uno de los condicionantes externos de mayor relevancia no ha sido el entorno internacional en su conjunto, sino la vecindad directa de EEUU.

a) Cercanía Geográfica de EEUU. En términos generales, los límites de la política exterior de un estado están determinados por la política exterior de los demás estados. Esta verdad cobra especial relevancia en el caso de México, dada la vecindad con el país más poderoso en términos militares y económicos. Por decirlo en palabras de Mario Ojeda, “la

vecindad directa con tal coloso le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos y la penetración económica a todos los niveles” (Ojeda, 2006, p.112). La dependencia económica de EEUU y el siempre latente o abierto peligro de intervención estadounidense han influido en gran medida en la política exterior de México. A lo largo de su historia se han tomado posiciones oscilando entre conflictivas y cooperativas, pero siempre se ha sido consciente del gran impacto del poder del vecino del norte en el margen de maniobra de la política exterior mexicana. La situación geopolítica también ha contribuido en gran medida a la evolución de principios que guían la política exterior de México (véase la sección posterior sobre este tema).

b) Entorno Internacional. Como se ha mencionado anteriormente, el factor aislado de la vecindad con EEUU ha tenido un impacto enorme en los asuntos de política exterior de México. Sin embargo, a fin de describir la interacción entre la sociedad civil y el gobierno, debe mencionarse que el entorno internacional también ha contribuido de forma significativa, especialmente a partir del crecimiento internacional del fenómeno de democratización. Después de la Segunda Guerra Mundial empieza a ganar ímpetu el fenómeno de la sociedad civil organizada bajo la forma de ONGs en las regiones más desarrolladas del mundo y empieza a jugar un papel cada vez más visible en la escena mundial (García, 2007, p. 33). No obstante, esa ola democratizadora y de mayor participación de otros actores internos de los estados sólo ocurre en los países en vías de desarrollo con un retraso temporal de unas décadas. En el caso de México, estas nuevas tendencias internacionales influyen en la creación de ONGs en los años setenta y ochenta y en lo siguiente empiezan a tener cierta influencia a nivel de política exterior, como se analiza en el capítulo IV.

3. Principios de la Política Exterior Mexicana

Desde la Revolución Mexicana, México ha seguido una política exterior de principios, en gran parte por su experiencia política a lo largo de su historia. Según Ojeda, *“el análisis de la política mexicana tiende a sugerir que se ha tratado de seguir una línea que se funda en el razonamiento de que, como país débil, México debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad política internacional y la vecindad con los Estados Unidos”* (Ojeda, 2006, p.101). Por lo tanto, *“debido en parte a las frecuentes intervenciones extranjeras de las que fue víctima desde época temprana de su vida independiente, México fue desarrollando gradualmente una serie de principios e interpretaciones del derecho internacional que al ser aplicados reiteradamente en casos concretos dieron paso al surgimiento de un marco doctrinal de referencia, que a su vez ha dado consistencia y continuidad a su política exterior”* (Ojeda, 2006, p.123). Así, los principios de la política exterior de México se explican directamente como reacción al comportamiento hegemónico del vecino poderoso, los EEUU.

En este conjunto de principios resaltan el de la no intervención y el de la autodeterminación de los pueblos, que fueron elaborados conforme surgía una consciencia nacional contra la intervención francesa en tiempos de Benito Juárez y después con Venustiano Carranza durante la Revolución Mexicana (Heller, 2002, p. 80). Se puede constatar que este uso de principios se ha dado como instrumento defensivo de largo plazo para salvaguardar el proyecto mexicano de sobrevivencia como vecino de uno de los estados más poderosos.

En el sexenio de Miguel De la Madrid se reformó el artículo 89 de la Constitución (véase anexo I) para incluir formalmente a los principios normativos en la conducción de la política exterior. Además de los principios tradicionales (la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la igualdad jurídica de los estados) fueron incluidos dos nuevos: el relativo a la cooperación para el desarrollo y el de la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Esta incorporación estaba directamente ligada al nuevo papel que

asumió México en el grupo de Contadora y en la Iniciativa sobre desarme nuclear (Heller, 2002, p.82-83).

Finalmente, cabe decirse que los principios no han preestablecido la política exterior, sino sólo la han guiado. En palabras de Claude Heller, *“como podrá observarse de la somera revisión de las posiciones internacionales de México, se desprende que los principios de la política exterior, más allá de su exaltación retórica, no han tenido una aplicación rígida y uniforme y que, en todo caso, en tanto que principios evolutivos, han sido interpretados de manera pragmática ante las diversas coyunturas enfrentadas por el país y a la luz de las condiciones cambiantes en el escenario internacional”* (Heller, 2002, p. 79).

4. Procesos de Cambio en el Sistema Político y en la Política Exterior de México desde la Década de 1970

El sistema político mexicano, cuyos pilares fundamentales se han descrito anteriormente, se mantuvo estable durante varias décadas después de su creación por la falta de estímulos suficientemente fuertes desde el interior o desde el exterior. Sin embargo, se iniciaron algunos procesos de cambio de la tradición política en los años setenta y ochenta que culminaron temporalmente en la alternancia democrática en 2000 y que se describen en las siguientes secciones.

i) Primeros Pasos de Apertura Democrática del Régimen del PRI y Diversificación de las Relaciones Internacionales de México

Pocos años después de la crisis social, resultada de la violencia en contra del movimiento estudiantil en Tlatelolco, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se propuso *“abrir canales de comunicación con los sectores sociales resentidos por la represión contra el movimiento de 1968, en particular con los intelectuales, los universitarios y los grupos disidentes de izquierda. Así emprendió un política de apertura democrática, con el propósito de mostrarse como una*

nueva alternativa que recogía la crítica de la sociedad” (Delgado del Cantú, 2004, p. 440). A pesar de esas expresiones democráticas de Echeverría, en la práctica siguieron las manifestaciones estudiantiles en contra del gobierno y no se logró establecer una nueva relación con estos actores de la sociedad civil hasta años posteriores.

En cuanto a la política exterior, esta nueva actitud incluyente por Echeverría no conllevó una mayor participación de la sociedad civil. No obstante, la visita de Echeverría a Chile en 1972 para acercarse al gobierno socialista de Allende puede interpretarse como un nuevo elemento en la política exterior de México, dado que a través de ese acto el gobierno buscó *“valerse de ella para fortalecer la imagen interna del régimen frente a los grupos disidentes de izquierda”* (Delgado del Cantú, 2004, p.450). Podría argumentarse que de esta forma Echeverría consideró la importancia de la sociedad y sus demandas de forma indirecta.

Además, la presencia de México en conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el acercamiento del país a otros países en América Latina, marcaron una nueva política exterior de diversificación en las relaciones internacionales y fueron *“un paso importante en la integración de México a un mundo políticamente plural”* (Delgado del Cantú, 2004, pp. 450-451).

ii) Apertura Económica y Comercial

Estos procesos de mayor integración política en el ámbito global serían seguidos posteriormente por otros de corte económico en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), en particular el ingreso al “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (GATT) en 1986. Después de la crisis económica provocada por la dependencia del sistema del petróleo, México empezó unilateralmente un proceso de apertura económica y comercial a partir de la década de 1980. Dado que el anterior sistema de sustitución de importaciones se había deteriorado en los últimos años del gobierno de López Portillo, México se incorporó al mercado internacional en el marco de la globalización con un nuevo modelo económico neoliberal

(Delgado de Cantú, 2004, pp. 464-465 y 478). Estos cambios de tipo económico inevitablemente tendrían impacto también a nivel político y en las relaciones internacionales del país en general (Hamnett, 1999, p. 280), cuestión que es analizada en mayor detalle en el capítulo IV.

iii) Mayor Integración a América del Norte (TLCAN), 1994

A continuación de estos cambios económicos, se celebró el “*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*” (TLCAN) durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1994 entre los EEUU, Canadá y México. Este tratado significó la culminación del proceso de apertura comercial de México, y no sólo fue un evento de importancia en este rubro, también significó una mayor integración a la región de América del Norte en general. En palabras de Claude Heller, “*México adoptó decisiones de gran trascendencia que contribuyeron a modificar la naturaleza de sus relaciones con el mundo... y abrió una etapa cualitativamente distinta en la relación bilateral con Estados Unidos, promoviendo una mayor cooperación en los más diversos ámbitos...*” (Heller, 2002, p. 84). En este evento en 1994 y en las negociaciones previas ya otros actores dentro del Estado mexicano intentaron influir la decisión final, sobre todo los empresarios, los sindicatos y varias ONGs como se observa en el capítulo IV.

iv) Alternancia Democrática 2000

El evento de mayor impacto en el sistema político de México en los últimos veinte años indudablemente fue el cambio de partido en poder en el año 2000 con la elección de Vicente Fox Quesada del PAN como nuevo presidente. Este evento puede considerarse el clímax temporal de los procesos de democratización y apertura democrática, dado que ya no solo era posible la pluralidad en términos de existencia de varios partidos sino también la llegada al poder de un partido político distinto al PRI. Después de siete décadas de gobierno del PRI, el gobierno del PAN representó las nuevas demandas y esperanzas democratizadoras de la sociedad mexicana. Este cambio fundamental a nivel interno también influyó directamente en la política exterior del

país. El nuevo gobierno panista de Fox *“ha replanteado las bases de la participación de México en el plano internacional, a la vez que, convencido de su compromiso con los valores democráticos, ha mostrado una actitud de apertura con respecto a la crítica externa, principalmente en materia de derechos humanos”* (Heller, 2002, p.85). Este aspecto de promoción de democracia y de los derechos humanos es un aspecto novedoso en la política exterior y la inclusión de estos elementos en los principios de la política exterior México en el artículo 89 de la Constitución puede considerarse como un cambio significativo de gran alcance (Heller, 2002, p.90).

Capítulo III – La Sociedad Civil en México

En aras de poder analizar posteriormente la influencia de la sociedad civil y la política exterior mexicana, es necesario examinar primero la situación de la sociedad civil mexicana en sí, sus rasgos y su desarrollo histórico. Para tener un período de tiempo congruente con el que fue establecido en el segundo capítulo, se empieza con el estudio en la década de 1970 aunque obviamente ya existían elementos de una sociedad civil organizada antes pero notablemente de otra forma. Este capítulo se centra primordialmente en una de las modalidades de la sociedad civil, las ONGs. Lo anterior debido a que este actor civil muestra la mayor variedad de temas tratados y su desarrollo a partir de los años setenta fue un fenómeno importante y novedoso en México, mientras que los sindicatos ya estaban vinculados al sistema político bajo el sistema corporativista desde antes y su actuación se limita al tema laboral. Por lo tanto, los sindicatos y las instituciones académicas se abordan de forma simultánea y *en passant* al relatar el desarrollo del actor principal de la sociedad civil, las ONGs. Además, resulta conveniente describir la distribución geográfica de las organizaciones civiles en México, por sus implicaciones políticas, y su situación de financiamiento.

1. Desarrollo Histórico de la Sociedad Civil en México

i) La Década de 1970

En los años setenta, hubo cambios importantes en México que tuvieron un impacto en cuanto a organizaciones de la sociedad civil en la modalidad de organizaciones para el desarrollo social. La mayor secularización de la sociedad conllevó que los sectores más avanzados en el interior de la Iglesia empezaran a cambiar sus actitudes paternalistas y su enfoque asistencial por uno de la promoción del desarrollo personal y social. Un ejemplo importante es el caso de los jesuitas, que fundaron la asociación civil “Fomento Cultural y Educativo, A.C.” en 1971, la cual utilizó nuevos proyectos de participación comunitaria en temas de educación y desarrollo social.

Esta nueva tendencia produjo un crecimiento importante de organizaciones relacionadas con estos temas. Es importante mencionar que el gobierno de Echeverría retomó algunas de estas nuevas tendencias, pero la forma populista y asistencialista de hacerlo, junto con la desconfianza de los ciudadanos hacia el poder gubernamental, resultaron en que las instituciones no gubernamentales tuvieran más éxito y crédito en la sociedad mexicana que las medidas gubernamentales. Dicha desconfianza también resultó en una creciente tendencia a la creación de sindicatos independientes del Estado, en tiempos en que los grandes sindicatos estaban muy vinculados con el gobierno (Verduzco, 2003, p.83-84).

Otros procesos significativos fueron los de urbanización, de creación de centros e instituciones privadas de estudio – muchas veces apoyadas por la Iglesia Católica – que se enfocaron en la problemática social como el Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES) y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP) y de formación profesional de un creciente número de personas. Todos estos procesos contribuyeron a mejorar la capacidad crítica sobre la situación y la formación de nuevos líderes sociales que más adelante serían agentes de cambio en el panorama democrático de México (Verduzco, 2003, p. 84-85). En esto se puede observar un vínculo entre las instituciones académicas y de investigación con las organizaciones sociales en general, siendo la educación en general y formación de líderes.

ii) La Década de 1980

En los años ochenta surgieron nuevas demandas más fuertes de democratización en la sociedad mexicana en contra del autoritarismo y de la corrupción tanto burocrática como gubernamental. Después de la crisis económica de 1982, las nuevas medidas de corte neoliberal tomadas por el gobierno de De La Madrid agravaron la complicada situación de desconfianza. El terremoto en 1985 hizo que la conciencia social aumentara significativamente y, al mostrar un gran potencial de autoorganización y autoayuda, los grupos involucrados de la sociedad recibieron un nuevo empuje. No obstante, tanto el gobierno como las organizaciones se dieron

cuenta de la nueva necesidad de actuar conjuntamente para problemas de este tamaño y empezó una colaboración limitada (Verduzco, 2003, pp.86-87).

Hacia finales de la década de 1980 los temas de las organizaciones se habían desplazado desde el desarrollo comunitario y social hacia enfoques de derechos humanos y medio ambiente. Cuando el presidente Salinas de Gortari toma el poder acompañado de fuertes reclamos de fraude por parte de la oposición, se ve obligado a buscar mayor legitimación a través de cooptación de líderes sociales y restablecimiento del clientelismo (Verduzco, 2003, pp. 87-88).

iii) La Década de 1990

En los años noventa la vida pública mexicana en sus diferentes formas aún estaba invadida por la hegemonía priista pero ya se vieron algunas señales de procesos de apertura democrática, aunque no tan claramente como al final de la década y después en la alternancia democrática de 2000. Estas señales débiles, al igual que los pasos iniciales y lentos de apertura democrática, resultaron de la gran pérdida de prestigio del PRI después de los asesinatos de Colosio y de Ruiz Massieu y en el contexto de las represalias contra el movimiento zapatista. Ambos eventos atrajeron más presiones externas e internas, que conllevaron la necesidad del PRI de empezar a reducir el grado de autoritarismo del régimen. Por parte de las organizaciones de la sociedad civil, estas nuevas señales de apertura y democratización del régimen produjeron nuevas esperanzas de una mayor inclusión y mejores condiciones para sus proyectos (Verduzco, 2003, p.12).

Por parte del gobierno, también se notaron diferencias en cuanto a la relación con las organizaciones civiles. Se hicieron algunos primeros pasos hacia un directorio de organizaciones por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), pero según Verduzco éstos siguieron más la línea con un posible control y no con el fin fundamental de apoyar y ayudar a construir una nueva sociedad civil organizada en el país. Se incluyeron reuniones entre líderes sociales e

intercambios de opinión con ellos en las actividades de la SEGOB, lo cual ayudó a mejorar la relación a pesar de la persistencia de desconfianza y recelos mutuos (Verduzco, 2003, p.13).

En cuanto al número de las organizaciones sociales, la década de 1990 trajo consigo un período de expansión y diversificación además del crecimiento de la conciencia de fortalecer a la sociedad civil y sus organizaciones a través de financiamiento y apoyo monetario. Esto contribuyó a continuar con la institucionalización y profesionalización de las organizaciones, con lo cual aumentó la tendencia por parte de ellas a adquirir una figura y un reconocimiento legal, sobre todo bajo la forma de asociación civil (A.C). Para no perder eficacia en sus acciones, a pesar de ser cada vez un mayor número de ONG, se empezaron a crear redes tales como el Foro de Apoyo Mutuo y Alianza Cívica. Al mismo tiempo, el adelgazamiento del Estado por las medidas neoliberales tomadas en el pasado reciente del país también abrió nuevas posibilidades de acción y abrieron nuevos espacios para las organizaciones civiles (Verduzco, 2003, pp. 90-91).

Finalmente, cabe destacar que también puede constatar un cambio en la interacción entre sociedad civil y gobierno a finales de los años noventa. Las colaboraciones bilaterales fueron cada vez más frecuentes en la cogestión de proyectos sociales y empezó a notarse cierta influencia en el planteamiento de políticas públicas (Verduzco, 2003, p.91).

iv) De 2000 en adelante

Es importante destacar que, a diferencia de años atrás bajo el régimen del PRI, los gobiernos panistas han empezado a tratar e incluso cooperar con organizaciones que no estaban corporativizadas ni dependientes en alto grado del gobierno. La nueva autonomía de las organizaciones frente al gobierno puede subrayarse, sin duda, como uno de los hechos más

importantes para las organizaciones de la sociedad civil (OSCs⁵) hasta la fecha (Verduzco, 2003, p. 140).

Según Verduzco, la continuación y el fortalecimiento de la creación de redes de ONGs, iniciada ya en los años noventa, han conllevado una nueva cultura política de la sociedad mexicana en cuanto a “*tener una dirigencia colectiva, tomar decisiones por consenso e instrumentar las acciones a través de comisiones*”. Entre estas redes se encuentran principalmente el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Alianza Cívica, Análisis, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) y Red Todos los Derechos, entre otros (Verduzco, 2003, pp. 141-142).

Además, vale la pena rescatar la creación de un nuevo marco legal que regula la interacción entre gobierno y las OSCs al igual que el reconocimiento y registro formal de las últimas con el fin de obtener una situación más favorable en cuanto al su financiamiento.

2. Marco Legal de la Participación de la Sociedad Civil en México

En su trabajo sobre una posible reforma fiscal para el desarrollo de las OSCs, Sergio García menciona que se crearon dos leyes importantes en el sexenio de Fox (2000-2006) con implicaciones para las OSCs:

- ❖ la Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de agosto de 2004; y
- ❖ la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el DOF el 9 de febrero de 2004.

⁵ Aquí se usa el término OSC – como sinónimo de ONG – por mantener el vocabulario original de Verduzco y Sergio García.

La primera reconoce a las organizaciones de asistencia privada como de interés público, mientras que la segunda lo hace con las actividades que llevan a cabo las OSCs. Sobre todo la segunda resalta por su importancia, dado que representa la culminación de la lucha de las organizaciones por su reconocimiento jurídico (García, 2007, pp. 14 y 33). A estas dos leyes, se puede agregar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002 en el DOF, pues estas tres forman, en conjunto con los posteriores acuerdos y reglamentos internos, la base jurídica para la participación de la sociedad civil en México en general.

García admite que el nuevo marco legal se puede considerar como un avance significativo pero que en general persiste un marco confuso y desarticulado de normas en cuanto a las acciones de la sociedad civil. Para él, una problema importante sigue siendo que *“en general predomina en el marco legal una visión de las OSC que las equipara con empresas lucrativas, por lo que se mantiene la misma estructura de impuestos”* (García, 2007, pp. 13-15).

En cuanto a hechos relevantes que resultaron de este marco legal y que sucedieron durante el proceso de investigación de García, se destacan la institución del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs (una nueva instancia de intermediación para la negociación de los intereses del tercer sector), la creación del Registro Federal de las OSCs por el Instituto para el Desarrollo Social (Indesol; ofreciendo un procedimiento para el reconocimiento oficial de las OSCs a través de una clave única de inscripción (CLUNI) a este registro) y la apertura de canales oficiales de comunicación con varias secretarías del gobierno (García, 2007, p.19).

3. Distribución Geográfica de las OSCs en México

La aglomeración poblacional y política en la capital del país, que también actúa como domicilio para la mayoría de las instituciones del estado mexicano, es un rasgo sobresaliente de México. La concentración política va de la mano con el centralismo del sistema político

mexicano y el amplio poder unido en la persona del presidente, tal como fue mencionado en el capítulo II. Por su vez, está aglomeración de poder, de influencia y de recursos atrae a las organizaciones de la sociedad civil dado que, en muchos casos, dependen de financiamiento externo y tiene como estrategia concreta entrar en diálogo con las instituciones anteriormente mencionadas para lograr sus fines.

Según García y el Cemefi, se estima que en México existen alrededor de 20 000 organizaciones de la sociedad civil, aunque no todas sean organizaciones formales que cuentan con alguna figura jurídica (datos de 2005). De aquellas, aproximadamente 8500 son de tipo privado, no lucrativo y de servicios a terceros, con sólo el 43% (3600 organizaciones) de ellas registradas con CLUNI (requerimiento para recibir recursos monetarios de fondos estatales) (García, 2007, p.35). Como puede verse en las siguientes gráficas de García con datos del Cemefi, la distribución geográfica de estas organizaciones se asimila a la concentración poblacional y política. Aunque esta distribución no representa todas las organizaciones de la sociedad civil, ya que no están incluidos centros académicos ni sindicatos, sirve como indicador de la situación general.

Distribución general de las OSCs en todos los estados de México (gráfica 1)

Entidad	OSC (Cemefi)		% *	OSC con CLUNI	
	2003	2005		(2006)	%**
Aguascalientes	101	97	1.15	43	44.33
Baja California	313	322	3.81	153	47.52
Baja California Sur	52	56	0.66	26	46.43
Campeche	115	104	1.23	40	38.46
Coahuila	417	447	5.29	168	37.58
Colima	54	56	0.66	40	71.43
Chiapas	164	168	1.99	123	73.21
Chihuahua	259	265	3.14	133	50.19
Distrito Federal	2084	2,578	30.51	1,017	39.45
Durango	55	65	0.77	86	132.31
Guanajuato	255	299	3.54	75	25.08
Guerrero	66	71	0.84	52	73.24
Hidalgo	77	82	0.97	52	63.41
Jalisco	542	661	7.82	101	15.28
México	328	432	5.11	116	26.85
Michoacán	198	207	2.45	162	78.26
Morelos	171	174	2.06	62	35.63
Nayarit	21	20	0.24	25	125.00

Nuevo León	558	553	6.54	106	19.17
Oaxaca	311	346	4.09	209	60.40
Puebla	166	186	2.20	116	62.37
Querétaro	153	166	1.96	85	51.20
Quintana Roo	91	97	1.15	49	50.52
San Luis Potosí	118	117	1.38	72	61.54
Sinaloa	93	102	1.21	63	61.76
Sonora	155	159	1.88	46	28.93
Tabasco	47	50	0.59	16	32.00
Tamaulipas	104	110	1.30	43	39.09
Tlaxcala	24	28	0.33	85	303.57
Veracruz	216	215	2.54	140	65.12
Yucatán	183	186	2.20	61	32.80
Zacatecas	32	32	0.38	29	90.63
Total	7,523	8,451	100.00	3,594	42.52

* Porcentaje respecto al total nacional.

** Porcentaje respecto al total registrado por Cemefi (2005).

Fuente: *Directorio de Instituciones Filantrópicas*. Centro Mexicano para la Filantropía A.C. Indesol. www.corresponsabilidad.gob.mx (abril de 2006).

Las gráficas y los datos muestran que la distribución de organizaciones de la sociedad civil en todo México es bastante desigual. El Distrito Federal cuenta con casi 2600 de ellas (alrededor de 31% del total), mientras que otras entidades federativas cuentan con menos de 32 (Zacatecas, Tlaxcala y Nayarit). Esa diferencia drástica se puede apreciar de manera aún más clara en una comparación de los cinco estados con mayor y menor número de OSCs:

Distribución desigual: los cinco estados con mayor y menor número de OSCs (gráfica 2)

Entidades federativas con mayor número de OSC

Entidad	OSC	Porcentaje
Distrito Federal	2,578	30.51
Jalisco	661	7.82
Nuevo León	553	6.54
Coahuila	447	5.29
Estado de México	432	5.11
Totales	4,671	55.27

Entidades federativas con menor número de OSC

Entidad	OSC	Porcentaje
Colima	56	0.66
Baja California Sur	56	0.66
Zacatecas	32	0.38
Tlaxcala	28	0.33
Nayarit	20	0.24
Totales	192	2.27

Fuente: *Directorio de Instituciones Filantrópicas*, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (datos al 24 de octubre de 2003).

Mientras que el Distrito Federal en sí ya representa casi un tercio de las organizaciones de la sociedad civil y los cinco estados juntos más que la mitad de ellas, el conjunto de los cinco estados con menor número de OSCs ni siquiera llega al tres por ciento del total (García, 2007, pp. 36-37).

Esta distribución desigual genera varios problemas, ya que la ayuda de dichas organizaciones se necesita sobre todo en las áreas rurales mientras que el mayor número de organizaciones se encuentra en zonas urbanas.

Como nota final, cabe destacar que el número total de estas 8500 organizaciones de tipo privado, no lucrativo y de servicios a terceros es muy bajo en comparación con otros países. No sólo países industrializados cuentan con un número mucho mayor, por ejemplo EEUU con aproximadamente 2 000 000 de organizaciones de este sector, sino también países como Chile con 35 000 (García, 2007, pp. 38-39).

4. Financiamiento de las Organizaciones

Para el desarrollo sostenible de las organizaciones de la sociedad civil es necesario que tengan suficientes recursos para poder ejercer sus funciones y prestar sus servicios. Dentro de las fuentes de financiamiento destacan la filantropía (donaciones de individuos, de fundaciones o de empresas), los recursos públicos (redistribución de recursos monetarios adquiridos de impuestos por el gobierno hacia las OSCs) e ingresos que provienen por cuotas y venta de servicios, productos y asesorías de las mismas organizaciones.

En un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad de Johns Hopkins con la participación local del Cemefi y retomado por García en su texto, se compararon 35 países de todas las regiones y diferentes etapas de desarrollo económico y político. La siguiente gráfica muestra los resultados divididos en una columna para todos los países, una para los países en vías de desarrollo, una para EEUU y una para México (García, 2007, pp. 42-43):

Cuadro comparativo (gráfica 3)

	Todos %	Países en desarrollo	EUA	México
Cuotas de prestación de servicios	56.60	61.30	56.60	85.20
Sector público	34.10	21.60	30.50	8.50
Filantropía	12.50	17.20	12.90	6.30

Fuente: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List, "Global Civil Society. An Overview". The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project). Estados Unidos, 2003, p. 64.

Un hecho que resalta directamente de esta comparación es el bajo porcentaje de recursos adquiridos por las OSCs en México a través de donaciones (filantropía; 6.3%) y de recursos públicos (sector público; 8.5%), mientras que la mayor parte de sus fuentes monetarias proviene de ingresos autogenerados (cuotas de prestación de servicios; 85.2%). Es significativo que no sólo son números bajos en comparación con un país desarrollado como EEUU, sino también con los demás países en vías de desarrollo y con el total de la muestra.

Según el análisis del estudio (retomado por García), el alto porcentaje del financiamiento por fuentes autogeneradas pone a México en el segundo lugar a nivel internacional de la muestra, mientras que el bajo número en donaciones lo coloca en el último lugar. En cuanto a recursos públicos México se ubica en el lugar 30 de 45 en el total y en el último en América Latina de los países de la muestra (García, 2007, p. 43).

Esta situación muestra que las OSCs en México son independientes en alto grado de otras instituciones en términos de financiamiento, lo cual puede ser un factor positivo si es que estos recursos alcanzan para lograr sus fines. El problema es que este no suele ser el caso, por lo tanto es necesario asegurar la sobrevivencia monetaria y el desarrollo sostenible de las OSCs de otras

formas, lo cual ha sido en punto de partido de varias estrategias. A largo plazo resultaría provechoso crear un ambiente y una cultura de donación, pero aquella es una tarea difícil que necesita un esfuerzo colectivo de toda la sociedad mexicana. A más corto y mediano plazo, se han condensado los esfuerzos en una reforma del marco legal y fiscal para mejorar el acceso de las OSCs a recursos públicos. Dentro de las propuestas elaboradas por el ITAM, Incide Social y Cemefi se pone énfasis en facilitar el registro oficial de las OSCs para poder acceder a financiamiento público y para poder recibir donativos deducibles, al igual que crear nuevos incentivos a través de exenciones de ciertos impuestos para las OSCs (García, 2007, pp. 84-85; véase también www.agendafiscalsociedadcivil.org). Dicho eso, vale la pena rescatar también que García y sus colegas reconocen que “*en los últimos años ha habido una serie de avances en la materia*” (García, 2007, p.88), refiriéndose así al nuevo marco legal y, en especial, a la Ley de Asistencia Social, a la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil de 2004 y sus posteriores reglamentos.

Capítulo IV – Sociedad Civil y Política Exterior de México

Mientras se puede constatar que los temas de la política exterior de México y de la sociedad civil mexicana son ya muy complejos y multifacéticos en sí al leer los capítulos anteriores, aún más lo es el intento de describir y analizar la relación entre ambos. Este es el propósito explícito de este capítulo, el cual busca unir las principales conclusiones de los capítulos anteriores y agregar algunos elementos que le corresponden únicamente al producto de ésta relación y que no pueden ser apreciados desde los filtros individuales de la política exterior de México o de la sociedad civil mexicana en general.

Siendo este apartado el núcleo del presente trabajo, es importante volver a establecer el vínculo del marco teórico, establecido en el primer capítulo, con la práctica concreta. Continuando con la exploración de las esferas habermasianas en el caso mexicano, este capítulo cumple con la función de describir y analizar su interacción y su comunicación. Por un lado, se tiene a la esfera cultural representada a través de las organizaciones de la sociedad civil, y por otro, la esfera política representada por el gobierno mexicano en el caso concreto de la política exterior. Recordando el mensaje de Habermas, se tiene que constatar que cada esfera tiene un medio específico. En el caso de la esfera política se refiere al poder, mientras la esfera cultural se caracteriza por el mundo de las ideas y de la cultura. Así, en cada esfera se tienen dinámicas diferentes que son complementarias pero no sustitutivas, es decir una no debe sustituir a la otra sino que se reparten las funciones del sistema entre sí. Este es un punto fundamental y simple pero muchas veces omitido en debates políticos y académicos sobre el tema. De esta forma, el límite intrínseco de la influencia de la esfera cultural en la esfera política es de tal manera que las decisiones políticas finales deberán seguir siendo tomadas en la segunda pero tomando en cuenta las aportaciones de la primera. Una vez que la esfera cultural busca más poder político directamente en el sistema a través de alguno de sus actores, se pierde el equilibrio entre las esferas y se llega nuevamente a una confusión como en siglos pasados. Así, cabe constatar que no sólo la injerencia de las esferas políticas y económicas en la cultural sino también de ésta en las primeras dos tiene consecuencias negativas para el sistema en conjunto y el equilibrio de esferas.

Además, tiene que ponerse énfasis en que las dos esferas no son monolíticas, de hecho ocurre una lucha constante por el poder y por la hegemonía cultural en ellas respectivamente. Esto cobra relevancia al analizar la relación y comunicación entre las distintas esferas. Dado que el grupo en el poder, es decir el gobierno y el partido político que lo constituye, es más homogéneo (aunque la presencia de las instituciones políticas tiene un efecto hacia más heterogeneidad) y más estable que la gran cantidad de organizaciones y actores de la sociedad civil que resaltan por su heterogeneidad, la interacción es inherentemente asimétrica y tiende a desfavorecer sistémicamente a la sociedad civil por cuestiones de organización interna. Esta situación se aplica tanto en la relación del gobierno con la sociedad civil, relación de corto y mediano plazo, como en la relación del Estado con la misma que es más de largo plazo.

En la ausencia de grandes estudios comprensivos y exhaustivos sobre dicha interacción de las esferas en el caso mexicano⁶, resulta fructífero resaltar algunos rasgos, problemas, límites pero también esperanzas y logros de esta relación en el proceso de acercamiento comunicativo. La mayor parte de la información explícita para el tema de participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior proviene de entrevistas realizadas con funcionarios públicos de la SRE – no se trata de posiciones oficiales sino de perspectivas de expertos en el tema – y con la investigadora Blanca Torres. Con la ayuda de las teorías del realismo político y del constructivismo se intenta explicar los resultados encontrados para llegar a conclusiones sobre el tema de participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior de México.

1. Proceso Histórico de Acercamiento Mutuo en la Relación Estado-Sociedad Civil en México

En el capítulo anterior se mencionó que en México se ha dado una serie de procesos importantes desde los años setenta que contribuyeron al crecimiento y a la diversificación de la sociedad civil y sus organizaciones. Cuando al inicio de dicha década la sociedad civil estaba

⁶ Existen varios estudios sobre el papel de la sociedad civil en las políticas públicas en general pero no tratan explícitamente a la política exterior.

nutrida en gran parte de organizaciones bajo la dirección de la iglesia y de movimientos sociales, el enfoque estaba más en el desarrollo personal y social. No obstante, el desarrollo de futuros líderes sociales en el extranjero y la creación de varios centros de estudio de la problemática social en México crearon un potencial para el crecimiento que experimentaron las organizaciones civiles en las décadas siguientes. Este proceso de diversificación, fortalecimiento e institucionalización de las OSCs se desarrolló de forma antiproporcional al poder del partido en el gobierno, el PRI. Con el adelgazamiento del Estado y la pérdida de prestigio por parte del partido político en el poder, se abrieron gradualmente nuevos espacios de acción para las ONGs y se independizaron los actores de la sociedad civil en general de la influencia tanto del Estado como de la iglesia. Poco a poco se institucionalizaron las organizaciones y se crearon redes entre ellas, cuya influencia aumentó en lo siguiente hasta los ámbitos de cogestión de proyectos y de participación en políticas públicas. Con la alternancia democrática en 2000, se dio otro impulso al fortalecimiento de la sociedad civil en general a través de un nuevo marco legal con la función de asegurar la sostenibilidad de las organizaciones y una mejor interacción con las instituciones gubernamentales.

Estos procesos tienen un fuerte componente interno, es decir que su influencia se registró en gran medida al interior del país y en la participación de las ONGs en políticas públicas en general. No obstante, en temas de política exterior también pueden observarse rasgos y elementos que acompañan los procesos de democratización de la cultura política y del sistema político mexicano. El creciente interés de las ONGs en la política exterior del país y en su formulación se puede constatar en varias ocasiones a partir de los años setenta y ochenta. Según Blanca Torres, hasta la década de los ochenta *“el Estado mexicano definía lo que era el interés nacional y actuaba en consecuencia. El grado notable de autonomía que el Estado mexicano mostraba respecto de la sociedad en una gran variedad de áreas reforzaba esa percepción. Conforme avanzaron los años ochenta estos fue cambiando...”* (Torres, 1997, p. 120). Un estímulo enorme para la nueva actuación más intensa de los actores tradicionales (por ejemplo los sindicatos) al igual que de los nuevos actores (las ONGs) fue el cambio de un sistema cerrado a un sistema abierto, sobre todo en sentido económico. Se dejó atrás el viejo sistema económico de sustitución de importaciones, que contaba con un alto grado de proteccionismo, por la

apertura económica y comercial, lo cual obligaba a que estos actores mexicanos cambiaran su enfoque y empezaran a adaptarse a la interacción con el exterior. Este proceso culminó temporalmente en las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A lo largo de estos años grupos y organizaciones mexicanos empezaron a participar no sólo al nivel interno en cabildeo con el poder ejecutivo mexicano sino también en la arena política externa, es decir en foros internacionales y en forma de cabildeo frente al Congreso de EEUU, lo cual complicaba la actuación del Estado y “obligaba al gobierno a dar respuestas que, en ocasiones, significaban cambios en la política externa” (Torres, 1997, p. 120). Más recientemente se establecieron canales formales de interacción y comunicación directa entre sociedad civil y el gobierno mexicano, por lo cual las organizaciones civiles hoy en día pueden participar en diferentes formas en la formulación de la política exterior.

Para entender las estrategias de buscar influencia sobre la política exterior de México indirectamente desde el exterior, resulta conveniente describir más detalladamente el proceso de formulación de la política exterior mexicana antes de iluminar algunos de estos casos y eventos de búsqueda de influencia. Posteriormente, se analizan la reciente institucionalidad del diálogo entre gobierno y sociedad civil, el nuevo marco legal y los procesos actuales de participación de la sociedad civil en temas de política exterior. En esta tarea, resulta oportuno diferenciar entre participación e influencia de la sociedad civil. Finalmente, se explica desde la perspectiva teórica del realismo político y del constructivismo la nueva realidad mexicana en cuanto a su política exterior y el papel de la sociedad civil en ella.

2. Formulación de la Política Exterior

Se ha mencionado ya en el capítulo II de este trabajo que el artículo 89 de la Constitución le reserva al presidente un enorme poder en cuanto a la política exterior (véase anexo I). No obstante, el proceso de formulación de la política exterior es más complejo de lo que este poder presidencial sugiere, ya que es necesaria la participación de varios actores en él para poder abarcar la amplia gama de temas que requieren una dedicación específica. Además del presidente

se tiene que tener en cuenta la participación de las distintas secretarías que contribuyen con sus diferentes temas y áreas de conocimiento. El artículo de Jorge Chabat sobre la toma de decisiones en la política exterior mexicana, a pesar de datar de finales de la década de los ochenta, resulta útil para darse cuenta de la complejidad del proceso. Aunque han cambiado algunos nombres y de cierta forma aspectos organizacionales de la secretarías, el mensaje general de la participación de múltiples entidades en el proceso sigue siendo de gran actualidad y utilidad para el tema de este trabajo. Uno de los puntos más rescatables es la “*atomización en la toma de decisiones*”, lo cual está vinculado con el hecho de que las dependencias del Ejecutivo actúen “*con tal autonomía relativa en tanto no se salen de las prioridades de la política exterior fijadas por el gobierno*” (Chabat, 1989, pp. 102 y 105).

La sociedad civil como tal no está incluida formalmente en el proceso de formulación de la política exterior pero esto no significa que no tenga participación ninguna en él. Dicho de manera metafórica, la sociedad civil no tiene un asiento en la mesa cuando se toman las decisiones finales pero puede estar presente en las aportaciones de las distintas secretarías y en propuestas generales sobre las cuales se toman las decisiones. Ergo, es necesario analizar el paso anterior a la toma final de decisiones, siendo éste el de interacción entre sociedad civil e instituciones gubernamentales. Dependiendo de las temas, las ONGs pueden entrar en diálogo y/o empezar un cabildeo con los distintos enlaces y oficinas de las dependencias gubernamentales. No obstante, como primer punto de la participación de la sociedad civil en temas de política exterior se puede constatar que no es directa sino indirecta dado que no está incluida de manera formal, lo cual está en congruencia con el concepto de las esferas habermasianas.

3. Influencia de la Sociedad Civil en la Política Exterior

Como mencionado anteriormente, el cambio del modelo económico sirvió como estímulo para que los actores de la sociedad civil mexicana se integraran a la arena internacional. En lo político también se dieron los ya mencionados procesos de apertura y democratización a partir de

la década de los ochenta, lo cual intensificó el activismo de las ONGs. En la ausencia de un diálogo establecido entre sociedad civil y el gobierno de México, algunos de sus actores buscaron influir en la política exterior de México a través del exterior. Los tres principales actores de la sociedad civil, los sindicatos, la academia y las ONGs, lo hicieron en diferentes temas y variados grados de intensidad. Estos intentos de influir en la política exterior son un fenómeno poco tangible, muy difícilmente medible en general, pero a la luz de algunos eventos particulares se pueden reconstruir rasgos y características del fenómeno analizado.

Mientras que las ONGs y las instituciones académicas tratan una amplia gama de temas que trascienden fronteras, los sindicatos por el contrario sólo tratan uno en específico, el laboral, que además presenta características sumamente nacionales. Por consiguiente, la literatura en cuanto a la actuación de los sindicatos en la política exterior es escasa. Al mismo tiempo, la naturaleza de los sindicatos como actores de la sociedad civil, difiere de la de las ONGs. Esto se debe a su larga tradición de interacción con la esfera política bajo el sistema corporativista en México, lo cual contrasta con el surgimiento relativamente reciente e independiente de las ONGs frente al Estado.

Con el cambio del modelo económico y las medidas de corte neoliberal, su tradicional enfoque interno también tuvo que adaptarse y lo hizo visiblemente en las negociaciones del TLCAN. La mayor parte de los sindicatos estaba en línea con el gobierno en cuanto al tema del TLCAN por las ganancias netas esperadas en términos de empleos, mientras que sólo una parte limitada estaba en contra, encabezada por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). El FAT buscó alianzas con coaliciones estadounidenses y canadienses que también rechazaban el TLCAN y de esa manera intentó luchar contra su establecimiento. Como explicación para buscar la influencia indirecta a través de EEUU y Canadá, la investigadora Torres explica que *“esta estrategia del FAT estuvo muy relacionada con su percepción sobre las dificultades de acceso al proceso de toma de decisiones en México y de su escasa influencia potencial”* (Torres, 1997, pp. 130-131). Así, la búsqueda de influencia indirecta a través de actores del extranjero se puede observar como única posibilidad para algunos actores sindicales de jugar un papel en la política exterior de México

que de otra forma no tendrían. Por lo tanto, no se puede hablar de una influencia muy grande de estos sindicatos mexicanos sino realmente de la influencia de sindicatos estadounidenses y canadienses en la política exterior de México, que usaron a los mexicanos para sus propios fines. Por otro lado, los grandes sindicatos tuvieron éxito en mantener su posición conjunta con el gobierno, en palabras de Torres “*hay indicios de que las grandes confederaciones sindicales coincidieron con el gobierno en reducir al máximo el alcance del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, más limitado que aquel que se alcanzó en materia de cooperación ambiental*” (Torres, 1997, pp. 132-134).

En el caso de las instituciones académicas, los temas tratados son más amplios y tocan la política exterior directamente. Sin embargo, su influencia no es tan visible como en el caso de EEUU, donde las universidades y los *think tanks* ligados a ellas juegan un papel importante en el desarrollo de escenarios para la política exterior y donde hay un intercambio notable. Al igual que en el caso de los sindicatos, no se trata de un tema muy estudiado además no hay eventos claros donde se podría registrar una influencia notable y medible de alguna forma, por lo cual se tiene que constatar que su influencia es sumamente intangible.

El actor principal de la sociedad civil en relación con la política exterior son las ONGs, sobre las cuales hay más literatura en general que en el caso de los otros dos actores mencionados anteriormente, pero tampoco se ha escrito extensamente sobre su papel específico en la política exterior. Se pueden clasificar como nuevos actores en comparación con los sindicatos porque antes de los años ochenta casi no tenían actuación en la arena política mexicana en cuanto a la política exterior y las relaciones internacionales de México. Las ONGs experimenten un crecimiento en números y en su activismo relativamente tarde en comparación con otras regiones. Esto se puede explicar con la inexistencia de estímulos externos en el caso mexicano dado que el tema de promoción de desarrollo estaba ya en manos del Estado mexicano y el país no se encontraba en la lista de los mayores contribuyentes a los problemas globales de medio ambiente. No obstante, a partir de mitad de la década de 1980 se dio un crecimiento importante del sector de las organizaciones sociales por razones de insatisfacción de la sociedad con la manera tradicional de articulación y agregación de intereses en los partidos políticos

(véase capítulo III), pero además hubo razones adicionales como por ejemplo el estímulo de su presencia y labor desde gobiernos de países desarrollados y organismos internacionales con el fin de reducir costos económicos (más flexibles y con mayor eficacia en el campo) y políticos (evitando la problemática de soberanía). A diferencia de las ONGs de los países desarrollados, las mexicanas buscan cambios a nivel interno aunque actúen en el extranjero en foros y en cabildeo sobre la política exterior de México y desde sus inicios se involucraban en el proceso político (Torres, 1997, pp. 136-138).

En cuanto a resultados tangibles de sus intentos de influir, puede mencionarse que lograron cambiar la política exterior de México en relación a ciertos temas y estados. Dentro de los casos más notables se encuentran la materia de derechos humanos y medio ambiente, y la actuación de las ONGs en las negociaciones del TLCAN.

Con respecto al primero, se tiene que mencionar las ONGs mexicanas que ayudaban a refugiados centroamericanos en México desde finales de los años cincuenta. Su influencia en el área política se puede observar en el logro de modificar el abordaje gubernamental hacia los refugiados, cambiando el enfoque de seguridad nacional a uno de protección de derechos humanos. No obstante, también se tiene que mencionar que las mismas ONGs admiten que su influencia dependía en gran parte del financiamiento y del apoyo desde el exterior. En cuanto a cumbres y tratados internacionales en los que hayan intentado influir para lograr sus metas, *“no es posible afirmar que hayan sido determinantes en la decisión gubernamental de adherirse a las convenciones internacionales sobre derechos humanos”* pero a nivel interno sí tuvieron impacto que desembocó en la creación de instituciones, como por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 (Torres, 1997, pp. 139-141).

En las negociaciones del TLCAN se notó la participación de muchas ONGs en la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, oponiéndose al acuerdo, o en otros grupos que lo quisieron condicionar. Las primeras no pudieron evitar que se llegara al TLCAN en general pero el segundo grupo, sobre todo en materia de medio ambiente, logró introducir sus temas en la agenda y lograr que se firmara un acuerdo paralelo medioambiental que creó nuevos espacios de

influencia, aunque no por fuerza propia sino también fundamentalmente en alianza con algunas ONGs de EEUU y Canadá. Medir la influencia de las ONGs en el proceso de formulación de política exterior y la toma de decisiones es una tarea sumamente difícil, pero aún *“es mucho más difícil cuando no sólo actúan en alianza con sus contrapartes de otros países, sino, como en el caso de las negociaciones del TLC, con organizaciones de otros sectores”* (Torres, 1997, pp. 142-143). Dada la gran diferencia en términos de recursos e influencia entre las ONGs de México y de los otros dos países norteamericanos, se puede constatar que su influencia en sí probablemente fue marginal y sobre todo tuvieron éxito cuando sus temas fueron recogidos por las ONG de los otros países que ya contaban con experiencia en este proceso.

Resumiendo lo expuesto sobre la influencia de los diferentes actores de la sociedad civil en cuanto a la política exterior de México, puede constatarse que esa influencia es mayoritariamente de carácter indirecto a través de otros actores en el extranjero, que retoman posiciones de sus contrapartes mexicanas. Mientras que el papel de las instituciones académicas no es tan visible, algunos sindicatos y sobre todo las ONGs han buscado alianzas en el extranjero y han participado en cabildeo internacional con el fin de cambiar las posiciones de México. Además, los sindicatos grandes se han mostrado en línea con las posiciones del gobierno, mientras que las ONGs han mostrado luchas temáticas opuestas a las oficiales y en algunos casos han podido lograr imponer sus temas y sus agendas.

4. Marco Legal de la Participación de la Sociedad Civil en México en la Política Exterior

En años recientes, básicamente después del cambio de partido en el poder, se creó un nuevo marco legal y se abrieron canales de comunicación directos entre gobierno y sociedad civil que pueden complementar las estrategias de influencia de los actores de la SC a través del exterior. Además del marco legal que aplica para la sociedad civil y sus actividades en general (véase capítulo III), principalmente las leyes de transparencia, de asistencia social y de fomento mencionadas en el capítulo anterior, existe un marco jurídico específicamente para su papel en cuanto a la materia de política exterior. Fundamentalmente se trata de un acuerdo de 2005,

llamado “*Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior*”, publicado el 02.03.2005 en el DOF (véase anexo III). Naturalmente, este acuerdo no existe en el vacío legal sino está vinculado con leyes anteriores. En este caso, el acuerdo está relacionado directamente con la “*Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*” por el artículo 13 de ésta última (véase anexo II).

Las consideraciones previas del acuerdo retoman explícitamente la nueva agenda internacional y la creciente tendencia democratizadora por parte de organismos internacionales de incluir a la sociedad civil en los asuntos públicos y las vinculan con el caso mexicano. Se menciona de manera directa que “*el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que la planeación participativa es el imperativo en un gobierno democrático*” y se agrega posteriormente temas específicos de esta participación (derechos humanos, medio ambiente, la integridad y el desarrollo material, humano y profesional de los individuos).

En cuanto a los instrumentos institucionales que se requieren para establecer un diálogo eficiente y continuo entre las entidades gubernamentales y la sociedad civil, se pone la responsabilidad a manos de la SRE en los artículos cuatro y cinco. Mientras el artículo cuarto establece las tareas específicas de la SRE, tales como divulgación de información, promoción de una mayor participación de la sociedad civil, una mejor coordinación entre las distintas instituciones tanto del gobierno como de la sociedad civil y el fomento de transparencia en todo momento, el artículo cinco trata de los mecanismos para lograr estas metas. La lista de mecanismos incluye foros y eventos públicos, cuadernos y otros materiales de información, redes de acceso a información a través de medios electrónicos y conferencias, reuniones de consulta y actividades de cooperación con instituciones académicas.

Uno de los elementos más interesantes del acuerdo en cuanto a la nueva relación de colaboración es el artículo diez, que establece que las delegaciones oficiales de México a foros internacionales de carácter multilateral pueden ser acompañadas por hasta dos representantes de organizaciones de la sociedad civil, que serán nominados por éstas últimas.

Considerando el acuerdo en su conjunto, podría constatar una relación asimétrica entre la SRE y las OSCs. Debido a que la dirección del flujo de información tiende a ser mayoritariamente desde la SRE hacia las OSCs y no viceversa, las últimas se manifiestan más como receptores que como actores activos de participación. No obstante, el acuerdo puede verse como un progreso significativo dado que establece de forma clara las responsabilidades del gobierno hacia las OSCs y fija institucionalmente el nuevo espíritu de cooperación en temas de política exterior. Al estar vinculado con la “*Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de las Sociedad Civil*”, el acuerdo alcanza un carácter de ley y por lo tanto las declaraciones y disposiciones del gobierno adquieren un mayor nivel de obligación. Ya no se trata de opciones sino de un deber por parte de la SRE de informar, consultar y dialogar con la sociedad civil de forma permanente e institucional.

5. Participación de la Sociedad Civil en la Formulación de la Política Exterior

El nuevo marco legal propicia un mayor contacto y más diálogo directo entre el gobierno y los actores de la sociedad civil para que éstos puedan participar de formas más inmediata en el proceso de formulación de la política exterior. Como mostrado anteriormente, su participación sigue siendo indirecta dado que legalmente no están incluidos en la Constitución en la sección correspondiente. No obstante, los nuevos canales de interacción con las dependencias gubernamentales les permiten negociar sus temas y agendas de forma oficial con los tomadores de decisiones, lo cual conlleva esperanzas de llegar a nuevos compromisos y acuerdos en estas temáticas.

i) Institucionalización del Diálogo entre las Secretarías y la Sociedad Civil

La situación legal por sí sólo no puede cobrar mucha importancia sin ser complementada por una institucionalización correspondiente. Para poder participar de forma continua y más

inmediata en materia de política exterior, es necesario un vínculo directo e institucionalizado de los actores de la sociedad civil con el Ejecutivo. En congruencia con las leyes mencionadas anteriormente se han creado varias oficinas⁷ y enlaces, entre los que se destaca por su función la “*Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil*” en la SRE. Históricamente, esta oficina de la SRE tiene sus orígenes en la “*Unidad de Atención a las organizaciones civiles*” que se creó en 2003 con el fin de apoyar a las OSCs para participar en las cumbres internacionales que se realizaron en México. Aunque era el primer paso en la institucionalización del diálogo con la sociedad civil – el contacto como tal por supuesto es más antiguo, por ejemplo ya se apoyaba a mujeres a participar en la I Conferencia de la Mujer en 1975 – la comunicación era aun más espontánea y con metas más limitadas. Al constituirse la nueva oficina de vinculación en noviembre de 2007, ésta se integró como entidad dependiente de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, lo que significó que ya no se trataba de una limitada unidad fuera de las subsecretarías que pudiera ser disuelta con facilidad. El enfoque también se expandió, ya no sólo es dar atención e información a las ONGs que quieren participar en cumbres sino se trata de lograr la vinculación de los actores de la sociedad civil con las áreas sustantivas y de una comunicación continua. La amplia gama de actividades realizadas por la oficina incluye organización de consultas, sesiones informativas, foros, conferencias, una publicación cuatrimestral sobre temas de política exterior, y un diálogo continuo con las OSCs, los sindicatos y las instituciones académicas. En cuanto a los temas sustantivos tiene que subrayarse que la oficina es de vinculación y por lo tanto no se encarga los temas en sí sino sirve como puente con las áreas específicas que los llevan directamente: la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y sus direcciones generales (África y Medio Oriente, Asia-Pacífico y Europa), la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos humanos con sus direcciones generales (Naciones Unidas, derechos humanos y democracia), la Subsecretaría para América del Norte, la Subsecretaría para América Latina y el Caribe, la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, y también las otras Secretarías. Cada mes se realiza una reunión de coordinación interna entre todas las áreas para dar seguimiento al

⁷ Entre otras, también existen similares oficinas en las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de la Función Pública, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Educación Pública y de Salud, en las Comisiones Nacionales del Agua, del Deporte y para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y en la Presidencia.

progreso en la relación con la sociedad civil. Con relación al contenido, el enfoque de la SRE en este diálogo está concentrado en política pública en temas de política exterior y se busca un avance programático, para el cual los actores de la sociedad civil pueden aportar insumos en forma de sus ideas, opiniones y propuestas. Dependiendo de su tema en particular, los actores de la sociedad civil pueden acudir no sólo a la oficina de vinculación en la SRE sino a todas las demás oficinas y a los enlaces también. En el tema de medioambiente podrían dirigirse a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), mientras que en el tema de derechos humanos podría ser mejor acudir a la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

ii) Diálogo Social para una Política Exterior de Estado

Un ejemplo concreto de la nueva colaboración entre instituciones gubernamentales y la sociedad civil en cuanto a la política exterior se puede ver en el llamado “*Diálogo Social para una Política de Estado en materia de Política Exterior*”. Este proyecto se inició en agosto de 2005 por organizaciones civiles y académicas en cooperación con la SRE a través de la firma de un convenio de colaboración y tiene como objetivo condensar una serie de propuestas por parte de la sociedad civil en un documento que ayude a diseñar una política exterior de mediano y largo plazo. Es importante señalar que se trata de un proyecto no partidista y plural que fue iniciado por instituciones de la sociedad civil⁸, que por su vez contaron con el apoyo y las contribuciones de un gran número de organizaciones de la sociedad civil. Así participaron varios actores de la sociedad civil, entre ellos instituciones académicas, organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones del ámbito religioso y grupos empresariales⁹. Su participación se base en la idea de que en la era de la globalización se están rompiendo las fronteras económicas, físicas, sociales, políticas y del conocimiento, lo cual requiere que las organizaciones de la

⁸ Las principales instituciones de la sociedad civil que han iniciado el proyecto son: el Centro de Estudios Estratégicos Nacionales (CEEN), el Centro Latinoamericano de la Globalidad (CELAG), el Centro Lindavista, el Centro Mexicano de Análisis Estratégico y Negociación Internacional (CAENI), DECA Equipo Pueblo, Diálogo México A.C. y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH).

⁹ Cabe aclarar de nuevo, que los empresarios no forman parte de la sociedad civil bajo las definiciones utilizadas en este trabajo. Su inclusión por parte de la SRE y de otros grupos se debe a una percepción ligeramente diferente de lo que se entiende como sociedad civil.

sociedad civil mexicana participen en temas relacionados con sus temas y acciones, en los cuales pueden hacer valiosas aportaciones con su experiencia y conocimiento específico de la materia (Centro Lindavista, 2006, pp. 5 y 43).

El procedimiento del proyecto contaba con tres diferentes pasos de diálogo: primero, se abarcó los criterios y principios de la política exterior, antes de tratar temas específicos y finalmente aspectos regionales. Dentro de los temas se destacaron el desarrollo sustentable, paz y seguridad, política exterior y cultura, derechos humanos y migración, cooperación técnica internacional y energía y política exterior, dado que éstos representaron las prioridades tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de la Cancillería mexicana. En cuanto al diálogo sobre los aspectos regionales, se debatieron las relaciones de México con otras regiones en el mundo (África y Medio Oriente, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia Pacífico y Europa). En cada tema y con respecto a cada región tratada se hicieron una serie de propuestas y se contrastaron las posiciones de las organizaciones de la sociedad civil con las de la SRE. Como admiten los organizadores del Diálogo Social que *“no fue fácil romper las resistencias existentes en la sociedad y en algunos funcionarios públicos a una participación de la sociedad sobre cuestiones de sustancia y en particular para definir nuestros intereses nacionales ante el entorno internacional en una visión de largo plazo”*. Al mismo tiempo subrayan que no se espera que los resultados del diálogo necesariamente se implementen en el sexenio actual ni que se llegue a un consenso absoluto. Más bien se trata de identificar en una primera instancia las coincidencias y los disensos y abrir un nuevo espacio de interacción como base para una futura política exterior de Estado (Centro Lindavista, 2006, pp. 7 y 44-45).

5. Participación en la Formulación versus Influencia en la Política Exterior

Al contrastar la participación de la sociedad civil con la influencia real en la política exterior de México, parece darse una contradicción. Un artículo reciente, publicado el 01 de septiembre de 2008 en la versión en línea del periódico *La Jornada*, revela la insatisfacción por parte de varios grupos medioambientales que se quejaron por no ser tomados en cuenta por las

autoridades desde el sexenio de Fox (Enciso, 2008). En la primera Asamblea de Afectados Ambientales, realizada en la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM), llegaron un gran número de organizaciones y movimientos de defensa del medio ambiente de todo el país y le exigieron un cambio de leyes a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En un documento interno de la Frente de trabajadores de la energía (FTE), en el cual presentan de forma escrita su visión particular de la Asamblea, se menciona el encuentro entre una comisión compuesta de ocho miembros del movimiento medioambiental con el Titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, Mtro. Mateo Alfredo Castillo Cejo. Los miembros de la comisión rechazaron la propuesta de seguir el procedimiento para obtener información y atención, dado que desde su perspectiva no necesitaban *“ni de información ni de atención burocratizadas..., sino de voluntad política real y profunda, expresada en un mecanismo de diálogo continuo... y construcción participativa de las soluciones a los problemas ambientales”* (FTE, 2008). Más que la cuestión de tener razón o no, lo interesante de este caso es la percepción de los grupos medioambientales frente a los nuevos espacios de interacción con las entidades gubernamentales, en este caso SEMARNAT.

Una posible explicación para el fenómeno de la antiproporcionalidad constatada entre participación e influencia real de la sociedad civil puede lograrse a través del uso analógico de la teoría de sistemas y regímenes de J. Linz. Este autor hizo estudios sobre regímenes cerrados y abiertos – incluyendo a regímenes democráticos –, de sus características y de procesos de transición de un régimen a otro. Para el caso de la participación social resultan interesantes sobre todo los estudios de Rusia y los países de Europa del Este, que podrían aplicarse analógicamente al caso de México. Linz explica que también en sistemas autoritarios existe cierto pluralismo – aunque limitado –, es decir el estado involucra a otros actores pero decide con quién colaborar y con quién no. Según Blanca Torres, esto también fue el caso bajo el régimen autoritario del PRI. Cuando el sistema tenía una crisis de legitimidad, prestigio e imagen del país el PRI recurrió a la inclusión de unas pocas ONGs y ciertos líderes sociales, cooptándolos con el gobierno. Entre estas ONGs se contaban sobre todo los del tema medioambiental y de derechos humanos. El número de ONGs y actores de la sociedad civil que estaba en contacto con el gobierno era muy limitado pero logró hasta cierto punto meter sus temas en la agenda del gobierno, teniendo así un

peso notable en el sistema. Después del cambio del régimen de corte autoritario a un sistema democrático abierto, la participación de la sociedad civil aumentó marcadamente y se institucionalizó su diálogo con el gobierno. No obstante, juzgado a través de las opiniones de las mencionadas ONGs de medio ambiente, su influencia real disminuyó. En consecuencia, esto significa que su peso real era mayor bajo el sistema autoritario del PRI. Por un lado, puede ser en general dado que el pastel de influencia se tiene que repartir entre más actores ahora, pero también puede ser que esta influencia en total disminuyó.

Al aplicar las teorías del Realismo Político y del Constructivismo a este caso, se pueden explicar algunos de sus aspectos de acuerdo a sus respectivas características.

Según el realismo político, la mayor participación de la sociedad civil en temas de política exterior y en las relaciones internacionales de México en general no puede ser explicado en absoluto, dado que esta teoría no considera actores dentro del estado como relevantes para la política exterior. La división clara entre el nivel interno y el nivel externo, y la reservación de éste último para un círculo limitado de expertos que elaboran el interés nacional para el Estado resultan en la negación de un papel importante a los actores de la sociedad civil. Así, los teóricos del realismo político dirían que la falta de influencia real de las ONGs, de los sindicatos y de las instituciones académicas en la formulación de la política exterior de México es lógica porque estos son fuerzas sociales internas y en consecuencia no son actores en el sistema internacional. No obstante, investigadores como Blanca Torres mencionan que *“hoy es frecuente la afirmación de que el realismo, como enfoque teórico, es insuficiente para explicar las tendencias en las relaciones internacionales de México”* (Torres, 1997, p.121), lo cual también se puede decir de la política exterior en particular.

El constructivismo, en cambio, sí acepta actores (*“agentes”*) dentro del Estado y permite un cambio de identidades de todos los actores, siendo así la puerta de entrada para nuevos compromisos y acuerdos sociales. Según lo planteado por esta teoría, las nuevas demandas democratizadoras y de inclusión de la sociedad civil a partir de los años setenta resultaron en la alternancia democrática y en la mayor participación de la sociedad civil en una amplia gama de

temas. Al interiorizar estas nuevas ideas que circularon durante algunas décadas en México, las instituciones abrieron nuevos canales de comunicación y de participación para los actores de la sociedad civil. Mientras esto se manifiesta ya claramente en la participación de las ONGs en proyectos concretos a nivel interior, donde existe una co-gestión de sociedad civil y gobierno, la participación en temas de política exterior aun no es tan visible y no tiene tanto impacto medible desde afuera. Sin embargo, y a diferencia del realismo, el constructivismo explica la limitada influencia real de hoy en día con la novedad de la relación entre gobierno y sociedad civil. Por ser procesos de cambio social, de creación de confianza y de construcción de alianzas internas entre los dos, se trata de procesos de largo plazo. El cambio en procedimientos (más comunicación e interacción) sólo es el primer paso hacia un cambio sustantivo (más impacto e influencia) que seguirá una vez que todos los demás actores e instituciones en el sistema político mexicano hayan interiorizado en un grado mayor las nuevas ideas democratizadoras.

Conclusiones

En México surgió un proceso de democratización a partir de los años setenta que culminó temporalmente en el año 2000 con la alternancia democrática en el gobierno del país. Este proceso, en conjunto con la apertura económica, ha conllevado mayores grados de participación de la sociedad civil en temas que incluyen a la política exterior, así como sugiere la teoría democrática en general y la idea de la ola de democratización en particular. Importantes procesos de acercamiento han tenido lugar entre instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo una mayor cantidad de consultas, nuevas oficinas en las Secretarías con el fin explícito de mejorar la relación con la sociedad civil, un mayor número de reuniones entre líderes políticos y líderes sociales y un nuevo marco jurídico que norma esta relación. La intensificación de la interacción y comunicación entre la esfera política y la cultural es visible en muchas ocasiones, de los que se destacan la creación de la *“Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil”* y el establecimiento del nuevo *“Diálogo Social”*.

En este contexto, es importante subrayar de nuevo que mayores niveles de participación no implican necesariamente mayor influencia en cuanto a la toma de decisiones en la política exterior. A nivel interno del estado, la sociedad civil ha podido contribuir con ayuda directa en proyectos concretos y ha tenido más impacto en las políticas públicas en general. No obstante, lograr ese proceso a nivel de política exterior es un proceso más complicado dado que se trata en mayor grado de posiciones y acciones fuera del país mientras que el ámbito natural de la sociedad civil mexicana se encuentra dentro de las fronteras. Sólo en escasas ocasiones, como por ejemplo el caso de las negociaciones del TLCAN, se puede constatar una fuerte presencia de la sociedad civil mediante su actor principal, las ONGs (y en menor grado de los sindicatos), que actúa con su agenda para influir en la toma de decisiones que afecta de manera significativa las condiciones al interior del país. Por lo general, el impacto de decisiones en la política exterior es más abstracto y con un rezago temporal, lo cual no genera un fuerte estímulo para organizar un mayor cabildo en este ámbito, mientras que las acciones en proyectos concretos al interior muestran resultados tangibles más inmediatos y por eso son más atractivos y cercanos a las

organizaciones de la sociedad civil. Ergo, en cuanto a un impacto concreto en la política exterior que se puede atribuir al comportamiento de actores de la sociedad civil, se tiene que constatar que no existen muchos resultados tangibles.

Visto desde la perspectiva de la teoría realista, el elemento de mayor participación de la sociedad civil en temas de política exterior no puede ser explicado dado que los realistas conciben al Estado como el actor principal en las relaciones internacionales y no consideran a actores internos. Esta separación estricta del realismo político entre la esfera interna y la externa de un Estado resultan en una negación completa de la sociedad civil como actor en el ámbito internacional y en la política exterior. No obstante, bajo esta suposición realista sí es posible explicar que al final la sociedad civil no parece tener mucho peso e influencia en la política exterior en general. El carácter estático de la teoría realista sugiere que no hay mucho cambio en cuanto a la estructura de toma de decisiones y un grupo limitado de expertos formula la política exterior en gran medida independientemente de las demandas articuladas por la sociedad civil. En este contexto las determinantes de la política exterior están más relacionadas con factores externos.

Por otro lado, la teoría constructivista sí ayuda a entender el aumento de la participación de la sociedad civil en temas de política exterior dado que permite ver el sistema político como un constructo social que está abierto al cambio. El proceso de democratización se puede ver como un nuevo acuerdo en la sociedad. Esta demanda democratizadora llega a través del proceso discursivo (*speech act*) desde el nivel ciudadano hasta los niveles del gobierno que la asume e interioriza a lo largo de varios años. Por lo tanto, la colaboración de entidades estatales, tales como la SRE y otras secretarías, con la sociedad civil y sus actores es un paso explicable dado que representa la institucionalización de los nuevos valores y acuerdos sociales. Intentando explicar que, a pesar del reciente aumento de participación de la sociedad civil, no parece haber muchos resultados tangibles en cuanto a la influencia real en la política exterior, los constructivistas argumentarían que esta institucionalización de los valores de diálogo social es parte de un proceso democratizador relativamente reciente que aun no ha podido mostrar su pleno potencial. En esta visión de los procesos es necesario ver la nueva colaboración entre

gobierno y sociedad civil a largo plazo porque el cambio no necesariamente se puede realizar visiblemente a corto plazo. En otras palabras, los seguidores de la teoría constructivista dirían que es demasiado pronto para juzgar de manera conclusiva que la mayor participación de la sociedad civil no tiene también mayor impacto en la política exterior y que sería necesario observar este fenómeno durante más tiempo para poder llegar a conclusiones finales.

Esta investigación concluye que el proceso de democratización en México ha tenido frutos reales en cuanto a la relación entre entidades estatales y la sociedad civil, uno de estos es el nuevo diálogo social y la creciente institucionalización de la comunicación y colaboración entre ambos. Esto aplica para todos los actores grandes de la sociedad civil (ONGs, sindicatos e instituciones académicas). Así, se puede decir que existe evidencia a favor de la hipótesis que los procesos de apertura y democratización en México han conllevado una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior del país. No obstante, cabe resaltar que una mayor participación no necesariamente implica una mayor influencia e incidencia. En términos de influencia, el impacto del actor específico de la sociedad civil difiere; sobre todo las ONGs han podido imponer su agenda en ocasiones mientras que los sindicatos lo lograron en menor grado y no se puede observar una incidencia concreta de las instituciones académicas directamente.

Para futuros estudios sobre el tema de sociedad civil y política exterior en México, podría resultar interesante analizar el panorama general en cuanto a la posición de los distintos actores de la sociedad civil en más detalle. Con este fin, podrían realizarse una serie de entrevistas con miembros de diferentes ONGs que actúan en diferentes temas y ámbitos sociales, con académicos y con miembros de sindicatos para poder investigar en mayor grado la percepción de los nuevos procesos desde el interior de la sociedad civil. Al mismo tiempo, sería útil hacer una comparación del caso mexicano con otros en la región de América Latina y, posteriormente, con países más desarrollados para observar factores que favorecen o inhiben la participación de la sociedad civil en la política exterior y para comparar los diferentes modelos que se han aplicado en los diferentes países.

Bibliografía

Referencias Bibliográficas y Artículos Académicos

- ❖ Barbé, E. (1990), “Estudio preliminar”, en H. J. Morgenthau, *Escritos sobre Política Internacional*, Madrid, Tecnos.
- ❖ Blaug, R. y J. Schwarzmantel (2000; editores), *Democracy – A Reader*, New York, Columbia University Press.
- ❖ Boca Olamendi, L. et al. (2005), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Burchill, S. et al (2001), *Theories of International Relations*, Hampshire, Palgrave.
- ❖ Centro Lindavista (2006), *Diálogo Social para una Política de Estado en materia de Política Exterior – Propuestas de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Construcción de una Política Exterior de Estado en México*, México, Centro Lindavista.
- ❖ Chabat, J. (1989), “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en R. Green y P. Smith (coordinadores), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, Vol. 5 de Trabajos preparados para la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Cohen, J. y A. Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press.
- ❖ Delgado del Cantú, G. M. (2004), *Historia de México – Legado Histórico y Pasado Reciente*, México, Pearson Educación.
- ❖ Diamond, L. (1996), “Toward Democratic Consolidation”, en L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- ❖ Flick, U. (2002), *An Introduction to Qualitative Research*, London, SAGE Publications.
- ❖ García, S. et al (2007), *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Incide Social.
- ❖ Griffiths, M. y T. O’Callaghan (2002), *International Relations – The Key Concepts*, New York, Routledge Key Guides.

- ❖ Hamnett, B. (1999), *A Concise History of Mexico*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ❖ Heller, C. (2002), “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en R. Fernández de Castro (coordinador), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Editorial Planeta Mexicana.
- ❖ Huntington, S.P. (1991), “Democracy’s Third Wave”, en L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*, 1996, Baltimore, John Hopkins University Press.
- ❖ Kernell, S. y G. C. Jacobson (2006), *The Logic of American Politics*, Washington D.C., CQ Press.
- ❖ Linz, J. J. (1996), “The Perils of Presidentialism”, en L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- ❖ Lipset, S. M. (1996), “The Centrality of Political Culture”, en L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- ❖ Mayer-Serra, C.E. et al, (2005), *Democracia y transparencia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- ❖ Morgenthau, H. J. (1952). “Another Great Debate: The National Interest of the United States”, en *The American Political Science Review*, vol. XLVI, n° 4.
- ❖ Morgenthau, H. J. (1978), *Politics among Nations*, New York, Alfred A. Knopf.
- ❖ Ojeda, M. (2006), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, Colegio de México.
- ❖ Plattner, M. F. (1996), “The Democratic Movement”, en L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- ❖ Rosenblum, N. L. y R. C. Post (2002; editores), *Civil Society and Government*, Princeton, Princeton University Press.

- ❖ Santillán, J. F. (2003). *El despertar de la sociedad civil – una perspectiva histórica*, México, Océano.
- ❖ Schmittner, P.C. y T. L. Karl (1996), “What Democracy is... and is not”, en L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- ❖ Torres, B. (1997). “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en *La política exterior de México – enfoques para su análisis*, México, Colegio de México.
- ❖ Velázquez Flores, R. (1999), *La Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, México, Nuestro Tiempo.
- ❖ Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, Colegio de México.
- ❖ Wendt, A. (1992), *Anarchy is what states make of it: the Social Construction of Power Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ❖ Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fuentes Electrónicas

- ❖ Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior; consultado el 14 de septiembre de 2008; disponible en: http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco_juridico/acuerdo_lposctpe.pdf
- ❖ Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi); consultado el 16 de septiembre de 2008; disponible en: <http://www.cemefi.org/spanish/index.php>

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo III del Poder Ejecutivo, Artículo 89; consultado el 14 de septiembre de 2008; disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/90.htm?s=>
- ❖ Enciso L., Angélica (2008). “*Grupos ambientalistas de siete estados exigen a la Semarnat reformar leyes*”; en *La Jornada* del 1 de septiembre de 2008; consultado el 11 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/01/index.php?section=sociedad&article=047n1soc>
- ❖ Freedom House; consultado el 14 de agosto 2008, disponible en: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>
- ❖ Frente de Trabajadores de la Energía (FTE) (2008), documento interno sobre la Primera Asamblea de Afectados Ambientales; consultado el 20 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.fte-energia.org/pdf/e111-36-40.pdf>
- ❖ Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incidesocial, A.C.; consultado el 14 de septiembre de 2008; disponible en: <http://www.incidesocial.org>
- ❖ Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; consultado el 23 de septiembre de 2008, disponible en: http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco_juridico/lffarosc.pdf
- ❖ Oficina para la Vinculación con las OSC; consultado el 23 de septiembre de 2008, disponible en: <http://participacionsocial.sre.gob.mx/ovosc.php>
- ❖ Participación Social, SRE; consultado el 21 de agosto de 2008, disponible en: <http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php>
- ❖ Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil, operado por el Instituto de Desarrollo Social (Indesol); consultado el 21 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

- ❖ Propuestas para la reforma fiscal en línea; consultado el 20 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/afiscal.pdf>
- ❖ Resultados de los talleres y sugerencias; consultado el 20 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org>

Otras fuentes

- ❖ Entrevista con Blanca Torres; Investigadora, Colegio de México; 9 de septiembre de 2008
- ❖ Entrevista con Laura García Martínez; Subdirectora de Mecanismos de Coordinación Institucional, Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores; 11 de septiembre de 2008
- ❖ Entrevista con Miguel Díaz Reynoso; Director General, Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores; 18 de septiembre de 2008

Anexo I:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo III del Poder Ejecutivo, Artículo 89, Sección X¹⁰

ARTICULO 89.

LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE SON LAS SIGUIENTES:
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 25 DE OCTUBRE DE 1993)

X.

DIRIGIR LA POLITICA EXTERIOR Y CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES, ASI COMO TERMINAR, DENUNCIAR, SUSPENDER, MODIFICAR, ENMENDAR, RETIRAR RESERVAS Y FORMULAR DECLARACIONES INTERPRETATIVAS SOBRE LOS MISMOS, SOMETIENDOLOS A LA APROBACION DEL SENADO. EN LA CONDUCCION DE TAL POLITICA, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO OBSERVARA LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS NORMATIVOS: LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS; LA NO INTERVENCION; LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS; LA PROSCRIPCION DE LA AMENAZA O EL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES; LA IGUALDAD JURIDICA DE LOS ESTADOS; LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO; Y LA LUCHA POR LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES;
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 12 DE FEBRERO DE 2007)

¹⁰ Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/90.htm?s=>

Anexo II:

Artículo 13 de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil¹¹

(Publicado el 9 de febrero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación)

Artículo 13.

Las dependencias y las entidades podrán fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil establecidas en el artículo 5 de esta ley, mediante alguna o varias de las siguientes acciones:

I. Otorgamiento de apoyos y estímulos para los fines de fomento que correspondan, conforme a lo previsto por esta ley y las demás disposiciones legales y administrativas aplicables;

II. Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas;

III. Establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, conforme a su asignación presupuestal;

IV. Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades, de entre las previstas en el artículo 5 de esta ley;

V. Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las organizaciones accedan al ejercicio pleno de sus derechos y cumplan con las obligaciones que esta ley establece;

VI. Realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades;

VII. Celebración de convenios de coordinación entre ámbitos de gobierno, a efecto de que éstos contribuyan al fomento de las actividades objeto de esta ley, y

VIII. Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes de la materia.

¹¹ Disponible en: http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco_juridico/lffarosc.pdf

Anexo III:

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior¹²

(Publicado el 2 de marzo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación)

Miércoles 2 de marzo de 2005

DIARIO OFICIAL

(Primera Sección) 13

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de febrero de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, **Luis Ernesto Derbez Bautista**.- Rúbrica.

ACUERDO por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Relaciones Exteriores.

LUIS ERNESTO DERBEZ BAUTISTA, Secretario de Relaciones Exteriores, con fundamento en los artículos 12, 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 13 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1 y 7 fracción XXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, de acuerdo a los principios de política exterior previstos en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que la planeación participativa es el imperativo en un gobierno democrático, de ahí la importancia que tiene para el país el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil mediante su participación en los asuntos públicos reivindicando temas como son: los derechos humanos, la preservación del medio ambiente, la calidad de vida y los que competen a la integridad y al desarrollo material, humano y profesional de los individuos;

Que el 9 de febrero de 2004 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación**, el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que establece en sus artículos 1 fracciones I y III, 5 y 13 fracciones II y V las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades que realizan diversas organizaciones de la sociedad civil;

¹² Disponible en: http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco_juridico/acuerdo_lposctpe.pdf

Que la inclusión por parte de organismos internacionales de la participación de organizaciones de la sociedad civil a través de espacios o foros para su actuación, es cada vez más creciente, destacando el reconocimiento de la importancia de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos;

Que la participación y acción colectiva, en temas tradicionales y los que componen la nueva agenda internacional, tanto de gobiernos como de la sociedad, contribuyen de manera creciente a generar soluciones integrales y concertadas;

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 la política exterior;

Que se requiere crear los instrumentos institucionales para el diálogo, reflexión y presentación de propuestas de las organizaciones de la sociedad civil respecto a la política exterior, así como los mecanismos de transparencia conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

Dado que lo anterior se constituye como una tarea que debe involucrar a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la participación conjunta de sus titulares, con el fin de establecer las prioridades, directrices y foros necesarios para su concertación, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- El objeto del presente Acuerdo es establecer los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el análisis y discusión sobre temas de política exterior, a fin de que existan prácticas, procedimientos y conductas ordenadas, con parámetros claros de actuación y responsabilidades.

SEGUNDO.- El diálogo se constituye como una función complementaria para conocer y asimilar, cuando proceda, la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, para formar criterios de acción que servirán para ponderar y orientar las posiciones de gobierno que asuma la Secretaría de Relaciones Exteriores.

TERCERO.- Para maximizar los beneficios y hacer más eficiente el proceso de diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, éste deberá ser propositivo, responsable y de buena fe.

CUARTO.- Para el diálogo y consultas con las organizaciones de la sociedad civil la Secretaría de Relaciones Exteriores se compromete a:

- I. Informar y mantener actualizada a la sociedad civil sobre los principales temas de política exterior.
- II. Promover una mayor participación y compromiso de la sociedad civil en la reflexión para la formulación de la política exterior.
- III. Propiciar una relación y coordinación de mayor calidad entre el gobierno, las organizaciones y los actores sociales.
- IV. Estimular la transparencia y construcción de consensos en la formulación de políticas públicas.

QUINTO.- La Secretaría de Relaciones Exteriores mantendrá informadas a las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, a través de los siguientes mecanismos:

- I. Foros y eventos públicos de convocatoria amplia de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Material contenido en cuadernos de divulgación, folletos, publicaciones e impresos;
- III. Redes de acceso a información mediante medios electrónicos, ya sean portales de Internet o vía correo electrónico;
- IV. Publicaciones en medios impresos;
- V. Conferencias y actividades académicas de actualización en materia de política exterior, tales como cursos y diplomados, y
- VI. Cualquier otra herramienta de comunicación que pueda utilizar la Secretaría de Relaciones Exteriores.

SEXTO.- 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.

SEPTIMO.- La Secretaría de Relaciones Exteriores invitará a las organizaciones de la sociedad civil a participar y expresar sus opiniones y propuestas en temas de política exterior mediante: foros, reuniones de consulta, mesas de trabajo, grupos de reflexión y eventos.

OCTAVO.- 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. La consulta será sobre temas trascendentes para el país y por lo tanto las organizaciones de la sociedad civil deberán opinar con fundamentos, con reflexión y consulta interna.

NOVENO.- La información que proporcione la Secretaría de Relaciones Exteriores, quedará sujeta a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por lo que de acuerdo con este ordenamiento, los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores involucrados en negociaciones deberán reservarse la confidencialidad de la información cuya difusión menoscabe las relaciones internacionales. El criterio a seguir será ofrecer el máximo de información posible a los miembros de la sociedad civil.

DECIMO.- 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.

DECIMO PRIMERO.- La decisión de quiénes participarán por parte de las organizaciones sociales, corresponderá a las propias interesadas mediante una toma de decisiones transparente. En los casos en que no se reciba propuesta por parte de las organizaciones, o que ésta no haya sido consensuada previamente, corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores fijar el procedimiento para garantizar que exista dicha representación social.

DECIMO SEGUNDO.- La Secretaría de Relaciones Exteriores informará los resultados de la reunión o negociación internacional dentro del mes posterior a su celebración, a través de cualquiera de los mecanismos institucionales establecidos en los artículos quinto y sexto.

DECIMO TERCERO.- La Secretaría de Relaciones Exteriores procurará la mejora continua de estos criterios, comprometiéndose a revisarlos conjuntamente con la sociedad civil anualmente para evaluar su desempeño y utilidad, fortaleciendo un proceso de mutuo aprendizaje.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La primera publicación electrónica a la que se refiere el artículo sexto del presente Acuerdo, se llevará a cabo durante el mes de junio de 2005.

TERCERO.- La primera evaluación a la que se refiere el artículo décimo tercero se llevará a cabo a más tardar durante el mes de enero del año 2006.

Dado en Tlatelolco, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de febrero de dos mil cinco.-
El Secretario de Relaciones Exteriores, **Luis Ernesto Derbez Bautista.-** Rúbrica.

Anexo IV:

Cuestionario de la entrevista con Blanca Torres (Investigadora del Colegio de México), el 9 de septiembre de 2008

- ❖ ¿Cuáles fueron los cambios desde la publicación de su artículo en 1997, sobre todo con el cambio democrático en 2000?

- ❖ ¿A qué nivel del gobierno usted considera que influyen más las ONGs en la formulación de la política exterior (federal, regional, municipal)? ¿Cómo se puede medir su influencia?

- ❖ ¿Cuáles son los canales de participación de la sociedad civil existentes? ¿Cuáles son los más utilizados y por qué? (consultas, cabildeo directo e indirecto, influencia de la opinión pública en la formulación)

- ❖ ¿Cuáles ONGs o grupos han tenido más participación y en qué temas? ¿Existen eventos o políticas específicas donde se note directamente el efecto de las ONGs?

- ❖ ¿Cómo percibe la función y efectividad de la oficina de vinculación de la SRE con las ONGs?

- ❖ ¿Hay una inclusión formal de la academia en la formulación de la política exterior?

- ❖ En general, ¿cómo considera que es la inclusión de la sociedad civil (ONGs, sindicatos, academia) en la formulación de la política exterior de México? ¿Cuáles considera usted que son los factores que favorecen o inhiben dicha participación?

Anexo V:

Cuestionario de la entrevista con Laura García Martínez (Subdirectora de Mecanismos de Coordinación Institucional en la SRE), el 11 de septiembre de 2008

- ❖ ¿Desde hace cuánto la sociedad civil está organizada con input en la SRE y cómo realiza su oficina la función de vincular la SRE con las OSCs? ¿Existe algún mecanismo que llegue hasta la formulación de la política exterior?

- ❖ ¿Cómo se coordina la SRE con otras secretarías y dependencias gubernamentales en cuanto a la participación de ONGs?

- ❖ ¿A qué nivel del gobierno usted considera que influyen más las ONGs en la formulación de la política exterior (federal, regional, local)? ¿Cómo se puede medir su influencia?

- ❖ ¿Cuáles son los canales de participación de la sociedad civil existentes? ¿Cuáles son los más utilizados y por qué? (consultas, cabildeo directo e indirecto, influencia de la opinión pública en la formulación)

- ❖ ¿Cuáles ONGs o grupos han tenido más participación y en qué temas? ¿Existen eventos o políticas específicas donde se note directamente el efecto de las ONGs?

- ❖ En general, ¿cómo considera que es la inclusión de la sociedad civil (ONGs, sindicatos, academia) en la formulación de la política exterior de México? ¿Cuáles considera usted que son los factores que favorecen o inhiben dicha participación?

Anexo VI:

Cuestionario de la entrevista con Miguel Díaz Reynoso (Director general de la oficina de vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil), el 18 de septiembre de 2008

- ❖ Dado que la sociedad civil mexicana busca sobre todo cambios dentro del estado mexicano, ¿es posible distinguir entre la participación de la sociedad civil en las políticas públicas versus en la política exterior y cómo se sería esta distinción?

- ❖ ¿Cómo evolucionó la relación de la SRE con la sociedad civil mexicana (ONGs, academia, sindicatos) desde los años 70? ¿Cómo clasificaría dicha relación en cuanto a participación vs. influencia de la sociedad civil en la política exterior de México? (especialmente con el cambio democrático en 2000)

- ❖ Ley de Fomento de 2004, Acuerdo sobre Política Exterior de 2005, Diálogo Social: ¿Cómo se relaciona su función en la Comisión de la Ley de Fomento con su función en la SRE? ¿Cómo ha sido su experiencia con el Diálogo Social? ¿Es un proyecto continuo o fue puntual para el PND de 2006?

- ❖ ¿Cómo funciona la coordinación entre secretarías, quién coordina y cómo se aseguran posiciones unidas y congruentes frente a las demandas de la sociedad civil? (también en la Comisión) ¿Cómo sería un ejemplo de una ONG (ambientalista) que quiere participar en la formulación de la política exterior de México?

- ❖ Voz de la sociedad civil: ¿Se considera de manera institucional a la opinión pública en la formulación de la política exterior de México?

- ❖ Otros actores de la sociedad civil (no ONGs): ¿Hay una inclusión formal de la academia y de los sindicatos en la formulación de la política exterior de México?

- ❖ Desde su experiencia en general, ¿cómo considera que es la inclusión de la sociedad civil (ONGs, sindicatos, academia) en la formulación de la política exterior de México en su actualidad y futuro? ¿Cuáles considera usted que son los factores que favorecen o inhiben dicha participación e influencia?