

Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México

Luz Elena Baños Rivas • Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Compiladoras



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
DIRECCIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



**PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN LA AGENDA MULTILATERAL DE MÉXICO**



PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AGENDA MULTILATERAL DE MÉXICO

Luz Elena Baños Rivas · Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Compiladoras



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
DIRECCIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES
Luis Videgaray Caso

SUBSECRETARIO PARA ASUNTOS MULTILATERALES
Y DERECHOS HUMANOS
Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo

DIRECTORA GENERAL DE VINCULACIÓN
CON LAS ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL
Luz Elena Baños Rivas

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO
MATÍAS ROMERO
Natalia Saltalamacchia Zicardi

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE
VINCULACIÓN CON LAS
ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL
Pedro Eliud Cisneros Cuervo

DIRECTORA DE
PRODUCCIÓN EDITORIAL
María Constanza García Colomé

SRE

327.7201092 P273 Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México / Luz Elena Baños Rivas, Natalia Saltalamacchia Zicardi, compiladoras; Olga Pellicer, prologo; Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo, presentación. -- 1a. ed. -- México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2017.

413 p.

ISBN: 978-607-446-122-0

1. Sociedad civil -- México. - 2. Participación política. - 3. México -- Política exterior. I. Baños Rivas, Luz Elena, comp. II. Saltalamacchia Zicardi, Natalia, comp. III. Pellicer, Olga, prolog. IV. Ruíz-Cabañas Izquierdo, Miguel, pres. I. México. Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se autoriza la reproducción total o parcial de los ensayos, siempre y cuando se cite la fuente.

Primera edición, 2017

D.R. © Secretaría de Relaciones Exteriores
Instituto Matías Romero
Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil
Plaza Juárez 20, Centro Histórico
Delegación Cuauhtémoc, 06010, Ciudad de México

Impreso en México / *Printed in México*

■ Índice ■

Presentación	11
Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo	
Prólogo	13
Olga Pellicer	
Introducción	15
Luz Elena Baños Rivas	
Capítulos	
I. DERECHOS HUMANOS	25
La sociedad civil mexicana en defensa de los derechos humanos	27
<i>Jorge Morón Vilchis</i>	
Incidencia. Base para la construcción de una agenda multilateral de los derechos de la niñez	41
<i>Salvador Vázquez Fernández</i>	
El papel de la sociedad civil mexicana en la aplicación y seguimiento de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad	55
<i>Valeria Bereniz Ramos Barba</i>	

II. POLÍTICA MUNDIAL DE DROGAS	77
Un pie adentro y el otro afuera: las OSC y la agenda multilateral de drogas <i>Zara Ashley Snapp Hartman</i>	79
III. MIGRACIÓN	99
La incidencia de las ONG en la política migratoria México-Estados Unidos <i>José Víctor Flores Carmona</i>	101
IV. GOBIERNO ABIERTO	119
Aportaciones de la sociedad civil a la agenda internacional de México en materia de gobierno abierto <i>Joseph Alan Medina Reyes</i>	121
Los datos abiertos y la sociedad civil: una oportunidad de mejora dentro de la agenda multilateral en México <i>Sebastián Alfonso Rueda Quesada</i>	141
V. CAMBIO CLIMÁTICO Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA	157
La COP13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica como escenario de activación de organizaciones de la sociedad civil mexicanas hacia la agenda internacional de México <i>Raquel Jiménez Acosta</i>	159
Mensajes de la Última Tule, percepción del ambiente y participación de la sociedad civil en la elaboración y en el cumplimiento de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en México <i>Francisco Gallardo Negrete</i>	179

El papel de la sociedad civil en la Agenda Climática de México: de la incidencia global a la acción nacional <i>Sandra Leticia Guzmán Luna</i>	197
Mejorando la participación de la sociedad civil en el combate al cambio climático <i>Rodrigo Arturo Jiménez Silva</i>	221
VI. DESARROLLO URBANO	235
La incidencia de la sociedad civil en las conferencias Hábitat: Hábitat III y el derecho a la ciudad como principio alternativo para repensar las ciudades y la urbanización <i>Arianne Berenice Reséndiz Flores</i>	237
VII. AGENDA 2030	257
Una experiencia de diálogo e incidencia de las OSC en la aprobación e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible <i>Laura Becerra Pozos</i>	259
ONG: de llenar los vacíos del Estado a fortalecer sus capacidades rumbo a la Agenda 2030 <i>Hanna Monsiváis Lehne</i>	281
El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030. Perspectivas desde la iniciativa ACT!2015 <i>Antonia Nájera Pérez</i>	297
Diálogos entre gobiernos y ciudadanía, un ejercicio de gobernanza en México para la Agenda 2030 <i>Juan Carlos Páez Vieyra</i>	309

La sociedad civil de México y la Agenda 2030 en el siglo XXI:
colaboración e incidencia en la política exterior y en la
cooperación internacional 325
Jazmín Antonieta Arista Islas

VIII. POLÍTICA EXTERIOR Y CIUDADANÍA 343

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la política
exterior de México: mecanismo de diálogo y cooperación 345
Patricia Baranda Carmona

Perfiles de los autores 365

Anexos 375

Convocatoria del Concurso de Ensayo “La participación de
la sociedad civil en la agenda multilateral de México” 377

Intervención del Canciller Luis Videgaray Caso en el
72º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU 379

Comparecencia del Canciller Luis Videgaray Caso con motivo de
la glosa del V Informe de Gobierno ante el Senado de la República 389

Mensaje del Canciller Luis Videgaray Caso en el acto conmemorativo
del 72 aniversario de las Naciones Unidas y de la presencia en México de
diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas 403

Presentación

La participación ciudadana en temas de política exterior de México es un proceso ascendente. Cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se interesan por los asuntos internacionales y demandan información y participación efectiva en los diferentes temas de la agenda global. Ante esta tendencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reconoce que el diálogo y la interlocución entre el gobierno y la sociedad civil son herramientas indispensables para la democracia, y que el papel de México en el concierto internacional se fortalece cuando las posiciones nacionales se nutren de los aportes de la sociedad civil.

Por más de una década, la Cancillería ha incorporado a través de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC), las diferentes perspectivas ciudadanas a la agenda internacional de México, obteniendo con ello posiciones de vanguardia en los foros multilaterales y reconociendo a la vez que el trabajo de las organizaciones y las redes sociales en temas internacionales son un activo para la diplomacia mexicana.

En este contexto, en marzo de 2017, la DGVOSC y el Instituto Matías Romero de la Cancillería convocaron al concurso de ensayo “La participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”, con el objetivo de analizar la participación e incidencia de la sociedad civil en temas multilaterales y promover la investigación académica sobre las organizaciones de la sociedad civil a fin de contribuir a su fortalecimiento. Se recibieron 115 trabajos de los cuales se premiaron los tres mejores. Debido a la riqueza de las propuestas recibidas, se llevó a cabo una selección de 18 ensayos que se incluyen en este libro como constancia documental de la participación ciudadana en los asuntos internacionales.

Los ensayos publicados contienen reflexiones y análisis, desde la perspectiva de miembros de las organizaciones de la sociedad civil, estudiantes de nivel superior e investigadores, sobre diversos temas, como derechos humanos, política mundial de drogas, gobierno abierto, gobernanza, cambio climático y biodiversidad, agenda urbana, Agenda 2030 y cooperación internacional para el desarrollo.

Esta publicación aportará información útil a las personas interesadas en el tema, por lo que hago votos para que las organizaciones de la sociedad civil continúen enriqueciendo las temáticas internacionales con sus perspectivas locales y de este modo sigan contribuyendo a edificar un México más democrático e incluyente.

Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo
Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos

Prólogo

Hoy en día utilizamos el concepto de gobernanza global para referirnos a las diferentes maneras en las cuales individuos e instituciones, públicas y privadas, a lo largo del mundo administran los temas que tienen en común y que les preocupan. Se trata de un proceso de negociación permanente, mediante el cual los intereses divergentes y, a veces en conflicto, se acomodan para producir decisiones y acciones colectivas.

El multilateralismo —con sus instituciones y regímenes formales— constituye, sin duda, una pieza fundamental de dicha gobernanza. En su concepción original, los foros multilaterales eran espacios de reunión y deliberación exclusiva de los Estados, como entidades a las que se les reconocía el monopolio de la representación de intereses de sus respectivas poblaciones en el sistema internacional. No obstante, con el avance de la globalización, la multiplicación de actores y redes transnacionales así como el surgimiento de temas cada vez más complejos, el multilateralismo tradicional ha evolucionado. Hoy incluye a múltiples partes interesadas -organizaciones de la sociedad civil, empresas, comunidades científicas- y supone también negociaciones multinivel.

La apertura del multilateralismo a la participación de diversos actores responde a la necesidad de fortalecer el grado de aceptación colectiva de las decisiones que ahí se toman, es decir, abona a su legitimidad. A su vez, los procesos de negociación más incluyentes tienden a producir resultados más eficaces porque dan la oportunidad de incorporar los diversos conocimientos, experiencias y valores de muchos de aquellos que en la práctica actuarán en el marco de las definiciones multilaterales.

Como muchos otros países, a lo largo de las dos últimas décadas México se adaptó gradualmente a la idea de incluir a distintos actores sociales en las deliberaciones sobre el rumbo de su política exterior y, especialmente, sobre sus posiciones en foros multilaterales. La creación de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil en el año 2009 fue un gran acierto ya que por su conducto la Cancillería realiza consultas, incorpora conocimiento experto e incluso forja alianzas con organizaciones sociales para impulsar temas de interés mutuo en los foros globales. Todo ello abona en posiciones más sólidas y representativas.

El concurso de ensayo “Participación de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México” que dio lugar al presente libro, refleja la intención de mantener un diálogo productivo con la sociedad mexicana en los temas de política exterior. Como parte del jurado me congratulo por la iniciativa de dar a conocer mediante esta publicación los ricos aportes de 18 participantes. Estoy segura de que será ocasión para estimular el interés de cada vez más ciudadanos en nuestro quehacer internacional.

Olga Pellicer

Introducción

La sociedad civil es un actor fundamental de las democracias participativas. En México, su presencia ha fortalecido el proceso democrático con una incidencia política cada vez más integral y ascendente en los temas prioritarios de la agenda nacional.

La política exterior mexicana se ha enriquecido en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que han nutrido las posiciones y las decisiones mexicanas en los principales foros internacionales. La agenda multilateral de México ha recibido una importante influencia de las OSC que dan seguimiento a temas de gran relevancia en el desarrollo del país.

Para impulsar la investigación y el análisis de la diplomacia ciudadana en los temas globales, la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) y el Instituto Matías Romero (IMR) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) convocaron al concurso *Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México*, en el que participaron 115 ensayos. El primer, segundo y tercer lugar fueron otorgados, respectivamente, a Raquel Jiménez Acosta, por el trabajo “La COP13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica como escenario de activación de organizaciones de la sociedad civil mexicana hacia la agenda internacional de México”; Joseph Alan Medina Reyes por el ensayo “Aportaciones de la sociedad civil a la agenda internacional de México en materia de gobierno abierto”, y Antonia Nájera Pérez por “El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030. Perspectivas de la iniciativa ACT!2015”. También se otorgó una mención especial a Hanna Monsiváis Lehne por el ensayo “ONG: de llenar los vacíos del Estado a fortalecer sus capacidades rumbo a la Agenda 2030”.

La publicación reúne los mejores ensayos del concurso, divididos en ocho capítulos que ilustran las prioridades de la política exterior mexicana, agenda que la DGVOSC ha acompañado para facilitar la participación y la incidencia de las OSC de diversas formas, desde la construcción de espacios habilitantes hasta la incorporación de representantes de las OSC en las delegaciones oficiales de México que participan en foros y eventos internacionales, constituida en una de las mejores prácticas de la política exterior mexicana.

Los mecanismos gobierno-sociedad civil forman parte de la gobernabilidad democrática. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 26 que la planeación debe ser democrática y deliberativa, basada en las demandas sociales que deben recogerse mediante adecuados mecanismos de participación para ser incorporadas a los planes y los programas de desarrollo.

La construcción de la gobernabilidad democrática en México tiene un importante componente en los distintos espacios de diálogo del gobierno y la sociedad civil, muchos de ellos con resultados alentadores por la influencia que las OSC han logrado en la definición de políticas públicas en campos tan significativos como los encomendados al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Tanto en la Ley de Planeación (artículo 4) como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se considera la participación ciudadana como pilar de la gobernabilidad democrática, directamente relacionada con la mejoría de la gestión pública y la rendición de cuentas. Los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicados el 11 de agosto de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*, enfatizan la necesidad de impulsar el buen funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana para robustecer la democracia participativa en México. Estos lineamientos tienen como objetivo facilitar y mejorar el desempeño de los funcionarios públicos para que los mecanismos ciudadanos en los que participen sean efectivos y eficientes.

En materia de política exterior, la consulta ciudadana y su incidencia en temas específicos, muy notoriamente en los multilaterales, ha sido un proceso cuidadosamente edificado, de manera más decidida desde la década de los noventa del siglo pasado, cuando la internacionalización de las OSC inició un desarrollo acelerado y el proceso democrático del país avanzó en su ciudadanización.

La actuación y las decisiones multilaterales adoptadas por México han tomado cada vez más en consideración la voz y los intereses ciudadanos en asuntos de la mayor importancia para la sostenibilidad del desarrollo del país. La orientación de las prioridades de la política exterior mexicana se ha reforzado con la dinámica y permanente participación de las OSC. Algunos de los procesos que la ejemplifican son los relativos a la política mundial de drogas, la Agenda 2030, el cambio climático, la biodiversidad, la migración, el refugio, los derechos sexuales y reproductivos, la igualdad de género y la cooperación internacional para el desarrollo.

La defensa histórica que México ha llevado a cabo del multilateralismo ha fortalecido la política exterior mexicana y ha dado un impulso decidido a su socialización en el país. Cada vez más, los asuntos internacionales afectan y vinculan la vida de los ciudadanos mexicanos, aumentando el círculo virtuoso de su interés e incidencia en la agenda global que México asume desde una visión integral y una participación de corresponsabilidad.

La fe que México tiene en el multilateralismo como metodología eficaz para preservar la paz mundial y defender los intereses nacionales lo ha llevado a comprometerse seriamente con el avance de las agendas que se negocian en este ámbito. En la medida en que la apertura del multilateralismo mexicano ha incorporado voces de actores diversos, se ha consolidado una cooperación efectiva con las OSC, respetuosa de las diferencias e incluyente de opiniones múltiples, característica de la pluralidad de los sistemas democráticos.

Los ensayos de esta publicación dan cuenta de la internacionalización del trabajo de la sociedad civil organizada en México y de la socialización de la política exterior mexicana, por lo que la Cancillería considera pertinente

su difusión para enriquecer el análisis y la investigación de procesos que han alimentado la vida democrática del país, fuertemente basados en prácticas incluyentes y participativas que refuerzan la construcción del México al que se aspira.

En el primer capítulo dedicado a los derechos humanos, en su ensayo “La sociedad civil mexicana en defensa de los derechos humanos”, Jorge Morón Vilchis analiza aspectos relevantes del trabajo ciudadano que contribuyen a comprender mejor la importancia que tiene su desempeño en el contexto nacional e internacional. El autor ejemplifica, analizando un caso específico, el ejercicio real del tercer sector en defensa de los derechos humanos.

Por su parte, Salvador Vázquez Fernández analiza el tema “Incidencia. Base para la construcción de una agenda multilateral de ejercicio de los derechos de la niñez”, en el que ofrece una base metodológica para la asociación entre Estados y sociedad civil, en el marco de los temas de la niñez. Para ello, propone la construcción de una ruta que sirva como marco de posicionamiento para las relaciones multilaterales.

En “El papel de la sociedad civil mexicana en la aplicación y seguimiento de la Convención de los Derechos de las personas con Discapacidad”, Valeria Bereniz Ramos Barba establece que la diplomacia ciudadana no busca sustituir, sino integrar y enriquecer la toma de decisiones de los gobiernos y organismos multilaterales, bajo los principios de una *gobernanza global*.

La política mundial de drogas conforma el segundo capítulo, en el que Zara Ashley Snapp Hartman diserta de manera brillante sobre este desafiante tema en el ensayo “Un pie adentro y otro afuera: las OSC y la agenda multilateral de drogas”. La autora considera que el movimiento por una reforma a la política de drogas ha hecho que las OSC y al gobierno emprendan acciones para exigir un cambio en el régimen internacional de fiscalización de las drogas, con el fin de adoptar una visión centrada en los derechos humanos, la salud pública, la seguridad comunitaria y el bienestar social.

El tercer capítulo “Migración”, inicia con el ensayo “La incidencia de las ONG en la política migratoria México-Estados Unidos” de José Víctor Flores

Carmona, quien reflexiona sobre este tema prioritario para México, como país de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes. A lo largo del texto plantea que las OSC han logrado incidir en las políticas migratorias en México y en Estados Unidos, creando espacios para expresar sus voces que son eco de los intereses de los migrantes.

El cuarto capítulo sobre gobierno *abierto* incluye el ensayo “Aportaciones de la sociedad civil a la agenda internacional de México en materia de gobierno abierto”, de Joseph Alan Medina Reyes, en el que se destaca la importancia de la participación ciudadana en esta nueva cultura de gobernar haciendo pública la información relevante para la sociedad civil. En el trabajo se plantea que durante las últimas décadas los problemas mundiales han dejado de ser responsabilidad exclusiva de los Estados, pues trascienden sus competencias y capacidades, además de que para su manejo y solución requieren de otros actores como la sociedad civil, que de manera gradual y profunda ha logrado obtener espacios en el debate, el posicionamiento y la solución de los temas internacionales de mayor relevancia, e incluso ha logrado completar, enriquecer y fortalecer las acciones de los gobiernos ante estos complejos escenarios.

En “Los datos abiertos y la sociedad civil: una oportunidad de mejora dentro de la agenda multilateral de México”, Sebastián Alfonso Rueda Quesada asegura que la transparencia desempeña un papel fundamental para la sostenibilidad democrática en la medida que posibilita el control y la fiscalización de las actuaciones y decisiones públicas. En este sentido, la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto ha acelerado la instrumentación de importantes procesos para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción y la impunidad, así como el aumento de los servicios públicos y de la incidencia ciudadana en la *gobernanza democrática*.

Dos de los temas que registran mayor actividad de las OSC en la agenda multilateral constituyen el quinto capítulo: “Cambio climático y diversidad biológica”, que inicia con el ensayo “La COP13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica como escenario de activación de organizaciones de la sociedad civil mexicana hacia la agenda internacional de México”, de Raquel Jiménez Acosta que, como ya se mencionó, obtuvo el primer lugar del concurso. Re-

forestamos México, organización en la que la autora colabora, llevó a cabo un trabajo destacado a fin de articular la consulta ciudadana en el país para preparar la decimotercera Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se celebró en Cancún, México, en diciembre de 2016. El ensayo tiene como hilo conductor documentar los procesos en los que las OSC participaron con motivo de la COP13, a la luz del marco teórico conceptual derivado de las corrientes liberales —mejor conocidas como idealistas— de las Relaciones Internacionales, en las que se encuentran los enfoques de la *gobernanza global* y de la *cooperación internacional*.

En su interesante ensayo “Mensajes de la *Última Tule*, percepción del ambiente y participación de la sociedad civil en la elaboración y en el cumplimiento de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en México”, Francisco Gallardo Negrete analiza la participación de la ciudadanía organizada en la batalla contra el cambio climático. Para ello, expone la metáfora de la *Última Tule*, un lugar presumiblemente paradisiaco que había sido imaginado por viajeros y exploradores desde la Antigüedad clásica. El autor plantea dos directrices en el debate de las políticas públicas sobre el cambio climático: la redistribución de los esfuerzos sectoriales y la reformulación del lenguaje en las iniciativas gubernamentales.

Por su parte, Sandra Leticia Guzmán Luna recorre el camino de la conexión internacional a la realidad local en el ensayo “El papel de la sociedad civil en la Agenda Climática de México: de la incidencia global a la acción nacional”. La autora señala la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de negociaciones internacionales de cambio climático y su traducción a la acción nacional en México, participación que considera crucial para elevar el nivel de la implementación de los compromisos internacionales de México.

Para cerrar este importante capítulo, en “Mejorando la participación de la sociedad civil en el combate al cambio climático”, Rodrigo Arturo Jiménez Silva plantea la relevancia de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático desde los foros multilaterales en los que México participa, centrándose en el G20 y la Alianza para el Gobierno Abierto. El autor considera que

es imperativo que los gobiernos y los foros multilaterales provean marcos de diálogo adecuados para que la sociedad civil pueda expresarse de manera libre, imparcial y transparente.

En el capítulo sexto se trata la nueva agenda urbana, En su ensayo “La incidencia de la sociedad civil en las conferencias Hábitat: Hábitat III y el derecho a la ciudad como principio alternativo para repensar las ciudades y la urbanización”, Arianne Berenice Reséndiz Flores afirma que México ha logrado progresos en este campo, en el que es prioritario el trabajo colaborativo gobierno-sociedad civil para impulsar la nueva agenda urbana, ya que en el país más del setenta por ciento de la población vive en zonas urbanas, por lo que el derecho a la ciudad es fundamental para el avance real de la ya mencionada agenda.

El capítulo séptimo “Agenda 2030” recoge una de las más afortunadas experiencias de colaboración sociedad civil-gobierno, que ha sido ampliamente reconocida en el seno de las Naciones Unidas por la intensa colaboración establecida entre las OSC y el gobierno para la definición y la adopción de esta agenda.

El ensayo de Laura Becerra Pozos, “Una experiencia de diálogo e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la aprobación e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, ilustra objetivamente la rica cooperación que durante meses nutrió el trabajo coordinado por la Cancillería mexicana, que permitió a México ejercer un liderazgo por su activo desempeño para lograr la adopción de la Agenda en septiembre de 2015. La autora afirma que la política exterior y los temas globales han sido, desde hace décadas, ámbitos de interés de las OSC en México por su relación con la agenda nacional. Considera que estas organizaciones son un motor de cambio y un medio efectivo para el ejercicio de los derechos, porque se convierten en la voz de quienes no tienen otro medio de hacerse escuchar.

En “ONG: de llenar los vacíos del Estado a fortalecer sus capacidades rumbo a la Agenda 2030”, Hanna Monsiváis Lehne analiza la hoja de ruta que la participación ciudadana ha recorrido en el marco de la política exterior

mexicana que, como parte de los principios constitucionales, ha definido una actuación más allá de la meramente gubernamental con la incorporación de las OSC en el centro de gravitación de una actuación internacional enriquecida por la ciudadanía. La autora afirma que actualmente existen condiciones para que las OSC evolucionen de ser proveedoras de servicios a ser desarrolladoras de capacidades en las instituciones gubernamentales. En el ensayo se explora la evolución de estas organizaciones y se propone una nueva forma de interacción con el gobierno mexicano como una alternativa para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En “El impacto de la sociedad civil mexicana en la Agenda Global 2030. Perspectivas desde la iniciativa ACT!2015”, Antonia Nájera Pérez argumenta que la participación ciudadana proactiva permite que disminuya la verticalidad en la toma de decisiones públicas, sobre todo cuando se trata de aspectos que afectan los derechos humanos. La autora sostiene que aunque todavía son pocas las OSC que generan mecanismos de incidencia política para influir en la agenda pública y en los asuntos multilaterales, la participación ciudadana de la definición de la Agenda 2030 es un buen ejemplo de su importancia, especialmente en lo relativo a la iniciativa ACT!2015.

En su ensayo “Diálogos entre gobiernos y ciudadanía, un ejercicio de gobernanza en México para la Agenda 2030”, Juan Carlos Páez Vieyra analiza los esfuerzos para avanzar en el proceso de reflexión conjunta sociedad civil y gobierno para deliberar sobre agendas comunes. El autor hace un seguimiento puntual del papel de la Cancillería mexicana para impulsar la participación efectiva de la sociedad civil durante la negociación y la adopción de una Agenda 2030 integral, coherente y universal, apoyada en instituciones y con capacidad de respuesta.

En “La sociedad civil de México y la Agenda 2030 en el siglo XXI: colaboración e incidencia en la política exterior y en la cooperación internacional”, Jazmín Antonieta Arista Islas considera que México se caracteriza por el nivel de influencia y participación en foros y organismos multilaterales para promover el diálogo, el consenso y la colaboración con otros gobiernos y con la sociedad civil, que se ha convertido en un importante actor global con incidencia creciente en la agenda de la política exterior mexicana.

El capítulo octavo cierra la edición con el ensayo de Patricia Baranda Carmona, “El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la política exterior de México: mecanismo de diálogo y cooperación”, en el que reflexiona sobre el proceso en el cual la ciudadanía organizada ha establecido espacios que le han permitido lograr una verdadera cooperación con el gobierno. Para la autora, el trabajo de las OSC, durante algún tiempo centrado en los asuntos nacionales, ha trascendido al plano internacional por el proceso de globalización que se vive. Es en esta nueva dimensión donde la incidencia política tiene mayor importancia para avanzar las agendas locales. En el ensayo se reafirma la relevancia de la participación ciudadana en la política exterior mexicana mediante el diálogo y la construcción de mecanismos de colaboración para contribuir al desarrollo de una política exterior innovadora y moderna que cuente con mecanismos de evaluación que valoren los retos y las lecciones aprendidas.

Como se puede observar, hay varias líneas analizadas en los ensayos, que subrayan el papel estratégico de la participación ciudadana en los asuntos públicos, específicamente en la política exterior. Los autores destacaron los avances y los retos de la diplomacia ciudadana en México y la necesidad de profundizar la internacionalización de las OSC mexicanas.

Entre los temas que registran mayor avance en la incidencia ciudadana internacional, los de cambio climático, derechos humanos, migración, política de drogas, transparencia y Agenda 2030 son los que registran un desarrollo sostenido y ascendente.

Apoyar el desarrollo de capacidades de las OSC para robustecer la dimensión internacional de su participación sigue siendo una de las principales tareas de la Cancillería mexicana, así como la de utilizar formatos incluyentes que promuevan una equilibrada representatividad del trabajo ciudadano en espacios multilaterales de amplia participación para impulsar el liderazgo mexicano en áreas prioritarias para México como la reducción del riesgo de desastres, la implementación de la nueva agenda urbana y la preservación de la biodiversidad.

La publicación de los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana

en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” ofrece una oportunidad para reforzar la efectividad de los espacios de diálogo, concertación y cooperación del gobierno con la sociedad civil organizada. Para la Secretaría de Relaciones Exteriores la presencia y la participación efectiva de las OSC es fundamental para continuar construyendo una cada vez más robusta democracia participativa.

Luz Elena Baños Rivas

DERECHOS HUMANOS





La sociedad civil mexicana en defensa de los derechos humanos

Jorge Morón Vilchis

En este artículo se tratan algunos aspectos relevantes de la sociedad civil, vista como una parte de la sociedad en general, que contribuyan a comprender mejor la importancia que tiene su desempeño en el contexto nacional e internacional, para ello se exponen las generalidades sobre el tercer sector, sus acciones, su marco jurídico y normativo, su participación e impacto en las políticas públicas, su relación con los sectores público y privado, y un caso que ejemplifica el ejercicio real del tercer sector en defensa de los derechos humanos a nivel internacional.

Generalidades sobre el tercer sector

En el escenario mundial de la globalización y el neoliberalismo en el que se vive hay un sector de la sociedad civil que tiene connotada relevancia como un intermediario entre las instituciones económicas, políticas gubernamentales y la opinión pública de la sociedad, en cuanto a la producción de bienestar social, porque con sus acciones busca generar un beneficio para la sociedad en su conjunto o para algunos grupos específicos. Este sector social se ubica entre el sector oficial (o de gobierno) y el sector privado (o empresarial) como un tercer productor de bienestar social; su función primordial es la prestación de servicios sociales por medio de diversos tipos de agrupaciones, como fundaciones, asociaciones, cooperativas, proveedores de servicios sin fines de

lucro, fideicomisos de beneficencia, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Su participación activa en la vida social y política ha ido en aumento en varios países principalmente por la crisis que atraviesan sus economías y sus gobiernos neoliberales, los cuales se ven imposibilitados para seguir proporcionando ese bienestar colectivo, por lo que han privatizado muchos servicios que antes proveía el Estado; en algunos casos, esta situación incluso ha provocado el surgimiento de movimientos sociales que se oponen a las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos, porque desaparecen paulatinamente los sistemas de protección y asistencia social hacia la población más necesitada o vulnerada.

Resulta un tanto complicado definir y situar claramente este tercer sector de la sociedad porque tiene semejanzas y diferencias con el sector oficial o gobierno y con el privado o empresarial; por un lado se parece al privado por no pertenecer al gobierno, pero también se le asemeja porque sus acciones están dirigidas a la busca de un bienestar social; sin embargo, su característica de “no lucrativo” lo diferencia de las empresas privadas y su condición de “no gubernamental” lo hace distinto al gobierno. Hay otros elementos o características que clarifican un poco más el papel que desempeñan en la sociedad, por ejemplo, la mayoría de estas agrupaciones se deben a motivos o fines de carácter altruista, a la búsqueda del bien común y se inspiran en una clara ideología que guía sus acciones; cabe decir que algunas organizaciones, aunque defiendan intereses particulares de ciertos grupos o colectivos específicos, siguen considerándose defensoras del bien común. Más allá de estos elementos, hay tres rasgos definitorios que distinguen las agrupaciones de este tercer sector: estar organizadas, ser autogobernadas y de libre o voluntaria afiliación o adhesión de sus integrantes. La siguiente cita nos ayuda a comprender este punto:

No resulta tan sencillo separar al Tercer Sector del mercado y del Estado, como si fuera una esfera independiente, pues en incontables ocasiones entra en competición con las empresas en la provisión de bienes y servicios a la sociedad y en no menos ocasiones es un actor fundamental



en el desarrollo de muchas políticas sociales impulsadas por el Estado. Amén de su excesiva dependencia de la financiación pública (Rubio García, 2007, p. 277).

De acuerdo con lo anterior, no es tan importante deslindar claramente este tercer sector; más bien se trata de establecer algunos aspectos que encierra su concepto, lo que ayudará a entender con toda claridad lo que es la sociedad civil: son ciudadanos activos organizados libremente que actúan con fines de interés colectivo; hacen valer su voz en decisiones sobre asuntos del bien común; tienen iniciativa y hacen esfuerzos sociales, democráticos y pacíficos que inciden en los derechos protegidos de la sociedad y en las políticas que asume el Estado; establecen relaciones de diálogo, reconocimiento, deliberación y, sobre todo, de construcción entre la sociedad y el Estado para la solución a los problemas; su acción es indispensable para afianzar los derechos humanos, la democracia y la justicia social, impidiendo la concentración y el ejercicio ilegal del poder político del Estado y de otros sectores de la sociedad.

A partir de estas ideas se puede decir entonces que sociedad civil es el espacio en el cual los ciudadanos participan de forma individual o colectiva en actividades encaminadas a defender y promover intereses colectivos en el ámbito público.

Acciones de la sociedad civil

El tercer sector viene a ser entonces una expresión de la sociedad organizada con diferentes intereses de asociación, pero con vocación hacia la libre, plural y democrática construcción del interés común por parte de los ciudadanos, sin fines lucrativos, religiosos, partidistas, gubernamentales.

Entre algunos de los principales grupos que integran la sociedad civil que trabajan por los derechos humanos están las organizaciones de derechos humanos, los defensores de derechos humanos, los familiares de víctimas, las organizaciones de desarrollo, las coaliciones o redes de organizaciones, los sindicatos y gremios, los movimientos sociales, las organizaciones de base co-



munitaria, las instituciones que promueven los derechos humanos, y los profesionales que trabajan por el respeto y el disfrute de los derechos humanos.

Entre los principales papeles y tareas de la sociedad civil están: proponer políticas públicas que eviten o resuelvan situaciones en que la población pueda ser afectada; buscar y defender espacios donde los ciudadanos puedan participar activamente en la vida pública ejerciendo sus derechos y traducirlos en demandas hacia el gobierno; frenar los excesos de poder o arbitrariedades del Estado promoviendo que las diferencias entre población y gobierno se resuelvan legal y pacíficamente; estar al pendiente de que los órganos, leyes y medidas dictadas por las autoridades sean transparentes y apegadas a derecho, y construir visiones sociales comunes de la problemática general mediante soluciones que vean siempre por el interés común.

Algunas funciones concretas que realiza la sociedad civil relativas a los derechos humanos son: reunir y difundir información acerca de los derechos humanos para promover la toma de conciencia respecto de éstos, llevar a cabo actividades de promoción movilizándolo a la opinión pública para hacer realidad el respeto a los derechos humanos, capacitar a otras personas para conseguir una transformación democrática que mejore las condiciones sociales, políticas y económicas, que propicien además una mayor participación de la gente en decisiones que afectan la vida humana, promover la mejor gestión de los asuntos públicos para reducir tensiones políticas y sociales, contribuyendo así a consolidar la paz

Marco jurídico y normativo de la participación social

En México, la organización de la sociedad estuvo durante mucho tiempo controlada por el Estado; esta participación social estaba orientada a los intereses políticos del gobierno, lo cual fomentó el clientelismo político y el paternalismo oficialista, y limitó los espacios para que se diera una auténtica ciudadanía. A partir de los años sesenta brotan algunos movimientos sociales de manifestantes inconformes con el gobierno; en los ochenta, a raíz de los fenómenos económicos y políticos mundiales de la globalización y el





neoliberalismo, que repercuten también en México, se intensifica una amplia movilización social que pedía reivindicaciones sociales económicas, políticas e incluso culturales, y así surgen varias organizaciones y corrientes. A partir de 1985, después de los sismos en la Ciudad de México, surgieron redes sociales que en un principio atendieron la distribución de bienes y la búsqueda de desaparecidos. Más tarde se organizaron para solicitar la reubicación de viviendas y así transitaron para arraigarse y transformarse muchas de ellas en instituciones que fortalecieron y profesionalizaron el activismo ciudadano frente a la gestión gubernamental, lo que provocó, entre otras cosas, la creación de un marco jurídico que reglamentara sus actividades. Entre otras, se crearon instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, el Instituto Federal Electoral. También se desarrollaron diversas disposiciones normativas, que dan fundamento legítimo a la participación ciudadana en la administración pública.

Las leyes que establecen las bases para la participación de la sociedad en los asuntos públicos son las siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla tres derechos de los mexicanos básicos para su participación en asuntos públicos: acceso a la información (art. 6), petición (art. 8) y asociación (art. 9), además de que considera la participación en la planeación del desarrollo (art. 26).

La ley de Planeación establece la participación social en la planeación del desarrollo nacional: En su art. 20 permite que las organizaciones sociales participen como órganos de consulta en la planeación relacionada con su actividad. En su art. 28 prevé que los programas federales son objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y con los grupos sociales interesados. En los arts. 32, 37, 38, 39 y 40 se establece la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y los particulares interesados.

La ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) vigila la rendición de cuentas a los ciudadanos para que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos, lo que apuntala la



democratización y la justicia social. Como complemento de este ordenamiento se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un organismo independiente que vigila el cumplimiento de la ley, revisa los casos en que la autoridad obstruya el acceso a la información y determina si la información que solicita la persona es pública, reservada o confidencial; asimismo facilita el seguimiento en la aplicación de programas y acciones del gobierno federal.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, expedida en 2004, reconoce la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil; las considera entes de interés público sin carácter mercantil y les otorga el derecho de integrarse a los órganos de participación y consulta de las dependencias de la administración pública, así como a acceder a los apoyos y estímulos públicos.

Además, a partir de esta ley se crean tres órganos de participación y consulta de fomento:

- La Comisión de Fomento de la Actividades de las OSC instalada en 2004; participan cuatro secretarías federales (Secretaría de Gobernación [Segob], Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores) con el propósito de coordinar la aplicación de la ley, así como de promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado.
- El Registro Federal de Organizaciones Sociales Civiles instaurado en 2004 por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que expide a las OSC la clave única de inscripción en el Registro Federal de las OSC (Cluni) para ser objeto de fomento de los programas gubernamentales.
- El Consejo Técnico Consultivo, presidido por la Segob. Se instaló en 2005 y está formado por representantes de las OSC con el objeto de complementar la comisión en el diseño y orientación de las políticas de fomento.





Participación e impacto de las OSC en las políticas públicas

“El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) demanda mayor reconocimiento de las OSC como asociadas a nivel local, nacional e internacional, con funciones de formulación, ejecución, supervisión y evaluación de objetivos y actividades en materia de población, desarrollo y medio ambiente” (Conapo, 2009, p. 292). En este marco, el Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población (CCCPP), instalado en diciembre de 2002 por el Consejo Nacional de Población (Conapo), vincula a la sociedad civil organizada para el mejor cumplimiento de las acciones y los programas de población.

En México, la participación de las OSC en materia de población, desarrollo y medio ambiente abarca los siguientes tópicos: igualdad entre hombres y mujeres, salud reproductiva, VIH/sida, jóvenes, desarrollo social —combate a la pobreza, indígenas, mujeres en situación de vulnerabilidad, adultos mayores, personas con discapacidad—, migrantes, sustentabilidad ambiental, política exterior y el sector privado.

La sociedad civil como verdadero actor social

Desde sus orígenes el ser humano se reúne, se agrupa para mejorar su vida y cuando enfrenta la desgracia, la injusticia, la maldad se une más para luchar por la paz y la justicia, así surge la sociedad civil organizada como un componente básico de la convivencia pacífica, la democracia y el ejercicio de los derechos humanos.

En esta lucha constante la sociedad civil se enfrenta al poder, la agresividad y los ataques de grupos poderosos o de los mismos gobiernos autoritarios que ven afectados sus intereses con el activismo ciudadano.



En lo que se refiere al reclamo por el respeto a los derechos humanos, los grupos sociales defensores han tenido una lucha ardua si se considera que estos derechos “se pueden entender como las condiciones básicas que permiten a las personas vivir con dignidad y en libertad” (Urquidi Acosta, 2013); su ámbito es ilimitado porque están presentes en cada momento de la vida de las personas; por ende, son susceptibles de no ser respetados en cualquier instante ya sea por los propios particulares o por las autoridades. Ante este problema, la sociedad internacional, a través de la ONU, creó, en 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en esencia menciona la libertad, la igualdad y la dignidad como derechos fundamentales, obligatoria para todos los países miembros de la ONU. A raíz de esto, cada país creó las leyes e instituciones o comisiones sobre el tema para reglamentarlo en su esfera nacional. En el caso de México, la CNDH fue creada en 1992; también se reconoce a la persona como sujeto de derecho internacional, porque conserva sus derechos y obligaciones en cualquier lugar del mundo donde se encuentre, aunque no sea su país de origen. Del mismo modo hay instancias jurídicas internacionales que reciben quejas de habitantes o grupos de un país cuando sus gobiernos no los atienden de manera adecuada, o las respuestas que les dan no los satisfacen plenamente. En el caso de América Latina está la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Un aspecto importante que se debe mencionar en cuanto a la actuación de la sociedad civil más allá de las fronteras es la llamada *nueva diplomacia* que es “la apertura de espacios y mecanismos formales para que actores de la sociedad civil busquen incidir en la política exterior y en las agendas globales de los Estados y en los procesos multilaterales” (Alejo Jaime, 2013, p. 287). Mediante la actuación de actores nacionales que constituyen la llamada *ciudadanía diplomática* se pretende influir en las políticas de gobierno, lamentablemente, sin mucho éxito por la limitación de espacios de consulta y participación que muchos gobernantes imponen.

La mayor actuación de la sociedad civil en el ámbito internacional se da con la participación en foros u otros eventos adonde pueden exponer sus ideas y propuestas, y a través de peticiones escritas a organismos internacionales solicitando su intervención para atender quejas concretas de violaciones a los



derechos humanos, muchas de las veces por la inconformidad de los afectados con las resoluciones emitidas por los órganos nacionales o por la negligencia con la que actúan.

Un reclamo específico de respeto a los derechos humanos

Más de cien organizaciones de la sociedad civil mexicana, grupos, comunidades y académicos, que trabajan en la defensa de los derechos humanos e interesados en el tema de la responsabilidad de las empresas en los derechos humanos de sus trabajadores, prepararon un informe para el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, en ocasión de la visita que hizo a México este grupo en 2016 (Hudlet, 2016).

El objetivo del informe fue dar un panorama de la situación de empresas y los derechos humanos a nivel nacional. Con base en 61 casos bien documentados, se identifican patrones o rasgos comunes de violaciones y de abusos a los derechos humanos por parte del Estado y de las empresas de diferentes sectores, incluyendo el energético, el extractivo, la construcción, la agroindustria y la maquila, entre otros. La información permite vislumbrar los principios que rigen la relación entre empresa y derechos humanos por parte del Estado mexicano y de las empresas que llevan a cabo actividades en el país. A fin de obtener la información, las organizaciones usaron el Cuestionario de Referencia para la Documentación de Abusos Corporativos elaborado por el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH).

El informe inicia con una breve descripción de la situación social de México; en él se resalta que actualmente el país atraviesa una crisis generalizada en materia de derechos humanos; en este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó, en 2016, en su más reciente informe de país, que en México existen niveles críticos de violencia, inseguridad e impunidad, los cuales contrastan con los avances legislativos y las políticas públicas que promueve el gobierno mexicano.



En este contexto de violencia, impunidad, crimen organizado y desigualdad en que operan las empresas en México, es complicado que los empresarios apliquen los más altos estándares en materia de derechos humanos y tomen medidas especiales en situaciones de conflicto; incluso, en algunos casos, se dice que el sector empresarial se ha beneficiado de la impunidad, la corrupción y rendición de cuentas por parte del Estado.

En el citado informe también se mencionan algunos temas y situaciones que dificultan el cumplimiento de los principios rectores sobre derechos humanos por parte del Estado y de las empresas, así como los abusos más frecuentes: captura del Estado, complicidad, corrupción e impunidad, reformas estructurales que debilitan la protección de los derechos humanos, falta de consulta previa, libre, informada y adecuada de los proyectos, falta de acceso a la justicia e incumplimiento de normas y sentencias, reducción de espacios de participación y abusos contra defensores de derechos humanos.

La parte medular del informe es la exposición y análisis de 61 casos, en los que se puede identificar algunos patrones sobre el tipo de abusos a derechos humanos que involucran actividades empresariales; entre los más comunes se encuentran:

- Abusos al derecho a la tierra y el territorio (32 casos)
- Falta de acceso a la información (28 casos)
- Abusos al derecho al medio ambiente sano (22 casos)
- Impactos negativos a la salud (17 casos)
- Falta de cumplimiento de los derechos indígenas (17 casos) (Hudlet, 2016. p. 13).

Se hace la aclaración que hay situaciones donde se dan dos o más tipos de abusos; por ello, aparentemente, todos los abusos sumados dan más de 61. En la investigación que se basa el informe estuvieron implicadas 99 empresas, 50 mexicanas, 41 extranjeras y 8 del Estado.





Con base en la información descrita, el informe recomienda:

- Que el grupo de trabajo reconozca la crisis de derechos humanos y el papel de las empresas para abordarla y remediarla.
- Recordar la obligación de las empresas, de respetar los derechos humanos, y la obligación de tener políticas de derechos humanos.
- El Estado debe asegurar la protección de los derechos humanos de manera integral y universal, incluyendo los relacionados con tierra, territorio y ambiente.
- Para mejorar el acceso a una adecuada compensación, deberán establecerse mecanismos de reclamación judiciales y no judiciales.
- Resaltar la importancia de que el Estado y las empresas cumplan con sus obligaciones de respetar los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes afectados
- Adoptar medidas específicas de protección para aquellos defensores de derechos humanos y periodistas que están en riesgo por participar en procesos de investigación para la impartición de justicia
- El Estado debe incrementar recursos para el Programa Nacional de Protección de los Derechos Humanos.
- El Estado deberá investigar y castigar a actores empresariales acusados de violar de alguna manera los derechos de quienes defienden los derechos humanos (Hudlet, 2016. p. 18-19).

Por último, el informe anexa las fichas de casos de abusos a derechos humanos relacionados con empresas, con las cuales detalla y fundamenta sus análisis y conclusiones.



Conclusión

En este trabajo ya no se toma en cuenta el curso que siguió este caso particular a la llegada del grupo visitador y cuál fue la respuesta que se obtuvo, pues la finalidad era simplemente exponer una situación de evidente violación de los derechos humanos y el mecanismo empleado para darlo a conocer en el exterior buscando quizá una atención más pronta y expedita al problema, tal vez porque hoy en día no se tenga la suficiente confianza en la justicia mexicana, por la misma crítica situación de corrupción e impunidad que atraviesa el país.

Pese a este crítico panorama nacional, es muy satisfactorio poder decir que las organizaciones de la sociedad civil mexicana no ceden en su lucha de defensa de los derechos humanos y siguen manifestándose aun en circunstancias adversas fuera de las fronteras pidiendo el apoyo de las instancias internacionales sin importarles la opinión o reacción de las autoridades nacionales, lo cual desde luego es muy plausible y da esperanzas al pueblo en general para no tolerar tantas violaciones a los derechos humanos. Se sigue escuchando la voz de los mexicanos afectados, aunque ello implique evidenciar lo corrupto que está el sistema judicial y la profunda crisis de valores que hay en la sociedad.

Referencias

- Acosta Urquidi, M. (2013). La emergencia de la sociedad civil como actor político de alcance mundial. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 149-166.
- Alejo Jaime, A. (2013). Sociedad civil y política exterior en México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 283-307.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2009). *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*. México: Secretaría de Gobernación/Secretaría de Relaciones Exteriores.





Hudlet, K. (comp.). (2016). *México: Empresas y Derechos Humanos. Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU*. México: Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos.

Rubio García, J. A. (2007). El tercer sector frente a las transformaciones del Estado de bienestar, *Cuadernos de Trabajo Social*, 20, 275-287. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUT-S0707110275A/7554>.



Incidencia. Base para la construcción de una agenda multilateral de ejercicio de los derechos de la niñez

Salvador Vázquez Fernández

Este ensayo busca ofrecer una base metodológica para la asociación entre Estado y sociedad civil en el marco de la cooperación para el ejercicio de los derechos de la niñez. En él se propone la construcción de una ruta que permita orientar a los involucrados en el diseño e implementación de políticas a favor de una política de bienestar para la niñez, que sirva como marco de posicionamiento para las relaciones multilaterales en el ámbito de las relaciones internacionales.

Multilateralismo y cooperación

El multilateralismo, como una forma de colaboración y asociacionismo entre países, representa en la actualidad una oportunidad renovada para colocar en las agendas prioritarias de atención de los países el tratamiento sistemático e intencionado de los problemas que el modelo de consumo voraz ha traído, entre otros, la profundización de las brechas o distancias entre los miembros de una misma sociedad e incluso entre países. Se trata de la escalada de la desigualdad que no puede resolverse solamente a través de los acuerdos firmados en foros internacionales, que reflejan la buena voluntad de los participantes, pero que no se está concretando o, en todo caso, se requieren mayores esfuerzos de los gobernantes.



En este sentido, una vía todavía poco explorada en relación con el multilateralismo es aquella que tiene que ver con la capacidad de articulación, legitimidad y resultados concretos que representa la cooperación internacional para el desarrollo. En mi opinión, el multilateralismo tiene que ver con los marcos normativos que regulan los acuerdos de colaboración entre los países y la cooperación tendría que ser entonces con la implementación de tales acuerdos.

La agenda de los derechos de la niñez

Un tema común entre México y buena parte de los países de la región latinoamericana es el del respeto a los derechos humanos. Particularmente en México, el caso de la agenda de respeto y ejercicio de los derechos humanos es un asunto pendiente y urgente de resolver. México actualmente se encuentra envuelto en una crisis tanto institucional como social. La simulación es uno de los principales obstáculos para concretar las agendas de desarrollo que permitan modificar positivamente la vida de las personas. La presencia y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil resultan indispensables, puesto que son ellas las que pueden ser un enlace entre los organismos de gobierno y la ciudadanía. El papel que desempeña la sociedad civil es claramente ser un facilitador y un vigilante de las acciones derivadas de las agendas, y en caso de que éstas no se cumplan o se respeten, la sociedad civil debe alzar la voz. Bajo esta idea, la sociedad civil otorga voz a los más vulnerables.

Entre los grupos considerados como los más vulnerables tanto en América Latina como en México están la niñez y la juventud. En muchos de los enormes sectores urbanos y rurales en México, los niños y los jóvenes no son considerados como sujetos con voz, mucho menos como agentes de cambio y ciudadanos capaces de exigir y hacer valer sus derechos.

En 1989, se firmó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, sin embargo, y a la luz de las evidencias casi treinta años después, los resultados en términos de bienestar para la niñez aún son poco claros, al menos en términos de acceso a salud y educación. Los indicadores oficiales de





muchos de los países de la región latinoamericana sostienen que en términos de acceso, éste es casi universal. De ser así, el gran desafío de la cooperación a través del trabajo entre los Estados y la sociedad civil es, entonces, el tema de la calidad. De nada sirve que los niños se encuentren registrados en algún sistema de salud si el médico no asiste, no hay suficientes medicinas, son discriminados por su condición étnica, es decir, son violentados sus derechos humanos.

En coherencia con lo anterior, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha mostrado que durante los últimos años, en el caso de México se ha incrementado de manera sistemática la violación de los derechos, como el de la educación de calidad, el del acceso a servicios de salud de calidad, el de la explotación laboral, la negligencia y los abusos que violentan los derechos de la infancia y juventud. De hecho, hoy, en México, uno de cada dos niños, niñas y adolescentes son pobres y, todavía más preocupante, nueve de cada 10 niños y niñas que hablan una lengua indígena son pobres (UNICEF-Coneval, 2014).

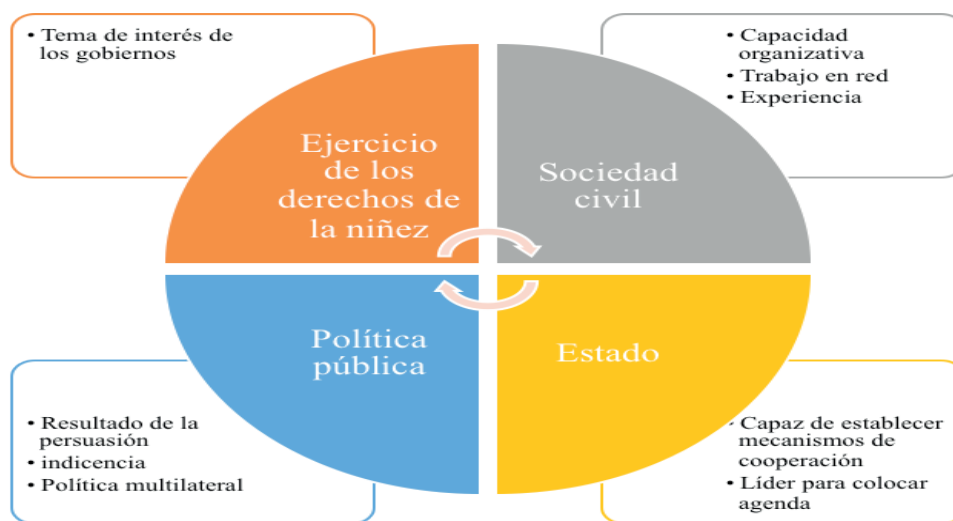
Incidencia. Clave de la eficacia de la multilateralidad

La *incidencia* es un mecanismo de acción empleado por un grupo de ciudadanos con el objeto de lograr persuadir a otros para la obtención de un fin. Desde mi punto de vista, la persuasión es uno de los mejores enfoques para lograr un cambio y, en ese sentido, la persuasión sería el eje central para la incidencia, es decir, la persuasión es la capacidad que un grupo de personas organizada tiene para establecer un dialogo y la razón en lugar de la fuerza para la obtención de un beneficio de carácter colectivo.

Derivado de lo anterior, el grupo de personas que es capaz de colocar su agenda en atención de los hacedores de políticas públicas es la sociedad civil a través de la creación de redes de vinculación y participación. Pueden formar parte de esta red organizaciones internacionales preocupadas por el cumplimiento de los derechos de la niñez, organizaciones nacionales y locales. Es importante señalar que, una red de este tipo permitiría al Estado la vin-

culación con otros Estados colocando así un tema en la agenda multilateral (véase Figura 1).

Figura 1. Vinculación entre actores para la multilateralidad



Nota: Elaboración propia

La incidencia no sólo es un mecanismo y un medio con el que cuenta la sociedad civil, es también un mecanismo de gobierno para influir en la construcción de una agenda multilateral. Los Estados pueden hacer uso de la incidencia para buscar la promoción y el ejercicio de la justicia a través de cambios en las políticas, los sistemas, las estructuras, las prácticas, las actitudes y la educación sobre los derechos humanos. Sin embargo, esta búsqueda no puede ser únicamente retórica de foros de discusión, sino debe expresar claramente estrategias de cambio social.



Mapa de incidencia sociedad civil y gobierno

La incidencia desde la perspectiva aquí propuesta circula en dos vías. Tanto la sociedad civil como el Estado pueden hacer uso de este mecanismo para la construcción de agendas multilaterales. No obstante, también es preciso establecer un mapa de ruta, es decir, una serie de componentes necesarios para lograr, en este caso, la construcción de una agenda de ejercicio efectivo de los derechos de la niñez.

- Determinación de la demanda. Tanto los actores de la sociedad civil como el Estado deberán idealmente alcanzar un acuerdo que les permita a ambos posicionarse frente a la demanda específica de respeto y cumplimiento de los derechos de la niñez.
- La argumentación para generar la creación o el cambio de política. Esto consiste en el hecho de que las personas que se agrupan en la sociedad civil se relacionen con los que están en el poder para persuadirlos de un cambio en beneficio de la niñez. Para ello, la tarea de la sociedad civil consiste en trabajar en el cabildeo y el diálogo, el trabajo en red, la educación y concientización del resto de los actores —otros países— que podrían o deberían estar interesados;
- *Accountability* social. Se trata de que la sociedad civil establezca un comité de vigilancia para monitorear la implementación de los acuerdos. En otros términos, la tarea de la sociedad civil consiste en asegurarse de que las leyes y las políticas sociales estén siendo ejecutadas adecuadamente por el gobierno.
- Sensibilización de la sociedad en general sobre sus derechos y responsabilidades. Sin conciencia y sin compromiso sería muy difícil lograr cambios positivos y colectivos en la vida de la niñez. La educación sobre el tema de derechos a la ciudadanía redituará en el mediano plazo, en la posibilidad de que los ciudadanos puedan influir para contrarrestar los sistemas y en las estructuras que favorecen la continuidad de la desigualdad.



La sociedad civil tendría bajo esta ruta que transitar de un modelo meramente conceptual hacia un modelo real, por lo que un primer desafío para la sociedad civil consiste en llevar a cabo un análisis comprehensivo sobre la problemática específica que finalmente los conduzca a identificar qué o cómo pueden “tener voz” los que no la tienen. Aunque esto en realidad no es nada nuevo, es decir, se puede recurrir a alguna de las múltiples herramientas que ya han sido diseñadas por organismos locales, globales o los mismos gobiernos, a fin de poder efectuar un análisis de la problemática (las causas), diseñar alternativas y la planificación para la acción.

Así pues, se está frente a una estrategia básica para la incidencia que puede conducir a todos los actores a formular la acción para influir en los cambios. Se trata en síntesis de la formulación de la agenda.

La agenda en clave multilateral

La agenda es parte fundamental para la operacionalización de la incidencia, ya sea para influir en la política modificando legislaciones, costumbres o prácticas. Aquí también son tres —pero sin duda podría haber más— los factores que determinarán el éxito de los procesos de construcción de la agenda enfocada a la implementación, la modificación o la creación de políticas para el ejercicio pleno de los derechos de la niñez.

El primer factor tiene que ver con asegurar, por el Estado como garante, el acceso de calidad de salud y educación de los niños. Si bien es cierto que en el último par de décadas la región latinoamericana ha experimentado una leve mejoría en sus indicadores de desempeño, México incluido, este crecimiento resulta aún insuficiente.

El Estado necesita comprender que la pobreza es un fenómeno multicausal, en el que confluyen factores individuales, familiares, sociales, económicos y culturales, que inciden en el abuso, la explotación y la pérdida de dignidad de las personas y en el no cumplimiento de los derechos. Es decir, no basta sólo con garantizar el acceso a servicios, sino lo importante es que éstos sean servi-





cios de calidad. Las respuestas frente a este desafío son múltiples, por lo que la sociedad civil evidentemente tiene un papel. Éste consiste en la construcción de redes de apoyo social en la que de manera conjunta las personas trabajen en distintas esferas como, por ejemplo, en la promoción de los derechos.

El segundo factor consiste en el fortalecimiento de los marcos legales que aseguren los niveles mínimos de bienestar de las personas. México es quizá uno de los países que más y “mejores” leyes posee en términos de desarrollo social y protección de garantías para las personas, pero también es donde menos se ejercen, debido al mal uso que se hace de los recursos, a la cultura de no rendición de cuentas y al escaso uso de la ciudadanía a ejercer su derecho a la rendición de cuentas.

Ciertamente, el fortalecimiento de los marcos legales es responsabilidad de los gobiernos, pero los ciudadanos pueden ejercer tanta presión como sea necesaria a fin de que los gobernantes atiendan las demandas.

El tercer factor refuerza la idea respecto al papel de los actores externos, como la cooperación internacional u otros países. Es decir, si bien estos actores carecen de influencia jurídica, pueden influir y presionar para que el Estado tome acción en la agenda de ejercicio de los derechos de la niñez, ya sea ratificando acuerdos, tomando nuevos acuerdos o monitoreando que los existentes realmente funcionen.

Focalización de la política social

Al final, se espera que la agenda sea transformada en política, pero se trata de un proceso gradual, por lo cual conviene enfocarse en un solo objetivo a la vez, por ejemplo, asegurar en primera instancia la calidad de los servicios ya existentes para la niñez.

Si se considera que la política social consiste en el análisis de la acción social para el bienestar, pero desde la perspectiva empírica, la política social es entonces un conjunto de mecanismos más o menos coherente

de principios y acciones que garanticen una distribución equitativa de los bienes en una sociedad.

Pierpaolo Donati y Antonio Lucas (1987) han señalado que, en su concepción inicial, la política social tuvo una característica “caritativo-existencial” durante el siglo XVIII dirigido a la atención del Estado de los pobres y los necesitados (p. 59).

A lo largo de la historia esta característica ha ido modificándose hasta alcanzar una perspectiva como derecho social de ciudadanía, pasando de una visión instrumental a una visión marxista basada en las formas de reproducción social que reproducen las condiciones materiales de vida de trabajo. Ya en el siglo XX permeó una visión socialdemócrata en la que proliferaron los esquemas de seguridad social obligatoria a través de los seguros colectivos, hasta llegar a la actualidad, en donde la política social ha ido adquiriendo un enfoque basado en el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

La política social es competencia exclusiva de los gobiernos, sin embargo, la cooperación y la multilateralidad permiten que éste sea apoyado para que ejerzan efectivamente su responsabilidad de asegurar niveles mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda y educación. Estas garantías deben ser parte de los “derechos políticos” del ciudadano y no acciones paliativas o de caridad.

Visto así, la política social busca la construcción de la ciudadanía a través de los derechos humanos fundados en tres valores: una mayor responsabilidad del individuo como ciudadano, como agente de las redes sociales; un control social de antirregulación, donde se intensifique la esfera social del individuo, y una mayor transparencia de intercambio en la búsqueda de un desarrollo adaptativo, con base en la reciprocidad.

Así pues, los gobiernos deberán concentrarse no en los individuos, sino en las demandas generadas por los grupos sociales, en especial la de la equidad. Al respecto, resulta pertinente y urgente incorporar en la acción de los gobiernos la equidad como elemento central para el desarrollo de políticas sociales, puesto que ésta acrecienta la posibilidad de pensar y ejecutar políticas



que mejoren sustancialmente el bienestar social, por encima de la maximización de la ganancia individualista emanada por naturaleza según la lógica del mercado.

En resumen, se puede decir que los gobiernos requieren mantener la rectoría sobre el proceso económico, social y político, pero por medio de arreglos institucionales con los diferentes actores a favor de su bienestar. Solamente para ilustrar esto, ha sido claro cómo la experiencia latinoamericana ha mostrado que el debilitamiento de los Estados en favor del libre funcionamiento del mercado ha conducido al aumento en el número de personas pobres en la región, en particular si se considera el número importante de niños y niñas que se encuentran trabajando, que no asisten a la escuela o que siguen muriendo debido a la ineficacia de las políticas y la falta de castigo a los responsables, justamente por la falta de mecanismos que garanticen el ejercicio de los derechos.

Las políticas focalizadas prestan atención a un problema público específico, cuya resolución resultaría más o menos prioritaria para el Estado, pero en el que además su capacidad de intervenir es susceptible y, en caso de ser bien llevada, la política podría tener oportunidades de éxito. De hecho, es posible identificar con claridad cuatro problemas fundamentales que generan, reproducen y perpetúan la exclusión y la desigualdad de los niños y las niñas. Estos problemas son la falta de oportunidades, la pobreza, la injusticia social y la inseguridad personal.

Tomando en consideración estos cuatro asuntos de la mayor relevancia, su posibilidad de que realmente cambien el panorama de la niñez pasa por el diseño de una adecuada política pública distributiva, en la que también habría que hacer énfasis en el hecho de que la política social debe abandonar su carácter superfluo, mirar la política social como una inversión y no como un gasto, retornar a la idea de la necesidad de un Estado regulador de las relaciones, en especial del mercado, así como empoderar lo que hasta ahora es una sociedad civil marginal, promoviendo la participación social y la cooperación.



De esta manera, las políticas sociales focalizadas no pueden seguir estando basadas en la promoción de subsidios del Estado hacia los sectores pobres, por el contrario, se requiere un diseño de esquemas en donde la política social esté basada en principios de universalidad y de solidaridad. Asegurar además la creación de sistemas de educación y salud pública universal y de sistemas de bienestar de corte universal, así como el establecimiento de mecanismos que permitan una nueva gobernanza basada en la transparencia y la rendición de cuentas.

Solamente a manera de ejemplo vale la pena detenerse brevemente en el tema de las desigualdades educativas que afectan negativamente a la niñez en América Latina, pues esto ilustra muy bien lo que sucede en otras esferas de derechos. Las desigualdades son resultado de un conjunto de factores externos a los sistemas educativos.

De hecho, los bajos niveles educativos de la población influyen directamente en el crecimiento y el desarrollo de una región. Es un hecho que el alto grado de desigualdad del ingreso en la región está relacionado con la creciente brecha educativa generada por los índices de fracaso y de deserción escolar, y por la mayoritaria escasa escolaridad de la fuerza de trabajo, pero ¿a qué se debe esto?

De acuerdo con José Rivero H.

Los notorios logros en el ordenamiento económico y en las cifras macroeconómicas alcanzadas por Latinoamérica en los últimos años, llegaron a generar reiteradas expresiones de optimismo por el presente y el futuro en gobiernos de la región y en organismos de regulación económica y de financiamiento internacional. Sin embargo, una década después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y el desempleo crecientes son considerados principales factores de riesgo para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica” (Rivero H., 2000, p. 108).





Otra vez, la sociedad civil puede y debe influir para el establecimiento de políticas compensatorias que disminuyan las brechas que, como se observa, son de carácter vinculatorio con otras esferas de la vida que producen desigualdad. Quizá, emplear un modelo, por ejemplo, de política de discriminación positiva para la niñez indígena, que es la que se encuentra en las peores condiciones, ayude a contrarrestar el rezago histórico que los mantiene excluidos de la prosperidad.

Así, la sociedad civil, si es que está dispuesta a apostar por la incidencia como mecanismo para apoyar a transformar la vida de la niñez, deberá apoyar al Estado a la focalización de objetivos y de la política en la que se desea influir. Un buen ejemplo de cómo enfocar una política pública es aquel propuesto por Lasswell, en términos de que “el enfoque de las políticas pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (Lasswell, 1992). Lasswell toma el caso de las políticas de acción positiva o de acción afirmativa plasmadas en el estudio clásico de Gunnar Myrdal *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. Justamente, el tema de la discriminación racial representa aún hoy un tema de amplia discusión política e ideológica.

Conclusiones

La incidencia es uno de los mecanismos que pueden generar una adecuada interacción entre la sociedad civil y el Estado a fin de generar políticas públicas en beneficio de los grupos más vulnerables como lo es la niñez en México. Influir en las políticas es buscar transformar acciones en efectos o impactos. Sin embargo, para que la acción sea susceptible de convertirse en una realidad a nivel de implementación de la política es necesaria la conexión entre la realidad social de aquellos a quienes afectará la política pública y los recursos y capacidades gubernamentales para la implementación.

El riesgo de fracaso de una política radica en la falta de consenso entre los que serán afectados por ella y los diseñadores de las políticas. Por ello resulta imperativo que exista una conexión entre los verdaderos in-



tereses y requerimientos de quienes serán afectados —positivamente— por la implementación de la política pública o, dicho de otro modo, la existencia y la argumentación basada en el desarrollo de una teoría de cambio, pues parece claro que para todos es importante el bienestar de la niñez.





Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Baltazar, P. y McKinley, A. (2005). *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. Washington, D. C: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)/ Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA).
- Donati, P. y Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37, 57-68.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2014). *Pobreza y derechos sociales en niñas, niños y adolescentes en México*. México: UNICEF/Coneval.
- Franco, Rolando (1995). La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina, *Pensamiento Educativo*, 17, 49-82
- Lasswell, H. D. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Rivero H., José. (2000). Reforma y desigualdad educativa en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, 103-134.



El papel de la sociedad civil mexicana en la aplicación y seguimiento de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad

Valeria Bereniz Ramos Barba

Como señala Brisa Ceccon Rocha (2014): “La *sociedad civil* ha estado en el corazón de importantes negociaciones multilaterales y en la diplomacia desde el siglo XIX, especialmente en los movimientos por la protección de la paz, los derechos humanos y el medio ambiente, así como en operaciones de ayuda humanitaria en situaciones de guerra o de desastres naturales” [cursivas añadidas] (p. 2). De ahí surge “el concepto de *diplomacia ciudadana*, usado para caracterizar la participación de la sociedad civil en dos tipos de procesos: los que buscan resolver conflictos de manera independiente o complementaria a los esfuerzos diplomáticos tradicionales; o bien, para describir las acciones de incidencia de dicho sector en organismos multilaterales, agendas internacionales y en la política exterior de los países” (p. 3).

La diplomacia ciudadana no busca sustituir, sino integrar y enriquecer la toma de decisiones de los gobiernos y de los organismos multilaterales, bajo los principios de una gobernanza global. Es un contrapeso al gobierno y a actores privados que han dirigido la política en torno a sus intereses. Representa un instrumento efectivo de incidencia tanto a nivel nacional como internacional.

La política exterior no debería ser tratada como un asunto exclusivamente del gobierno, sino como un asunto de *interés público*. [...] reivindicar a la diplomacia ciudadana como una importante estrategia de inciden-

cia para la sociedad civil mexicana y global, y como un mecanismo que contribuye al *fortalecimiento de la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de nuestra política exterior*; a la democratización de las discusiones internacionales; a la generación de redes transnacionales de defensa de los derechos humanos; y a la promoción de *la sociedad civil como actor estratégico del desarrollo tanto a nivel nacional como internacional* [cursivas añadidas] (Ceccon Rocha, 2014, p. 5).

Como explica Díaz Reynoso (2014): “Los mecanismos alcanzados para la participación ciudadana en la política exterior no son ni mérito, ni gracia, de un solo actor; han sido logros producto de una construcción compartida” (p. 12.). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es un tratado internacional de derechos humanos. Fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2006 y fue ratificada por México el 17 de diciembre de 2007. Entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, esto es, el 3 de mayo de 2008, por lo que a partir de ese momento es vigente y obligatoria para el Estado mexicano, constituyendo Ley Suprema, al mismo nivel que la propia Constitución, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Esta *Constitución*, las *leyes del Congreso de la Unión* que emanen de ella y todos los *Tratados* que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la *Ley Suprema de toda la Unión*. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados [cursivas añadidas] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 133).

La CDPD tiene carácter vinculante, reuniendo derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales en un solo instrumento de derecho internacional, obligando a los Estados que la ratifiquen a implementar políticas y acciones para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad, así como armonizar el marco jurídico nacional para que éste sea acorde a la Convención.



Se trata de un cambio de paradigma, pasar del modelo médico a un modelo social, en donde se deja de lado el abordaje desde la deficiencia, para reconocer la discapacidad como un problema en el contexto que se desenvuelve la persona con discapacidad.

La CDPD codifica, en el derecho internacional, varios cambios conceptuales hacia la discapacidad. Incluye el *modelo social* de discapacidad que reconoce la discapacidad como resultado de la interacción entre una persona con deficiencias y barreras diferentes (incluyendo las actitudes, barreras ambientales y legales) que impiden la participación plena y efectiva de una persona en la sociedad en igualdad de derechos con los demás. La CDPD también establece un enfoque de los derechos humanos en cuanto a la discapacidad donde reconoce a las personas con discapacidad no como objeto de tratamiento, manejo, cuidado, compasión, caridad o temor de otras personas, sino como *sujetos de los derechos humanos*, y en igualdad de condiciones [cursivas añadidas] (MDAC, 2011).

Al ser la discapacidad un tema transversal, hace aún más complejo su abordaje desde el ámbito jurídico y de política pública.

La *transversalización* de la discapacidad exige un *compromiso a todos los niveles*, asumido por la *totalidad de los sectores e integrado en las leyes, normas, políticas, estrategias y planes*, nuevos y existentes. [...] requiere una *planificación eficaz, recursos humanos e inversión financiera suficiente*, acompañados de medidas específicas, como programas y servicios orientados para *asegurar que se satisfagan adecuadamente las necesidades diversas de las personas con discapacidad*. [cursivas añadidas] (OMS y BM, 2011, p. 19).

El concepto de *transversalidad*, de conformidad con lo establecido en el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018, se define como:

El proceso mediante el cual se instrumentan las políticas, programas y acciones, desarrollados por las dependencias y entidades de la admi-

nistración pública, que proveen bienes y servicios a la población con discapacidad con un propósito común, y basados en un esquema de acción y coordinación de esfuerzos y recursos en tres dimensiones: vertical, horizontal y de fondo.(Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018).

En nuestro sistema jurídico mexicano, en atención al modelo social previsto por la Convención, el concepto de *transversalidad* se puede apreciar inmerso en la siguiente tesis:

DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. Atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los presupuestos o fundamentos en los cuales se sustenta tal materia son los siguientes: (i) dignidad de la persona, referida al pleno respeto de los individuos por el solo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional implique una disminución de tal reconocimiento; (ii) accesibilidad universal, consistente en la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos y servicios de su entorno social; (iii) *transversalidad*, relativa a la *concepción de la discapacidad como un aspecto en íntima relación con todas las facetas del contexto en que se desenvuelve*; (iv) *diseño para todos*, referido a que las políticas se conciban de tal manera que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de usuarios; (v) respeto a la diversidad, consistente en que las medidas a implementarse reconozcan las diferencias funcionales como fundamento de una sociedad plural; y (vi) *eficacia horizontal*, *relativa a que la exigencia de respeto a las personas con discapacidad se dirija tanto a las autoridades, así como a los particulares.*[cursivas añadidas] (SCJN, 2013).



El origen de la Convención: aportación de la sociedad civil mexicana

Para México, haber sido el país promotor del primer tratado internacional de derechos humanos del siglo XXI y el primero sobre los derechos humanos de personas con discapacidad es sin duda motivo de orgullo y representa un enorme compromiso.

Pasaron cinco años entre el llamado que hizo el gobierno de México durante el LVI periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas —a fin de que se reconocieran en un tratado internacional las normas y prácticas orientadas a mejorar la calidad de vida de alrededor de 650 millones de personas con algún tipo de discapacidad en el mundo— y el 13 de diciembre de 2006, fecha en la que durante su LXI periodo de sesiones la Asamblea General aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Tuvieron lugar arduos trabajos y discusiones; aportaciones a través de la *web*. Los países llevaron a cabo cabildos internos y presentaron sus posiciones durante las ocho reuniones del Comité Especial. Por primera vez en la historia, y también por iniciativa de México, las organizaciones de personas con discapacidad acreditadas ante la Organización de las Naciones Unidas participaron de forma activa en los trabajos —con el lema: Nada de nosotros sin nosotros. Sus contribuciones fueron fundamentales para alcanzar consensos (Rincón Gallardo, 2007, p. 5).

Entre 2002 y 2004, el embajador Luis Alfonso de Alba Góngora fue representante permanente alterno de México ante las Naciones Unidas en Nueva York. Promovió la iniciativa mexicana que encabezó Gilberto Rincón Gallardo para elaborar la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, incluyendo el establecimiento del comité negociador. Impulsó y logró diversas medidas para garantizar la completa participación de la sociedad civil y en particular de personas con discapacidad en la elaboración del Instrumento (DSPD, s. f.).

A casi 10 años de su entrada en vigor en México, aún son incipientes las acciones por parte de los actores públicos y de la sociedad civil en el proceso de cumplimiento de la CDPD.

El hecho de que México haya sido el impulsor de esta convención conlleva a un mayor compromiso del Estado Mexicano para orientar sus acciones con base en leyes y políticas públicas en consonancia con los principios de este instrumento internacional. La sociedad civil deberá ser un ente activo en todo el proceso de seguimiento, porque ése es el sentido de la CDPD desde su gestación, “Nada de nosotros sin nosotros”.

Aplicación y seguimiento nacional de la convención: artículo 33

El artículo 33 de la CDPD establece los lineamientos para la aplicación y seguimiento nacional de los Estados Parte. Su contenido literal es el siguiente:

Aplicación y seguimiento nacionales:

1. Los Estados Partes, de conformidad con su sistema organizativo, designarán uno o más *organismos gubernamentales* encargados de las cuestiones relativas a la *aplicación de la presente Convención* y considerarán detenidamente la posibilidad de establecer y designar un mecanismo de coordinación gubernamental para facilitar la adopción de medidas al respecto en diferentes sectores y en diferentes niveles.
2. Los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, *designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención.* Cuando designen o establezcan esos mecanismos, los Estados Partes tendrán en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.



3. *La sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, estarán integradas y participarán plenamente en todos los niveles del proceso de seguimiento* [cursivas añadidas] (CDPD, art. 33).

El Artículo 33 se refiere al “vacío de aplicación entre las normas internacionales de derechos humanos que existen en papel y los Estados que se comprometen a respetar, proteger y cumplir, y, por otro lado, el impacto de esos derechos en la vida de la gente a nivel nacional y en todo el mundo”(MDAC, 2011).

De conformidad con las directrices sobre el artículo 33 de la CDPD elaboradas por parte de Mental Disability Advocacy Center (MDAC), los factores que contribuyen al “vacío de la aplicación incluyen, entre otros: *la falta de mecanismos independientes a nivel nacional para vigilar la aplicación de los estándares de los derechos humanos*, para asegurar que los Estados atienden sus obligaciones y reivindicar cuando se produzca una violación [cursivas añadidas] (MDAC, 2011).

México, como Estado Parte de la Convención y sobre todo al ser uno de los principales impulsores en la creación de este instrumento de derechos humanos, debe estar comprometido a implementarla, destinando recursos financieros y humanos suficientes para establecer un mecanismo de coordinación efectivo en todos los niveles de gobierno; un marco para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención, además de garantizar la participación de las personas con discapacidad en todos los niveles de seguimiento.

Organismo gubernamental encargado de la aplicación de la CDPD y su relación con la sociedad civil

La MDAC señala:

El Artículo 33(1) alienta a los Estados Partes para que apliquen *políticas transversales* sobre la discapacidad en lugar de que actúen por separado los distintos sectores y entidades de gobierno. Se exige a los Estados Par-

tes a designar al menos un punto focal en el gobierno encargado de los asuntos relacionados con la aplicación de la Convención *para garantizar la coordinación efectiva a través de todos los sectores y niveles del gobierno* [cursivas añadidas] (MDAC, 2011).

En el caso de México, el punto focal es el Consejo Nacional para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad (Conadis).

Es una práctica común que la creación de legislación, políticas y programas que afectan la vida de las personas con discapacidad carezcan de una adecuada coordinación entre los distintos poderes, entidades y niveles de gobierno. Esto puede dar lugar a deficiencias en las políticas y los programas para personas con discapacidad, a la falta de coordinación de la financiación y a prioridades incompatibles o incluso contradictorias a través de todo el gobierno. El Artículo 33(1) tiene por objetivo garantizar que esto no suceda, desplazar a los gobiernos de este enfoque, hacia *un gobierno común con una política transversal, para implementar la CDPD con la mayor eficacia posible* [cursivas añadidas] (MDAC, 2011).

Es necesario considerar que el Conadis tiene a su cargo una compleja tarea como ente coordinador de la política de discapacidad en México, que, en esencia, consiste en las siguientes funciones de conformidad con las directrices publicadas por el MDAC:

1. Servir como punto de contacto de la CDPD para el gobierno y la sociedad civil;
2. Encabezar la CDPD y sus valores a través de todo el gobierno;
3. Asegurar la coordinación dentro del gobierno;
4. Asegurar la participación de la sociedad civil;
5. Llevar a cabo un análisis de referencia en el momento de la ratificación de la CDPD;
6. Publicar un plan nacional sobre la aplicación de la CDPD;
7. Recopilar datos y estadísticas;
8. Servir de enlace con los mecanismos de derechos humanos nacionales e internacionales [cursivas añadidas] (MDAC, 2011).



La Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 51, la naturaleza de la Asamblea Consultiva, órgano de participación de la sociedad civil del Conadis, texto que a continuación se transcribe:

La Asamblea Consultiva es un *órgano de asesoría y consulta* del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, *de participación ciudadana, conformación plural y carácter honorífico*, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento del Programa [cursivas añadidas] (Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad, art. 51).

En relación con esto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus observaciones realizadas al Estado Mexicano en 2014, resaltó:

Al Comité le preocupa que *las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención*, por lo que el Comité recomienda al Estado Mexicano que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada [cursivas añadidas] (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014).

Cabe precisar que la Asamblea Consultiva del Conadis estuvo sin funcionar desde el inicio de la presente administración federal (diciembre de 2012). La convocatoria para conformar dicha Asamblea se publicó el 31 de enero de 2017 y sus resultados el pasado 18 de abril de 2017. Es decir, pasaron casi cinco años sin que la sociedad civil mexicana pudiera aportar e incidir de manera directa en este órgano consultivo encargado de dar seguimiento a la política pública en materia de discapacidad de México, lo cual es lamentable y se traduce en una *violación al principio de participación plena que establece la Convención*.

Marco Nacional para promover, proteger y supervisar la aplicación de la CDPD: un espacio para la sinergia

Según señala ACNUDH (2009):

La Convención distingue aplicación de la Convención de la protección, la promoción y el seguimiento de su ejecución. Si bien la aplicación es responsabilidad del gobierno, *la protección, la promoción y el seguimiento requieren el liderazgo de las entidades nacionales establecidas de conformidad con los Principios de París y la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas*. De acuerdo con la Convención, las dos funciones no deben ser asignadas a una sola entidad [cursivas añadidas] (p. 18).

Por su parte, la MDCA explica: “La supervisión de la implementación nacional de un tratado internacional de derechos humanos es una forma de *evaluar si la legislación nacional, la política y la práctica cumplen con el tratado*. Es una manera de determinar la eficacia de las medidas adoptadas por un gobierno en su intento de aplicar un tratado. Es una manera de hacer que el gobierno rinda cuentas de sus obligaciones de derechos humanos” [cursivas añadidas] (MDAC, 2011).

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 (2) de la CDPD, el Mecanismo deberá estar a cargo de las entidades nacionales establecidas de conformidad con los Principios de París y la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas: “En los Principios de París se requiere que la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil)” (Beco, 2011, p. 14).

En el caso de México, en febrero de 2011, después de la presentación del Marco por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y consulta que involucró a los 33 Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos



(CNDH) y las comisiones estatales expresaron su interés de formar parte del Marco, en calidad de mecanismos encargados de vigilar la aplicación de la Convención. En ese sentido, dichos organismos autónomos fueron designados ante el secretario general de las Naciones Unidas y el alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como mecanismos de seguimiento de la Convención.

Por lo anterior, el 8 de marzo de 2011, en sesión ordinaria número 277 del Consejo Consultivo de la CNDH, se acordó por unanimidad que la Primera Visitaduría General iniciaría las tareas relacionadas con el Mecanismo Nacional de Monitoreo de la Aplicación de la mencionada Convención, con apoyo de su personal y aprovechando los recursos con los que contaba. En consecuencia, se creó un área denominada Dirección General Adjunta de Atención a la Discapacidad. El acta de la sesión en comento puede consultarse en la página web de la CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011).

Asimismo, se menciona en el Manual General de Organización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la Primera Visitaduría General coordinará los asuntos de atención a la discapacidad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014).

Cabe resaltar que en el Reglamento Interno de la CNDH no figuran las acciones que realizará la Primera Visitaduría General en relación con la implementación del Mecanismo de la Convención objeto de este estudio. Caso contrario al del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en donde se establece en el citado Reglamento Interno de la CNDH que la Tercera Visitaduría General coordinará las acciones de la Comisión Nacional para el ejercicio de las facultades que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, otorga al Mecanismo Nacional de Prevención.

Dentro de las observaciones finales sobre el informe inicial de México por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en octubre de 2014, al respecto se:

Observa que pese a la *designación* de un mecanismo de seguimiento independiente de la aplicación de la Convención en México, éste todavía no ha definido su estructura, funciones y actividades para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención en los planos federal y estatal [...] El Comité urge al Estado Mexicano a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los 32 entes estatales de derechos humanos del Estado parte, en tanto que mecanismo de seguimiento independiente de la Convención, *definan la estructura, metas, indicadores y recursos del mecanismo para su trabajo, y que fortalezca la Comisión Nacional para que pueda aplicar su mandato de forma efectiva e independiente* [cursivas añadidas] (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014).

Actualmente, la CNDH cuenta con el micrositio web (CNDH, s. f.a) para el “Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad”. En dicho espacio, se puede apreciar como marco normativo a la Convención (CDPD) y un Convenio General de Colaboración celebrado entre la CNDH y los organismos de derechos humanos de treinta y dos entidades federativas de México. El Convenio citado no aparece firmado ni rubricado. De manera adicional, es también visible en el micrositio web un apartado denominado “Reglas de Operación” (CNDH, s. f.b). Revisando el contenido, las reglas corresponden al Mecanismo Nacional de Monitoreo de la CDPD, pero no es posible apreciar qué autoridad elaboró y aprobó dicha normativa, ni fecha de publicación en algún medio oficial.

Una base constitucional o legislativa asegura una mayor permanencia (puesto que el mandato no puede modificarse o suprimirse en virtud de una orden ejecutiva), *mayor independencia* (puesto que es menos probable que el mandato se modifique o se suprima aunque la INDH actúe de alguna forma con la que el Gobierno no esté de acuerdo) y *una mayor transparencia*[cursivas añadidas] (ACNUDH, 2010, p. 38).

Con relación a la independencia, “la mayoría de los mecanismos independientes existentes han sido creados por ley. O bien fueron creados por un acto jurídico o su designación se decidió por acto jurídico” (Beco, 2011, p. 7).



Si bien la CNDH ha sido creada por Ley y el Mecanismo independiente fue designado ante el secretario general de las Naciones Unidas y el alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como mecanismos de seguimiento de la Convención, como se relató en párrafos anteriores, es necesario que esta designación se implemente a nivel nacional mediante los actos jurídicos adecuados que otorguen la suficiente fuerza legal a la creación del Mecanismo Nacional de Monitoreo de la CDPD y que asegure su carácter permanente, ya que la falta de inserción del Mecanismo dentro del Reglamento de la CNDH, así como la divulgación de las Reglas de Operación del Mecanismo sin cumplir con los requisitos de validez del acto jurídico, ponen en riesgo la permanencia y legalidad del Mecanismo en México.

El Mecanismo es el lugar de *sinergia* por excelencia, un espacio ideal para que todos los actores involucrados en el nivel nacional: instituciones de derechos humanos, gobierno y sociedad civil, participen activamente en la *protección*, la *promoción* y el *seguimiento* de los derechos de las personas con discapacidad que consagra la Convención.

La participación de la sociedad civil en el seguimiento de la CDPD

Según el ACNUDH (2009), el artículo 33, párrafo 3 requiere que la sociedad civil y en particular las personas con discapacidad y sus organizaciones respectivas participen plenamente en el proceso de supervisión, de acuerdo con el *principio de la participación de las personas con discapacidad* que se respira en el tratado:

El requisito de involucrar a las personas con discapacidad se aplica a todas las partes del artículo 33, y no sólo para el proceso de monitoreo. En este sentido, cualquier consulta sobre el establecimiento del marco de seguimiento debe incluir, naturalmente, las organizaciones representativas de las personas con discapacidad [cursivas añadidas] (ACNUDH, 2009, p. 17).

De hecho, la participación en la sociedad es vista como la meta de la CDPD; el preámbulo señala que “las personas con discapacidad siguen encontrando



barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo” (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, preámbulo).

La participación es un principio de la Convención y una obligación general, de conformidad con los artículos 3 y 4 (3) de la misma, que a la letra dicen:

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas, (b) La no discriminación; (c) *La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad*; (d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; (e) La igualdad de oportunidades; (f) La accesibilidad; (g) La igualdad entre el hombre y la mujer; (h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.(CDPD, art. 3)

- b) En la elaboración y aplicación de la legislación y de las políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, *los Estados Partes celebrarán consultas personalizadas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan* [cursivas añadidas] (CDPD, art. 4, 3).

Primordialmente, el Artículo 33 busca dar voz a las personas con discapacidad en la vital tarea de monitorear el proceso de cambio. Entonces, el Artículo 33 triangula entre la eficiencia ejecutiva de aplicación, el escrutinio independiente por parte de las Instituciones Nacionales y la escucha activa de las voces de las personas con discapacidad. A menos que dicha triangulación pueda propiciarse a nivel interno, la Convención permanecerá como sólo palabras (Quinn, 2008).





Por lo anterior será necesario definir cómo será la participación de los representantes de la sociedad civil, incluidas las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, en todo el proceso, de conformidad con las directrices sobre el artículo 33 de la CDPD elaboradas por parte de MDAC (MDAC, 2011).

En México, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la temática de discapacidad se ven rebasadas por el quehacer diario, ya que su enfoque principal es la prestación de servicios a este grupo de la población, tal como concluye el estudio del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia que a continuación se cita.

Una de las debilidades detectadas en la investigación, es la falta de involucramiento de organizaciones civiles de y para personas con discapacidad en el seguimiento al conjunto de acciones públicas que les competen. Debido en la mayoría de los casos a que dichas organizaciones se abocan a prestar servicios que el Estado no proporciona a las personas con discapacidad, es que se han dejado de lado labores tan importantes como la participación en la toma de decisiones que atañen a la población con discapacidad (Montes Betancourt, 2010, p.94).

En el estudio también se recomienda lo siguiente:

Se requiere de la orquesta de actores civiles: asociaciones, academias, personas con discapacidad y sus familias; que tomen un papel más activo y coordinado entre ellos mismos, a fin de impulsar en conjunto propuestas que redundarán en beneficio de las personas con discapacidad. En la medida que se organicen para perseguir objetivos comunes, podrán palpar resultados más atinados y pronto reflejados desde la política pública hasta el diseño de programas específicos, orientados a las personas con discapacidad (Montes Betancourt, 2010, p.94).

Sin duda, es necesario que la sociedad civil se organice, fortalezca e involucre a los diferentes actores para realizar aportaciones valiosas y generar incidencia en la legislación y políticas públicas nacionales en beneficio de las personas con discapacidad. Todo esto en consonancia con la CDPD.

La preocupación sobre cómo aumentar y cualificar la incidencia de las organizaciones sociales en los organismos multilaterales resulta de la mayor pertinencia. Algunas experiencias exitosas muestran cómo ha ayudado la vinculación de las organizaciones locales con capítulos nacionales de redes subregionales y regionales que faciliten el acceso a los organismos, canalicen opiniones y demandas y generen mayores niveles de representatividad. Así se ha logrado una mayor vinculación de los espacios de participación con los órganos nacionales y subsistemas regionales, hemisféricos o globales encargados de la respectiva política, plan o proyecto (Ramírez, 2017).

Espacios de participación en la arena internacional

El Sistema de las Naciones Unidas se compone de agencias, oficinas y programas. Los comités específicos brindan seguimiento a las convenciones o tratados internacionales que suscriben y ratifican los Estados Parte.

El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad es el órgano que supervisa la aplicación de la CDPD, integrado por 18 expertos independientes propuestos por los Estados Parte (CDPD, art. 34).

El papel del Comité consiste en:

- Revisar los *informes oficiales de los Estados Parte*.
- Analizar información complementaria o adicional otorgada a través de los *informes paralelos de la sociedad civil*.
- Sistematizar las observaciones.
- Emitir la *Lista de Cuestiones* correspondiente.
- Establecer *encuentros paralelos con líderes sociales y representantes de organizaciones no gubernamentales*, a fin de sustentar sus observaciones finales.



- Emitir *observaciones finales* a través de las cuales manifiestan sus preocupaciones y principales recomendaciones para que la CDPD sea plenamente aplicada en cada Estado firmante.
- Emitir *observaciones generales* sobre artículos específicos de la CDPD.
- Colaborar con otras agencias y oficinas de la ONU para *transversalizar* el tema de personas con discapacidad.

A la fecha, el único mexicano que ha sido parte de dicho Comité de expertos es Carlos Ríos Espinosa, quien concluyó su mandato en 2014.

Para facilitar la comprensión y el proceso de incidencia en el seguimiento de cumplimiento de la Convención por parte del Estado mexicano, la Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Coamex) lo explica de manera sencilla y esquemática en su página *web*. A continuación se sintetiza en la Tabla 1.

Tabla 1. Actividades de seguimiento después de la entrada en vigor de la CDPD del Estado Parte y las OSC.	
Estado Parte	OSC de y para personas con discapacidad (OPD)
<p><i>El Estado Parte entrega a la ONU un informe oficial a los 2 años de la entrada en vigor de la CDPD en su país.</i></p>	<p>OPD entregan a la ONU <i>informes paralelos-sombra-alternativos</i>.</p> <p>OPD envían propuestas para nutrir la <i>Lista de Cuestiones</i> de la ONU.</p> <p>OPD asisten a la sede de la ONU a sostener una <i>reunión paralela con el Comité</i> para exponer propuesta de Lista de Cuestiones y mayores preocupaciones.</p>

Tabla 1. Actividades de seguimiento después de la entrada en vigor de la CDPD del Estado Parte y las OSC.	
Estado Parte	OSC de y para personas con discapacidad (OPD)
<p>La ONU emite una <i>Lista de Cuestiones para actualizar o profundizar en temas de interés abordados en el informe oficial del Estado Parte.</i></p> <p>El Estado Parte responde por escrito a las <i>cuestiones de la ONU.</i></p>	<p>OPD responden a la <i>Lista de Cuestiones de la ONU para el Estado Parte.</i></p>
<p>La ONU y el Estado Parte se reúnen para establecer un <i>diálogo interactivo</i> para conocer los avances y retos en la implementación de la CDPD.</p>	<p>OPD asisten a la sede de la ONU a <i>reunión paralela con el Comité</i> para incidir en temas clave para los cuestionamientos durante el <i>diálogo interactivo.</i></p> <p>OPD asisten a la sede de la ONU y establecen <i>encuentros bilaterales con miembros del Comité</i> para incidir en las <i>recomendaciones de la ONU al Estado Parte.</i></p>
<p>La ONU emite sus <i>observaciones finales</i> a manera de preocupaciones y recomendaciones para mejorar la implementación de la CDPD en el Estado Parte.</p> <p>El Estado Parte da <i>seguimiento y aplica las recomendaciones de la ONU.</i></p>	<p>OPD participan en acciones de <i>incidencia</i> para la aplicación y proporcionan información de las <i>medidas de seguimiento a las recomendaciones de la ONU.</i></p>
<p>El Estado Parte elabora el <i>informe periódico sobre la implementación</i>, para iniciar el ciclo nuevamente.</p>	<p>OPD participan en <i>consultas ciudadanas</i> respecto al informe oficial del Estado Parte.</p>

Nota: Elaboración propia a partir de Coamex (s. f.).

Se reconoce que algunas organizaciones de la sociedad civil mexicana han realizado sus aportaciones a través de la elaboración de informes alternativos o sombra respecto a la situación de cumplimiento en el país de la Convención.

Sin embargo, sería enriquecedor para este proceso de incidencia que se involucraran un mayor número de organizaciones, la academia, expertos in-



dependientes y sobre todo las personas con discapacidad en todos los niveles del proceso de seguimiento y aplicación de la Convención.

Conclusión

En la actualidad, es difícil concebir que el Estado mexicano fue impulsor de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, debido a la falta de compromiso en su implementación y seguimiento nacional a lo largo de casi diez años de vigencia en el país. Si bien se han tenido avances, es claro que los resultados reflejan la falta de voluntad de los actores públicos.

La sociedad civil es un actor estratégico del desarrollo tanto en el ámbito nacional como internacional, y la Convención incluye su participación en todos los niveles de seguimiento. Desafortunadamente, aún no se han articulado de manera apropiada los espacios a nivel nacional para que estos organismos ciudadanos y sobre todo las personas con discapacidad tengan una participación e incidencia efectiva en la construcción de las políticas públicas y el respeto de sus derechos en México.

Tenemos el deber moral de eliminar los obstáculos a la participación y de invertir fondos y conocimientos suficientes para liberar el inmenso potencial de las personas con discapacidad. Los gobiernos del mundo no pueden seguir pasando por alto a los cientos de millones de personas con discapacidad a quienes se les niega el acceso a la salud, la rehabilitación, el apoyo, la educación y el empleo, y a los que nunca se les ofrece la oportunidad de brillar (Hawking, 2011, p. ix).

Es necesario pues que la sociedad civil se organice y reclame los espacios de incidencia que la Convención le otorga.

Referencias

- Beco, G. (2011). *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*. Bruselas: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos-Oficina Regional de Europa. Recuperado de http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf
- Ceccon Rocha, B. (2014). Introducción: Piensa localmente, actúa globalmente: la sociedad civil mexicana y la diplomacia ciudadana. *Brújula Ciudadana*, 60, 2-5.
- Coalición México por los derechos de las personas con discapacidad (Coamex). (s. f.). ¿Cómo pueden participar las organizaciones civiles en los procesos de la ONU?. *Coamex*. Recuperado de <http://www.coalicionmexico.org.mx/como-pueden-participar-las-organizaciones-civiles-en-los-procesos-de-la-onu.html>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011). Acuerdos del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su **sesión Extraordinaria número 275**, celebrada el día 11 de enero de 2011. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/CC2011>
- (2014). *Manual General de Organización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual_OG_CNDH.pdf
- (s. f.a). *Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Recuperado de <http://mecanismodiscapacidad.cndh.org.mx/Main/Index>
- (s. f.b). *Reglas de operación del Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Recuperado de [http://mecanismodiscapacidad.cndh.org.mx/Main/Reglas de Operacion](http://mecanismodiscapacidad.cndh.org.mx/Main/Reglas_de_Operacion)



Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). *Observaciones finales sobre el informe inicial de México Adoptadas por el Comité*. Recuperado de http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=686:comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-de-mexico&Itemid=282

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Díaz Reynoso, M. (2014). Retos y oportunidades en el trabajo gobierno-sociedad civil. *Brújula Ciudadana*, 60, pp. 12-14.

Division for Social Policy and Development (DSPD). (s. f.). *Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/ad-hoc-committee-on-a-comprehensive-and-integral-international-convention-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-and-dignity-of-persons-with-disabilities.html>

Hawking, S. W. (2011). Prólogo (p. ix). En *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: OMS/BM.

Mental Disability Advocacy Center (MDAC). (2011). *Building the Architecture for Change: Guidelines on Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Budapest: MDAC.

Montes Betancourt, B. (2010). *Los derechos humanos: reto para las políticas públicas en materia de discapacidad*. México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2009). *Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de apli-*

cación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad A/HRC/13/29. Recuperado de http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/A.HRC.13.29_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2010). *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York/Ginebra: ONU.

Organización Mundial de la Salud (OMS) y Banco Mundial (BM). (2011). *Resumen del Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: OMS/BM.

Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, DCCXXVII (25), Séptima Sección-Extraordinaria 57-128. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014

Quinn, G. (2008). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Instituciones nacionales como catalizadores clave del cambio. En CNDH. *Mecanismos nacionales de monitoreo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (pp. 27-37). México: CNDH.

Ramírez, S. (2017). *La sociedad civil de las Américas en escenarios multilaterales*. Bogotá: Red Latinoamericana y del Caribe por la Democracia.

Rincón Gallardo, G. (2007). Presentación. En *Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Protocolo Facultativo*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2013) Discapacidad. Presupuestos en la materia que deben ser tomados en cuenta por los operadores del sistema jurídico mexicano. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI (1), 633.

POLÍTICA MUNDIAL DE DROGAS





Un pie adentro y el otro afuera: las OSC y la agenda multilateral de drogas

Zara Ashley Snapp Hartman

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han implementado acciones para influir en la agenda multilateral de distintos países, incluido México, en preparación al trigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General 2016 sobre drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés). Lo anterior, por medio de estrategias dirigidas hacia el exterior, entre las cuales destacan la atracción de grupos de interés y la comunicación; y, hacia el interior, utilizando canales de incidencia por los gobiernos y moldeando la política interna. De este modo es que pretenden influir en la toma de decisiones respecto al problema mundial de la droga a nivel internacional.

El movimiento por una reforma a la política de drogas ha atraído a las OSC y a los gobiernos, a emprender acciones para exigir un cambio en el régimen internacional de fiscalización de las drogas, con el fin de adoptar una visión que esté centrada en los derechos humanos, la salud pública, la seguridad comunitaria y el bienestar social. Esto ha requerido una serie de esfuerzos de coordinación para poder implementar estrategias de incidencia tanto en la arena internacional como en la política interna de los países.

En 2012, los presidentes de Colombia, Guatemala y México pidieron una Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas para discutir “el Problema Mundial de las Drogas” (Colombia, Guatemala y México, 2012, p. 2). Después de tener a 95 países respaldando la solicitud, el

secretario general de la ONU estableció la fecha para el UNGASS para abril de 2016 (Asamblea General de la ONU, 2013). La petición y la aprobación de la reunión detonaron una movilización de los gobiernos y la sociedad civil en el tema de drogas, derechos humanos, reducción de daños y desarrollo, que no se había visto antes. La última vez que se había discutido el tema de las sustancias psicoactivas a este nivel fue en 1998 (TNI, 2005), cuando el movimiento reformista apenas iniciaba.

Como parte de una organización que buscaba incidir en la toma de decisiones a nivel de las Naciones Unidas, tocaba empezar un proceso dentro de la sociedad civil para ponerse de acuerdo a nivel nacional e internacional y llevar a cabo una serie de acciones que pudieran tener un impacto, además de colaborar con los países que querían tratar los temas más relevantes para México: la necesidad de poner a la persona en el centro, no la sustancia; reconocer y reducir los daños sociales y económicos de la prohibición; incluir una perspectiva de género; buscar alternativas al encarcelamiento; proteger los derechos humanos y, tal vez, sólo en algunos casos, abordar el tema de la eventual regulación de los mercados.

El proceso ha sido gradual y paralelo. Los presidentes hicieron un llamado para hacer una revisión de la política actual a nivel mundial, pero, probablemente, eso fue posible sólo debido al arduo trabajo de las OSC con sus respectivos gobiernos. Sin embargo, cuando se decidió llevar a cabo el UNGASS 2016, la necesidad de trabajar en el tema se volvió obligatorio, y las organizaciones podrían ayudar en la tarea. A partir de este momento, se desarrolló un trabajo conjunto, pero en el que cada quien incidió desde su trinchera.

2014-2016: generando el cambio por dos caminos

En 2014, empecé y acompañé a dos procesos paralelos, uno con OSC y otro con los gobiernos de los denominados *países afines*. Definir metas realistas y que esto pudiera ser percibido como un proceso exitoso fue el primer ejercicio. Cuando uno trabaja dentro de los procesos multilaterales, suele ser difícil



medir el impacto, porque mucho del tiempo es invertido en cambios sutiles de palabras, lenguaje o de tono de un documento. Sin embargo, las organizaciones se pusieron a trabajar en cómo se podría influir de la mejor manera un proceso que se iba llevar a cabo en Viena, bajo la supervisión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

Lo anterior ha implicado necesariamente un trabajo en conjunto; en el caso de México, de la mano con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Lo interesante es visualizar la forma en la que se ha logrado, panorama que es fácilmente descriptible cuando se ha estado en ambos lados, proponiendo y discutiendo distintos escenarios de una reforma a la política de drogas, desde adentro hacia fuera y de afuera hacia dentro.

En enero 2015, diversas organizaciones reformistas se reunieron en Nueva York para planear una estrategia de incidencia hacia adentro de la ONU, pero también hacia afuera, para poder generar entendimiento del UNGASS y buscar *stakeholders* adicionales que pudieran movilizar a sus comunidades a favor de los derechos humanos, la salud y el desarrollo.

El juego hacia afuera

Las acciones hacia afuera lograron movilizar a grupos diversos, como comunidades de fe, iglesias, familiares de víctimas de la violencia, estudiantes, artistas, académicos, políticos y activistas, para reclamar que las políticas actuales han hecho demasiado daño y que los Estados Miembros pueden y deben buscar maneras de reducir los daños de estas políticas.

El Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés) es una red independiente de OSC que trabaja para mejorar las políticas de drogas; junto con una coalición diversa interesada en el tema, se coordinaron para pronunciarse ampliamente a favor de una reforma a la política prohibicionista internacional sobre las drogas (IDPC, s. f.).

Desde que se decidió aprobar la realización del UNGASS 2016, un grupo amplio comenzó a desarrollar la campaña *Stop the Harm*, que pretendía “rectificar los fracasos del régimen global de políticas de drogas, demandando una nueva estrategia basada en la salud, la compasión y los derechos humanos” (Paz Vida y Justicia, 2016). Esta campaña fue sostenida con el trabajo que se había hecho durante los últimos años con la campaña *Support. Don't Punish* que buscaba retomar el día internacional de la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y enfocarlo en temas de salud pública, descriminalización del consumo de sustancias y la mitigación de riesgos (Support. Don't Punish, s. f.).

Stop the Harm logró unificar y ampliar el trabajo sobre políticas de drogas de las organizaciones y los activistas alrededor del mundo. Esto ayudó a reunir a grupos de distintas disciplinas para mostrar la increíble amplitud, diversidad y poder del movimiento de reforma de la política de drogas, y unificarlo como un frente en el que ni las Naciones Unidas ni sus Estados Miembros podrían ignorar las voces de los más afectados.

La campaña sirvió para que numerosas organizaciones realizaran acciones en torno al UNGASS. Las más destacables y probablemente menos reconocidas, fueron las actividades de cientos de líderes de fe, mayoritariamente afroamericanos, quienes, uniéndose bajo la coalición de *Stop the Harm*, desarrollaron una declaración interreligiosa sobre reforma de políticas de drogas con eventos de fe y política de alto calibre en Nueva York y Washington D. C. (Support. Don't Punish, s. f.).

La Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia fue inspirada en la Caravana por la Paz organizada en 2012; es un colectivo de organizaciones y personas de diversas naciones que promueven la paz, la solidaridad entre personas y organizaciones en torno a la paz y la salida pacífica de conflictos violentos, buscando un cambio de perspectiva ante la “guerra contra las drogas” (Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia, s. f.). Las caravanas han logrado unir a cientos de personas de distintas nacionalidades, mayoritariamente sobrevivientes y familiares de personas asesinadas o desaparecidas en la guerra contra las drogas (Beltrán Girón, 2016).



El amplio movimiento de diversas organizaciones en la víspera del UNGASS sobre drogas que, como se mencionó, se celebraría en abril de 2016, se concretó en una caravana diseñada para provocar una conversación regional. Desde el 28 de marzo, la caravana recorrió cinco países; partió desde Honduras, atravesó El Salvador, Guatemala y México, para llegar a Estados Unidos, donde concluyó su recorrido en la ciudad de Nueva York (Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia, 2016).

Considerando que una de las principales intenciones de la caravana era recopilar las experiencias y testimonios de las violaciones graves a derechos humanos cometidas durante el combate a las drogas, durante su paso por México, ésta encabezó conversatorios públicos entre movimientos sociales y organizaciones en materia de migración y defensa de la tierra y el territorio (Martín Pérez, 2016), cuyos grupos han sido de los más afectados en el país por el régimen prohibicionista.

Sin lugar a dudas, durante su paso, la caravana logró dar a conocer los numerosos grupos afectados por la guerra contra las drogas, generando así entendimiento sobre la importancia del UNGASS y la urgencia de reformar la política actual, al tiempo que permitió agrupar e impulsar el trabajo de la sociedad civil.

El 19 de abril la caravana llegó a la sede de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, donde se llevaría a cabo el UNGASS sobre drogas. La intención era que los miembros tuvieran la oportunidad de incidir en las decisiones que se tomaran en la reunión, representando a los diversos grupos afectados por el tema. Sin embargo, desafortunadamente, cuando la caravana llegó a la ONU se cerraron las puertas. Cientos de personas de todo el mundo que venían con la caravana no tuvieron la oportunidad de participar en la reunión, con el argumento de que sólo había 130 lugares, disponibles para otros actores involucrados en el proceso (Farthing, 2016).

A pesar de la desilusión por la falta de espacios para la incidencia política *desde adentro*, la caravana logró reunir a colaboradores de distintos países, alentando un debate sobre la descriminalización y generando un discurso *ha-*

cia afuera, llevando un mensaje progresista e involucrando organizaciones y movimientos, sobre todo en Centroamérica, para demandar una reforma a la política prohibicionista y poner un alto a la guerra contra las drogas.

Durante el UNGASS en Nueva York, la sociedad civil no perdió la oportunidad que representaba tener las miradas de todo el mundo en el evento y demostrar, de forma innovadora, sus demandas. Es así que se instaló el primer Museo de Políticas de Drogas: un centro artístico emergente que reúne obras provenientes de todo el mundo, y que resalta la forma en la que las políticas de drogas impactan y dan forma a las comunidades.

La exposición fue impulsada por Open Society Foundations. Daniel Wolfe, director del programa internacional para la reducción de daños, explica que “el trabajo de los artistas aquí plasmado nos recuerda que la evidencia científica no es suficiente, y que somos nosotros los que debemos abrir otros canales para inspirar el compromiso por generar un cambio en cómo tratamos a las drogas y a aquellos que las utilizan” (Museum of Drug Policy, 2017).

Al ofrecer una poderosa y emotiva experiencia que ilustra los daños causados por las políticas de drogas actuales y abogar por nuevos enfoques al problema, el evento logró transportar audiencias a todo el mundo, generando un mensaje *hacia fuera* sobre la necesidad de pensar la situación actual y actuar para mejorarla.

Los esfuerzos de las campañas como la de Stop the Harm, los movimientos como la Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia y las presentaciones como el Museo de Políticas de Drogas sirvieron para generar un positivo mensaje *hacia fuera* que logró involucrar cada vez a más organizaciones y activistas para demandar una reforma a la política de drogas, al tiempo que se sensibilizara a las poblaciones sobre la necesidad de adoptar políticas más humanas y menos represivas.

Aunque parecía que las acciones de la sociedad civil eran, hasta ese momento, hacia el exterior, generando un mensaje sobre la importancia del UNGASS y de llevar a cabo acciones para el cambio, el discurso y sus actividades



también presionaron a gobiernos, cuyo trabajo estaba enfocado en construir el posicionamiento de su país en la reunión y el proceso preparatorio.

El juego *hacia adentro*

Una vez que la Asamblea General aprobó la realización del UNGASS, se asignó a la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés), el órgano de las Naciones Unidas con la principal responsabilidad en materia de fiscalización de las drogas, para que se involucrara en el proceso preparatorio para el UNGASS. En respuesta, la CND adoptó la resolución 57/5 titulada “Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016”, en el que se decidió asegurar un proceso adecuado, inclusivo y efectivo para la sesión (CND, 2014).

El proceso comenzó inmediatamente. El primer paso para facilitar una consulta más amplia con los cuerpos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y regionales, así como con las OSC, fue la creación de la página *web* www.ungass2016.org, la cual tenía la intención de permitir un diálogo global de una forma transparente e inclusiva y funcionar como un centro de recursos para la Comisión en su proceso preparatorio.

A pesar de existir una plataforma para que la sociedad civil pudiera proporcionar recursos y así generar un debate más plural, el proceso en realidad fue menos inclusivo de lo que se esperaba. El procedimiento formal fue supuestamente enriquecido por una serie de diálogos, reuniones y actividades informales, con diferentes grupos de interés (Estados Miembros, órganos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales e internacionales, OSC, la academia y la comunidad científica).

Sin embargo, el proceso preparatorio estuvo mal planteado desde un principio. Estuvo dominado por las fuerzas conservadoras de los órganos de fiscalización de las drogas de las Naciones Unidas con sede en Viena, incluyendo a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y su Secretariado en la UNODC, así como a la junta especial encomendada de los preparativos para el UNGASS.

El proceso fue censurado; se privilegió el acceso a los gobiernos, tanto en las reuniones formales como en las informales, en la mayoría de las negociaciones que se llevaron a cabo se excluyeron a aquellos Estados Miembros del Sur, como el Caribe y África, que no tienen representación permanente en Viena y por lo tanto no pudieron participar plenamente en las negociaciones, así como, por supuesto, a las OSC.

Las OSC ya habían realizado esfuerzos para incidir en la opinión ciudadana; ahora, ante la imposibilidad de la incidencia desde *adentro*, recurrieron a los gobiernos de sus respectivos países; en México, no fue diferente. La SRE, en busca de insumos para las negociaciones y en un esfuerzo por representar a los diversos grupos involucrados en el tema abrió sus puertas a la sociedad civil. Ésta última decidió dejar de desperdiciar esfuerzos por incidir en el sistema internacional y aprovechar las vías nacionales.

Desde finales de 2015, la SRE, por medio de “reuniones de seguimiento con organizaciones de la sociedad civil hacia UNGASS 2016”, pretendió actualizar el estado que guardan los arreglos hacia distintos eventos preparatorios del UNGASS sobre drogas, con el fin de preparar los insumos necesarios y construir, en conjunto, la posición de México hacia el exterior en el tema de las drogas. Diversas organizaciones y activistas participaron en el proceso: desde redes de usuarios de sustancias, hasta organizaciones de política de drogas o centros de tratamiento.

De este modo, la sociedad civil encontró un espacio para manifestar sus necesidades y hacer que, por medio del Servicio Exterior Mexicano, se pudiera hacer incidencia *hacia adentro* de las Naciones Unidas durante el proceso preparatorio. La SRE adecuó las demandas vertidas en las reuniones y pudo incluirlas en su agenda multilateral.

Probablemente el caso más paradigmático sobre el papel de la sociedad civil para la conformación de la posición de México en el tema fueron los diálogos informales con el grupo de países afines. En noviembre de 2015, el “Diálogo Internacional sobre Políticas de Drogas: Apoyando el Proceso hacia la Sesión Especial de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU”,



convocado por Colombia, Suiza, México y Ghana, se llevó a cabo en Cartagena, Colombia. Fue la primera de una serie de reuniones, con la intención de “construir relaciones de confianza, explorar posibilidades y acordar alternativas para promoverlas de manera coordinada durante el proceso de negociación en la Comisión de Estupefacientes, en Viena” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015), y llegar a la reunión del UNGASS con una postura en común.

El Diálogo de Cartagena, además de las otras reuniones, contó con el auspicio de la Open Society Foundations (OSF), el Transnational Institute (TNI), la Washington Office for Latin America (WOLA) y México Unido contra la Delincuencia (MUCD). Las OSC, con ésta y otro tipo de actividades, lograron posicionar sus intereses por medio de los gobiernos *hacia adentro* del proceso preparatorio de Naciones Unidas. Más importante aún, a partir de ahí, comenzó a conformarse un grupo de países afines que veían con urgencia la necesidad de reformar la política internacional de las drogas, en gran parte, debido a un posicionamiento moldeado en conjunto con la sociedad civil.

La SRE también incluyó a varios miembros de la sociedad civil en su delegación oficial durante el proceso, en las reuniones de la CND, en los espacios regionales y también en el propio UNGASS. Formar parte de la delegación oficial permitió que las OSC pudieran estar presentes en las negociaciones en Viena, proponiendo lenguaje dentro de la delegación y demostrando que la sociedad civil está conformada de expertos en estos temas. México abrió la puerta a la sociedad civil de esta forma y tuvo un gran impacto en su experiencia, además de darles la oportunidad de realmente participar y entender los procesos multilaterales. La SRE no los mantuvo al margen, sino que les permitió abordar los temas importantes para el país y llevar los mensajes de las OSC a estos espacios de alto nivel.

Cambiar el interior para asegurar una posición al exterior

Las acciones de las OSC sobre el tema de drogas no surgieron a partir del proceso preparatorio para el UNGASS, más bien, son resultado de un proceso

continuo de incidencia por reformas a las políticas de drogas a nivel nacional, que tiene un impacto en lo internacional. América Latina es una de las regiones en las que la guerra contra las drogas ha dejado los efectos más devastadores, De ahí que algunos de sus países decidieran abordar el problema.

En 2013, el presidente de Uruguay, José Mujica, comenzó a explorar alternativas para regular la producción, la distribución y el uso del cánnabis. Después de un exhaustivo debate legislativo, el 24 de diciembre de ese año, se firmó una iniciativa de ley para regular la planta y sus derivados.

La iniciativa regulaba el mercado del cánnabis para uso medicinal y personal o recreativo, promoviendo la información, la educación y la prevención, respetando los derechos de los usuarios. Al aprobar esta ley, Uruguay se convirtió en el primer país en el mundo en regular este mercado, desde la semilla hasta que llega al consumidor, utilizando un modelo restrictivo controlado por el Estado. Dentro de los foros internacionales, Uruguay ha defendido su decisión, estableciendo que se está dando prioridad a su obligación de velar por los derechos humanos, por encima de las medidas de control de las sustancias (Associated Press, 2013).

Por otro lado se encuentra Colombia, un país en el que, a lo largo del siglo XX, las políticas de drogas estaban fuertemente influenciadas por el régimen internacional de fiscalización de las drogas. En 2015, el presidente Juan Manuel Santos firmó un decreto que legalizaba el cánnabis medicinal, permitiendo que Colombia se uniera a la amplia lista de países que estaban a la cabeza del movimiento por una reforma a las políticas de drogas (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

A pesar de existir una ley desde 1986 que permitía manufacturar, exportar y vender cánnabis para fines médicos y científicos, la práctica no estuvo regulada formalmente sino hasta hace pocos años. La nueva política facilitó la compra y venta de la planta para fines medicinales. Bajo el decreto, el gobierno podría “aprobar licencias de fabricación y exportación, y se establecerían requisitos especiales de seguridad para las áreas de cultivo y fabricación, y un mecanismo de seguimiento” (Presidencia de la República de Colombia, 2015).



Jamaica también emprendió acciones por adoptar políticas más realistas y humanas eficazmente. En 2015, una serie de enmiendas legislativas descriminalizaron parcialmente el cánnabis y abrieron el camino para la existencia de un mercado de marihuana medicinal legal en el país, en el que la planta está fuertemente relacionada con su cultura.

La enmienda a la Ley de Drogas Peligrosas de Jamaica descriminalizó la posesión de hasta 56 gramos de ganja —marihuana con niveles más altos de THC— y constituyó una autoridad licenciaria para regular su cultivo, venta y distribución para fines médicos, científicos y terapéuticos, abriendo la puerta a la industria de cánnabis medicinal en el país (Chang, 2015).

La idea de que un país iba llegar a anunciar un gran cambio en su política de drogas no era realista, aunque durante el periodo de 2014-2016, si hubo avances significativos en la reforma de políticas de drogas. Sin embargo, no cabe duda que estos países abordaron el problema de las drogas desde una perspectiva más humana y enfocada en la salud pública.

Lo anterior no hubiera sido posible sin la participación de la sociedad civil. ProDerechos y la Asociación de Estudios del Cánnabis del Uruguay estuvieron promoviendo la iniciativa de regulación en Uruguay (IDPC, 2013); la Corporación Acción Técnica Social, Acción Andina-Colombia y De Justicia apoyaron el decreto de Santos en Colombia, y la Asociación de Futuros Cultivadores y Productores de Ganja y el Consejo Independiente de Jamaica para los Derechos Humanos estuvieron detrás de la política de descriminalización en Jamaica.

La sociedad civil, trabajando por una reforma a la política de drogas en sus respectivos países, logró modificar la situación y aproximación hacia las drogas. Esto, inevitablemente, influyó en la posición de esos países en el pleno internacional, los cuales, al ver los beneficios de adoptar políticas de drogas más humanas y menos represivas, abogaron por poner fin al régimen internacional de fiscalización de la droga.

En México, la situación fue similar. En 2015, la Sociedad Mexicana de Auto-consumo Responsable y Tolerante A.C. (SMART) presentó un amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando permiso para cultivar y transportar cánnabis para fines no medicinales, estableciendo que la legislación actual viola su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Con el argumento que éste es un derecho reconocido en la Constitución, la Suprema Corte permitió el autocultivo y consumo de la planta para los cuatro quejosos (Zaldívar Lelo de Larrea, A. (2014, p. 3).

La decisión creó un precedente sin igual y provocó un debate nacional legislativo sobre los derechos de los adultos para utilizar sustancias para el desarrollo de su personalidad. Mientras que este evento representa un paso hacia delante en materia de drogas y derechos humanos, sólo es aplicable para las personas que presentaron el amparo. Se necesitarían resolver cuatro casos más de la misma forma, para que exista jurisprudencia y poder así cambiar las leyes. Sin embargo, el acontecimiento es un claro ejemplo del papel de la sociedad civil para transformar políticas nacionales y, consecuentemente, influir en la posición que adoptará el país a nivel internacional, de la misma forma que ha sucedido en los otros países de América Latina.

UNGASS: logros y decepciones

Existe un bloque de países que están comprometidos a generar acciones en favor de una reforma a la política internacional de fiscalización de las drogas y buscan que las políticas de drogas estén centradas en la salud pública, los derechos humanos y el bienestar comunitario. Sin embargo, aún hay muchos otros que se siguen resistiendo a los cambios y son un estorbo en los procesos internacionales. Peor aún, hay organismos internacionales que siguen la misma línea conservadora.

Hasta 2015, alrededor de treinta y tres países o territorios seguían imponiendo la pena de muerte por ofensas relacionadas con drogas, resultando en aproximadamente mil ejecuciones anuales (World Coalition Against the Death Penalty, 2015). Esto, resulta contrario al derecho internacional según varios relatores especiales de las Naciones Unidas y expertos alrededor del



mundo (Ra'ad Al Hussein, 2016). Resalto esto para demostrar que, aunque hubo avances, también ha sido una lucha constante, algo que México y varios otros países de la región han apoyado con su lucha para eliminar la pena de muerte para delitos de drogas.

La participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México culminó con el discurso del presidente Peña Nieto durante el UNGASS 2016, presentando un decálogo de propuestas para dejar de lado el modelo “prohibicionista” y manifestando la necesidad de transitar “de la mera prohibición, a una efectiva prevención y una eficaz regulación” (CINU, 2016), uniéndose así a una lista considerable de países con los mismos intereses.

Desafortunadamente el documento de resultados del UNGASS no trató los defectos críticos de la política internacional de drogas; no defendió las estrategias de reducción de daños y tratamiento que han demostrado ser efectivas; no reconoció las violaciones de los derechos humanos a nombre del control de drogas, como es la pena de muerte, y, finalmente, no ofreció propuestas para regular las drogas y poner a los gobiernos —en lugar del crimen organizado— en control de las mismas (UNODC, 2016).

Sin embargo, el documento incluía varias cosas que se pueden rescatar. Se consiguió incluir un capítulo sobre el respeto de los derechos humanos en las políticas de drogas, se privilegió el enfoque de salud pública, proporcionalidad de las penas, y se ampliaron los márgenes de autonomía para los países, aceptando que las políticas deben responder a la realidad cambiante y a las particularidades de cada país (UNODC, 2016). Esto no hubiera sido posible sin los esfuerzos de la sociedad civil en sus respectivos países.

La reforma a la política internacional de drogas no fue posible, aunque se visualizaron ciertos cambios al interior de los países. En el caso particular de México, el presidente Peña Nieto anunció una iniciativa que contempla aumentar hasta 28 gramos de marihuana la dosis para uso personal, permitir el uso de medicinas elaboradas con la sustancia activa de cánnabis y autorizar la investigación clínica para productos que contengan cánnabis (Presidencia de la República, 2016). La iniciativa sigue en un proceso de aprobación y re-

lamentación, pero es evidente que implica políticas menos represivas frente al tema.

¿Después del UNGASS a dónde nos movemos?

El UNGASS ha sido solo una ruta en la que, a pesar de todo, se ha abierto cierto camino para el cambio y así es como debe verse. “La próxima oportunidad para continuar impulsando el cambio después de UNGASS llegará en 2019, año en el que se deben revisar la Declaración Política y el Plan de Acción vigentes” (IDPC, 2016). Es el año en el que se puede generar un cambio real, demostrando las fallas en el sistema.

Durante el paso de los años, se ha logrado formar un movimiento que se consolida cada vez más para poder incidir de mejor manera en la toma de decisiones. El UNGASS 2016 sirvió como un precedente sobre las puertas, oportunidades y barreras que se pueden presentar al momento de incidir en el sistema internacional. Es momento de aprender de ese proceso y actuar para no caer en los mismos errores.

Las OSC deben aprender a abrir espacios de incidencia en los foros internacionales, mientras siguen aprovechando los canales disponibles a nivel nacional. Por otro lado, los gobiernos deben de mantenerse resilientes, al tiempo que se aseguran vías para la representación de los muchos grupos afectados por el problema de las drogas en las discusiones internacionales.

México no va por mal camino. Después del UNGASS, la SRE decidió organizar la serie de diálogos “Hacia una nueva estrategia internacional de drogas: instrumentación de las recomendaciones de UNGASS 2016”, con la finalidad de generar una reflexión plural y orientada a la acción, para consolidar el compromiso de México sobre las conclusiones y recomendaciones operativas en la sesión. Los esfuerzos no deben terminar ahí. México requiere una ruta crítica para todas las instituciones sobre cómo implementar UNGASS a nivel nacional y buscar cambios reales en las políticas. El proceso preparatorio para la revisión de 2019 no ha empezado formalmente, pero México tiene la



oportunidad de apropiarlo como suyo y sentar las directrices para un debate plural, abierto y representativo.

Conclusiones

Los esfuerzos de las OSC para la incidencia en la toma de decisiones sobre el tema de las drogas han sido conducidos desde distintas vías y actividades. Estos esfuerzos aumentaron cuando la ONU, a petición de los gobiernos de Colombia, Guatemala y México, decidió llevar a cabo el UNGASS sobre el problema mundial de las drogas, en 2016. La sociedad civil debía incidir por dos caminos.

Hacia el exterior, por medio de campañas y estrategias de comunicación, la sociedad civil ha logrado transmitir un mensaje a la opinión ciudadana y otros grupos de interés sobre la necesidad de reformar la política internacional de fiscalización de las drogas, agrupando a las comunidades afectadas por la guerra contra las drogas, y consolidando un frente que cada vez es más difícil de ser ignorado. Hacia el interior, materializando cambios en la política interna de los países respecto a las drogas y utilizando los canales de comunicación disponibles por parte de los gobiernos, la sociedad civil influye en la posición que necesariamente deberán tomar los países en la arena internacional, considerando el contexto local.

Ambos caminos han logrado influir en la agenda multilateral de los países. La presión mediática resultante del involucramiento de distintos grupos de interés en campañas abiertas por una reforma a la política de drogas y la utilización de espacios de incidencia directos dentro de los gobiernos, es lo que permite que los países tengan en cuenta las necesidades de la sociedad, que es la que se ha visto afectada por la guerra contra las drogas. En el caso de México, éstos fueron los principales actores para el establecimiento del liderazgo del país en la región y en los foros internacionales.

La sociedad civil ha tenido un papel predominante en la toma de decisiones, estableciendo estrategias hacia adentro y hacia fuera de los países, para

una reforma a la política de drogas a nivel mundial. México y un bloque de países aliados tienen la oportunidad de abrir los espacios para que las organizaciones y los grupos más afectados por la guerra contra las drogas puedan influir en la agenda multilateral, para que ésta logre ser más plural, diversa y representativa.



Referencias

- Asamblea General de la ONU. (2013). 67/193. *Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas*. A/RES/67/193. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/193>.
- Associated Press. (2013). Marijuana legal in Uruguay as President Mujica signs law. *CBCNews*. Recuperado de <http://www.cbc.ca/news/world/marijuana-legal-in-uruguay-as-president-mujica-signs-law-1.2476025>
- Beltrán Girón, J. (2016). Caravan for Peace, Life and Justice Calls for an End to the War on Drugs, *CISPES. Committee in Solidarity with the People of El Salvador*. Recuperado de <http://cispes.org/article/caravan-peace-life-and-justice-calls-end-war-drugs>
- Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia. (2016). Caravan Route. *Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia*. Recuperado de <http://peacelifejustice.org/recorrido-de-la-caravana/>.
- (s. f.). ¿Quiénes somos? *Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia*. Recuperado de <http://pazvidajusticia.org/quienes-somos/>.
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana (CINU). (2016, 19 de abril). Discurso del presidente Enrique Peña Nieto en la UNGASS 2016 [comunicado núm. 16/083]. Recuperado de <http://www.cinu.mx/comunicados/2016/04/el-problema-mundial-de-las-dro/>.
- Chang, P. (2015). Statement by Minister of Justice on the dangerous drugs (amendment) bill for post cabinet press briefing, *Transnational Institute*. Recuperado de <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Statement-to-Press-Briefing-Ganja-Law-Reform-21-01-2015.pdf>

Colombia, Guatemala y México. (2012), *Declaración Conjunta*. Recuperado de https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf

Comisión de Estupefacientes (CND). (2014). *Resolución 57/5. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/Report/E2014_28_sV1402551.pdf

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC). (s.f.). Sobre el IDPC. *IDPC*. Recuperado de <http://idpc.net/es/el-idpc>.

----- (2013). Carta abierta de más de 100 ONG de América Latina en apoyo de la regulación de la marihuana en Uruguay. *IDPC*. Recuperado de <http://idpc.net/es/alerts/2013/07/carta-abierta-de-mas-de-100-ong-de-america-latina-en-apoyo-de-la-regulacion-de-la-marihuana-en-uruguay>

----- (2016, 2 de diciembre). ¿Y ahora qué? Opciones después de la UNGASS para 2019/2020. *IDPC*. Recuperado de <http://idpc.net/es/publications/2016/12/idpc-que-sigue-opciones-para-2019-2020-despues-de-la-ungass>

Farthing, L. (2016, 27 de abril). Lack of Progress and Transparency at the UN General Assembly Special Session on Drugs, *Nacla*. Recuperado de <https://nacla.org/news/2016/04/27/lack-progress-and-transparency-un-general-assembly-special-session-drugs>.

Martin Pérez, F. (2016, 6 de abril). Caravana por la paz llega a México. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/04/6/caravana-por-la-paz-llega-mexico>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Delegaciones de 30 países se reunieron en Cartagena para buscar consensus frente a una nueva política mundial de lucha contra las drogas. *Cancillería*. Recuperado de



<http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/delegaciones-30-paises-re-unieron-cartagena-buscar-consensos-frente-nueva-politica>

Museum of Drug Policy. (2017). *Press Release: The Museum of Drug Policy* [comunicado de prensa]. Recuperado de https://museumofdrugpolicy.org/pdf/modp_pressrelease_en_20170514.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2016). *Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem Problem. New York, 19-21 April 2016. Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem.* Nueva York: ONU. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf>.

Paz Vida y Justicia. (2016, 17 de febrero). Guerra contra las drogas toma escenario central en la ONU mientras líderes globales y activistas internacionales se reúnen en NY. *Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia*. Recuperado de <http://peacelifejustice.org/guerra-contra-las-drogas-toma-escenario-central-en-la-onu-mientras-lideres-globales-y-activistas-internacionales-se-reunen-en-ny/>.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Presidente de la República firmó decreto sobre uso de cánnabis con fines médicos y científicos. *Presidencia de la República*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Noticia/Presidente-de-la-Republica-firmo-decreto-sobre-uso-de-cannabis-con-fines-medicos-y-cientificos>

Presidencia de la República. (2016, 21 de abril). Iniciativa de reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal. *Presidencia de la República*. Recuperado de <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/iniciativa-de-reforma-a-la-ley-general-de-salud-y-al-codigo-penal-federal>.

Ra'ad Al Hussein, Z. (2016). *Statement by Mr. Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights at the United Nations Work*



on the World Drug Problem. Recuperado de <https://www.un.org/ruleof-law/wp-content/uploads/2016/01/Statement-by-Mr.-Zeid-OHCHR.pdf>.

Support. Don't Punish. (s. f.). *About. Support. Don't Punish*. Recuperado de <http://supportdontpunish.org/about/>.

Transnational Institute (TNI). (2005, 17 de noviembre). Background of UN-GASS. *TNI*. Recuperado de <https://www.tni.org/en/archives/act/3183>.

World Coalition Against the Death Penalty. (2015). *The Death Penalty doesn't Stop Drug Crimes*. Montreuil: World Coalition Against the Death Penalty. Recuperado de <http://www.worldcoalition.org/media/resourcecenter/2015WD-LeafletEN.pdf>

Zaldívar Lelo de Larrea, A. (2014). *Proyecto de Amparo en revisión 237/2014*. Recuperado de www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/proyecto/AR237_2014.doc.

MIGRACIÓN





La incidencia de las ONG en la política migratoria México-Estados Unidos

José Víctor Flores Carmona

En la actualidad, las relaciones políticas e internacionales entre México y Estados Unidos se encuentran en una situación bastante tensa, lo que no se había visto en las últimas décadas. Sin duda, un factor sustancial para ello fue el hecho de que el ahora presidente de Estados Unidos, Donald Trump, basara su campaña presidencial en un discurso racista y proteccionista que enarbolaba siempre la bandera con la consigna *Make America Great Again* y proponía el odio y la xenofobia hacia el pueblo mexicano, pero principalmente en contra de un grupo vulnerable: los inmigrantes, mismos a los que criminalizó y acusó de ocupar empleos de sus conciudadanos, además de que proponía la construcción inmediata de un muro fronterizo para poder contenerlos. Con tales argumentos logró captar primero la atención y después el voto de los ciudadanos estadounidenses con la misma ideología, lo que, como contrapartida, provocó hacia él, el descontento y rechazo de los mexicanos en general, tanto en México como en Estados Unidos.

Pese a esto, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consciente de la estrecha dependencia comercial y de la importante necesidad de mantener una buena relación con el país que posee la economía más grande del mundo, desplegó a marchas forzadas toda la maquinaria, tanto en territorio nacional como en el de Estados Unidos, haciendo partícipe a la embajada de México en Washington, D. C., y a los 50 consulados

que tiene instituidos a lo largo y ancho del territorio estadounidense. Todo con la intención de reforzar los lazos existentes entre ambos gobiernos.

En efecto, si bien es cierto que hasta el día en el que se terminó de escribir el presente ensayo —14 de junio de 2017— no se ha concretado ninguna reunión por parte de ambos mandatarios desde que Trump asumiera la presidencia de Estados Unidos el 20 de enero de 2017, también lo es que en reiteradas ocasiones a lo largo de este 2017 se han sostenido diálogos abiertos entre el titular de la SRE, por parte del gobierno mexicano, y su homólogo, el secretario de Estado de los Estados Unidos; en especial, aquellos que han dado un énfasis primordial al estudio de los asuntos en materias de seguridad, economía, tratado de libre comercio, energía, protección de mexicanos en Estados Unidos, infraestructura fronteriza y migración.

De todos los tópicos mencionados en el párrafo anterior y que fueron puestos en la mesa por parte de ambos secretarios, el presente ensayo estudia el tema de la migración y de los derechos humanos de los migrantes en concreto, toda vez que se considera un enorme problema por resolver, que requiere atención urgente no solamente por parte de los gobiernos en cuestión, sino, de igual manera, de la sociedad civil y de todos los actores involucrados, sobre todo por la cantidad de migrantes tanto nacionales como extranjeros que han desaparecido o fallecido en su intento por cruzar la frontera norte con Estados Unidos, cifra que ha ido en aumento en lo que va de 2017, en relación con el mismo periodo del año anterior, pese a la implementación de diversas medidas y programas fronterizos por parte de ambas naciones en las últimas décadas.

Con el fin de esclarecer la situación de emergencia por la que atraviesan los migrantes en su paso por México hacia Estados Unidos, e incluso también una vez alcanzado el territorio estadounidense, es pertinente memorar los terribles acontecimientos suscitados en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas, en donde 72 migrantes fueron hallados ejecutados (Aranda, 2010), aunado al hecho ocurrido 10 meses después, en abril de 2011, en el mismo lugar, en donde se encontraron 193 cadáveres, la mayoría de migrantes, en 47 fosas clandestinas (FJEDD, 2015) y, finalmente, en mayo de 2012, en Cade-



reyta, Nuevo León, se localizaron 49 cuerpos mutilados (La Jornada, 2012), sin que las autoridades descartaran que podrían ser restos de migrantes, lo anterior sólo por mencionar algunos ejemplos.

Del mismo modo, en Estados Unidos se han reportado ilegalidades en contra de los derechos humanos de este grupo vulnerable en cuestión, como privación de la vida, de la libertad, lesiones y abuso sexual, por mencionar algunas, propiciadas en parte por las autoridades estadounidenses, principalmente su patrulla fronteriza, seguidos por la policía local, los alguaciles e incluso la Oficina de Inmigración y Aduanas (Univisión, 2011).

Por si esto no fuera suficiente, además se les suman los atropellos que cometen los denominados grupos *cazamigrantes*, principalmente en California y Arizona, grupo armado de civiles que patrulla las zonas fronterizas por las que pudieran llegar a cruzar los migrantes entre México y Estados Unidos (Castillo Moya, 2005); estos grupos presentan una tendencia a la alza y con el nuevo gobierno parecieran tener luz verde para seguir operando. Finalmente, sólo por ejemplificar lo mencionado, está el caso del mexicano Jorge Alfredo Solís Palma, que en enero de 2010 murió tras ser baleado por un agente de la Patrulla Fronteriza en Arizona (Otero, 2010), lo cual desató una gran polémica y causó el descontento por parte de las autoridades mexicanas y en general de la población.

De ahí la importancia de la atención inaplazable que se debe dar a este tema, ya que la situación sobre la inseguridad y la violación a los derechos humanos que viven los migrantes mexicanos y extranjeros en busca del tan famosos sueño americano, tanto en territorio nacional como en terreno estadounidense, en numerosas ocasiones se convierte en la ruta directa hacia la muerte.

Políticas antiinmigrantes

Como se mencionó con anterioridad, el presidente Trump, bajo la promesa de hacer nuevamente grande a América, una vez asumido el poder, en materia de finanzas ha promovido medidas proteccionistas con las que pretende reimpulsar la economía de Estados Unidos; como ejemplos basta citar el haber retirado a su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) (BBC, 2017a) y su intención de sacar a su nación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) si Estados Unidos no obtiene un trato más favorable del mismo (Animal Político, 2016).

De manera semejante, en materia migratoria y de seguridad nacional, durante su campaña se pudo observar cómo sus principales propuestas: construir un muro a lo largo de la frontera con México —mismo que éste debería pagar—, deportar a todos los migrantes ilegales que hayan cometido algún crimen, retirar fondos federales a las ciudades santuarios o cancelar el programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés), ahora que ya es el presidente electo, no ha cambiado en mucho su opinión respecto a varias de estas promesas y se mantiene firme en cuanto a la línea de su gobierno (Infobae, 2017).

Ahora bien, durante una reunión celebrada en la Ciudad de México el 23 de febrero de 2017, que sostuvieron como representantes del gobierno mexicano, Miguel Ángel Osorio Chong (secretario de Gobernación) y Luis Videgaray (titular de la SRE), y por parte de Estados Unidos, Rex Tillerson (titular del Departamento de Estado) y John F. Kelly (secretario de Seguridad Nacional), este último personaje aseguró que su gobierno no utilizaría al ejército en las operaciones migratorias y que no habría deportaciones masivas sino repatriaciones sistemáticas y ordenadas con respeto a la dignidad humana. Reiteró que en todas las deportaciones se actuaría conforme al marco legal y se harían con personas que tuvieran antecedentes penales, en estrecha colaboración con el gobierno de México. Por su parte, Tillerson subrayó el compromiso de su país de fortalecer los mecanismos de las instituciones y el intercambio productivo de seguridad y prosperidad para ambas naciones (Agencias, 2017).



No obstante, las acciones concretas por parte del mandatario de Estados Unidos parecen ir en dirección contraria, ya que, para empezar, casi un mes antes de la reunión de los cuatro secretarios de Estado, el 25 de enero de 2017, Trump firmó una orden ejecutiva para decretar la construcción del tan prometido muro a lo largo de la frontera con México y ordenó que se negaran fondos del gobierno federal para las ciudades conocidas como *ciudades santuario* que no proporcionen información a las autoridades federales sobre el estatus migratorio de sus detenidos, así como la creación de nuevos centros en su frontera sur para detener inmigrantes no autorizados y la reactivación de un programa federal para agilizar deportaciones (BBC, 2017b).

Dos días antes de la reunión de los cuatro titulares de las secretarías, el 21 de febrero de 2017, ordenó a su administración acelerar el proceso de deportación de migrantes ilegales, precisando que no sólo se perseguirán a los inmigrantes indocumentados con cargos criminales violentos, sino también a aquellos que a juicio de un agente de inmigración supongan un peligro para la seguridad nacional y pública o que hayan abusado de algún beneficio público, así como la contratación de diez mil nuevos agentes para el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) y cinco mil más para la Oficina de Aduanas y Fronteras (CBP, por sus siglas en inglés), criterio firmado por el secretario de Seguridad Nacional, Kelly (El Universal, 2017).

El 22 de febrero de 2017, altos funcionarios del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) anunciaron que se evaluará la expulsión directa a México de inmigrantes indocumentados que sean detenidos cruzando la frontera sur de Estados Unidos de forma ilegal, sin importar su nacionalidad, para que en el territorio mexicano tramiten sus peticiones de asilo, esto por ser el país contiguo del que llegaron (EFEUSA, 2017).

Cinco días después de la reunión sostenida por los cuatro jefes de Estado, el 28 de febrero, ante el Congreso de Estados Unidos Trump reiteró que la construcción del muro en la frontera con México comenzaría a la brevedad, antes de lo programado (Servicios El Nuevo Herald, 2017).

Finalmente, para abonar a toda esta política antiinmigrante que se ha venido gestado en los últimos meses, con fecha 7 de mayo de 2017, el gober-

nador Greg Abbott promulgó como ley la SB4 en Texas, misma que entrará en vigor en septiembre y que permitirá a cualquier agente de procuración de justicia la autorización para cuestionar la condición migratoria de cualquier persona durante un arresto, detención u operativo de rutina (Grupo Fórmula, 2017), ley que reprobó y lamentó la SRE desde la aprobación de su iniciativa el 27 de abril por la Cámara de Representantes y el 3 de mayo por el Senado de ese Estado.

Como consecuencia de todos estos actos enfocados a la detención y deportación masiva de migrantes, se reporta que en enero de 2017 fueron deportados de Estados Unidos, 12 447 mexicanos y, en febrero, 11 328, para sumar un total de 38 467 inmigrantes indocumentados al 31 de marzo, con o sin antecedentes criminales (Cacelín, 2017). Si bien es cierto que es una cifra menor a la reportada en ese mismo periodo en 2016, también lo es que a menos de tres meses del inicio de la era de Trump en el poder, el mandatario no ha perdido ni un solo minuto en hacer uso de toda su capacidad para mostrar al pueblo estadounidense, sobre todo a los que votaron por él, que está cumpliendo sus promesas de campaña, por lo que se estima que dichas deportaciones se seguirán incrementando.

Tal y como se puede observar, resulta que pese a que el gobierno mexicano, por todos los medios posibles, ha procurado una actitud de cooperación por medio del acercamiento y diálogo abierto y respetuoso entre países para hacerle frente de manera conjunta a los problemas que atañen a ambas naciones, pareciera más bien que el gobierno de Estados estuviera manejando un doble discurso, ya que en reiteradas ocasiones acentúa la necesidad y el compromiso que debe existir por parte de su gobierno, con el objetivo de robustecer el trabajo en equipo para lograr un verdadero bienestar hacia ambos lados de la frontera, mientras que, a la par, se realizan gestiones y se toman medidas que demuestran lo contrario.

La realidad es que son muy pocas o prácticamente inexistentes las medidas en materia migratoria y de protección a migrantes que se despliegan para atacar los problemas de fondo que atraviesan día con día los migrantes, así como los delitos cometidos hacia su persona y la inmensa cantidad de viola-



ciones que existen en contra de sus derechos humanos, durante su trayecto desde México hacia Estados Unidos, e incluso una vez ya rebasada la frontera.

En efecto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reportó un incremento del número de migrantes fallecidos en la frontera entre México y Estados Unidos, hasta el 16 de marzo de 2017; según sus datos, 61 personas murieron a lo largo de la franja fronteriza, lo cual representa un aumento de casi uno por ciento respecto al mismo periodo del año pasado cuando se registraron 47 migrantes fallecidos y existe el temor fundado de que este año se superen las cifras totales con relación a las del año pasado que fueron de 400 caídos, a pesar de la reducción en el tránsito de estas personas (CINU, 2017); en conclusión, el hecho de que menos personas logren cruzar la frontera no significa que la migración esté en descenso sino únicamente que las muertes van en aumento por intentar hacerlo.

Políticas en materia migratoria de las últimas décadas

A lo largo de la historia que existe entre México y Estados Unidos, con diferentes enfoques, constan numerosas iniciativas, leyes, actas, acuerdos, entendimientos, pactos, operativos y tratados que han tratado el tema de la migración, situación que como bien sabemos es un conector tradicional entre ambas naciones, por lo que de manera muy somera —pues lo contrario sería objeto de estudio para otro ensayo completo—, dentro del presente trabajo se hará mención de algunos de esos actos, tanto unilaterales como bilaterales e incluso multilaterales.

Estados Unidos de América

- Ley de Reforma y Control de la Inmigración, mejor conocida como Ley Simpson-Rodino (1986).
- La Operación Bloqueo (*Blockade*) de 1993 en El Paso, Texas, con Ciudad Juárez, Chihuahua, que tomó después el nombre de *Hold the Line*, una vez puesta en marcha la denominada Estrategia Nacional.



- Plan Estratégico de la Patrulla Fronteriza para 1994 y Posterior. Estrategia Nacional, misma que puso en marcha los operativos denominados Guardián (*Gatekeeper*), de 1994 en San Diego, California; Escudo (*Safeguard*) de 1995 en Arizona, y Río Grande de 1997 en Texas y Nuevo México. Como se puede observar, estas operaciones abarcaron prácticamente toda la frontera sur de Estados Unidos con México, desde California hasta Texas.
- Ley HR 4437 (2005). Criminaliza la estadía indocumentada.

Estados Unidos Mexicanos

- Programa Paisano (diciembre de 1989).
- Grupo Beta (1990).
- Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (1996).
- Operación Sellamiento (mayo de 1998-diciembre de 1999). En la frontera sur de México y la península de Yucatán, un operativo enfocado principalmente en contra del tráfico de drogas, pero también de armas, vehículos, dinero y trata de personas.
- Plan Sur (julio de 2001). Conocido como el mayor operativo mexicano contra la migración indocumentada.
- Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Organización Internacional para las Migraciones relativo al establecimiento en México de una Oficina de Representación (2004).
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habiten en el territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de no inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y



de su integración familiar, así como evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales (2006).

- Perspectivas y Diseño de Plataformas para la Construcción de una Política Migratoria Mexicana (febrero 2006).
- Ley de Migración (2011) y su reglamento (2012).
- Programa Integral de la Frontera Sur (2014).

México y Estados Unidos

- Entendimiento que amplía el Marco Consular Bilateral en Materia de Protección y Migración (1989).
- La Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza (junio de 1998).
- El Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza (febrero de 1999).
- Plan Coyote (2000). México, Guatemala, El Salvador y Honduras, apoyados por Estados Unidos, impulsaron el Plan Coyote para dismantelar las redes internacionales de tráfico ilícito de migrantes.
- Proyecto de reforma migratoria que presentó Vicente Fox a su homólogo de Estados Unidos, George Bush, conocido coloquialmente como “la enchilada completa” (julio de 2001).
- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2001) y (2004).

Resulta menester reiterar que no es objeto del presente texto analizar o hacer referencia a todas y cada una de las iniciativas, leyes, actas, acuerdos, entendimientos, pactos, operativos y tratados en materia migratoria, puesto que además de que no son los únicos existentes (sin siquiera pretender entrar en cuestiones estatales), el análisis devendría también en una cuestión superficial

porque lo verdaderamente sustancial es observar que desde varias décadas, tanto México como Estados Unidos, ya sea de manera conjunta o separada, han implementado bastantes compromisos en materia migratoria y de protección a los derechos humanos de los migrantes; sin embargo, hasta la fecha, ninguno ha logrado una reforma estructural que ponga fin o disminuya de manera considerable las cifras del número de muertes, violaciones a los derechos humanos o a la gran cantidad de delitos cometidos en su contra, mientras están de paso por México con rumbo a Estados Unidos.

Ahora bien, sería totalmente injusto decir que no se han tenido avances; no se puede desconocer que se han hecho grandes esfuerzos, que se han salvado vidas y se ha procurado velar por los derechos humanos de este vulnerable sector. No obstante, siendo realistas, todavía no se logra lo suficiente como para dejar de poner atención y mostrar preocupación en el asunto. A pesar de que el gobierno toma medidas, éstas resultan ineficientes, lo que quizá se deba a muchas razones, como, por ejemplo, la falta de recursos, de infraestructura, de capital humano, de una buena legislación, de sensibilidad de diversos sectores en la sociedad, etcétera. No hay empero razón alguna que resulte lo suficientemente importante como para dejar de luchar por la condición humana del migrante.

Dicho lo anterior, el problema es tan grande y existe tanto trabajo por hacer, que el gobierno mexicano no puede hacerlo solo, no hay forma de abarcar semejante frente, por lo que debería apoyarse en la sociedad civil organizada, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que las hay, cada vez con en mayor número, en materia de migración y de derechos humanos.

La voz de las organizaciones no gubernamentales

En la actualidad y pese a que día con día va en aumento el sector de la población civil que criminaliza y discrimina a los migrantes ilegales, tanto en Estados Unidos como en México, afortunadamente, de la misma manera, también hay gente que lucha por la defensa de los derechos humanos de este sector endeble, que forman grupos y asociaciones para hacerlo de manera organizada y que repercute en la colectividad.



A la fecha existe un imponente número de organizaciones no gubernamentales (ONG) tanto en México como en Estados Unidos y Centroamérica, ya sea a nivel local, nacional o internacional, lo que deja ver la latente preocupación e interés por parte de la sociedad civil, lo que a su vez da como resultado la participación paulatina de un mayor número de estos actores dentro del panorama mundial, los cuales, pese a sus diferencias entre tendencias y objetivos, convergen en general para ayudar al sector de migrantes irregulares.

Algunos pueden estar más enfocados a ofrecer ayuda humanitaria como: albergues, casas de migrantes, comedores, refugios o dispensarios de salud; otros, están más dirigidos a la defensa de los derechos humanos y denuncias por violaciones de los mismos, participación en los debates y cabildeo con la intención de lograr incidir en los grupos parlamentarios para la creación de leyes y políticas públicas a su favor.

Lo cierto es que todos juegan un papel cada vez más importante para contrarrestar las acciones gubernamentales que únicamente se enfocan en reforzar, cerrar, militarizar y controlar las fronteras bajo la teoría de prevención, desaliento, soberanía y seguridad nacional, acanalando con ello rutas de inmigrantes hacia terrenos inhóspitos en lugares atroces, lo que hace que sus intentos por cruzar se tornen más comprometidos y letales, como ha sucedido en las últimas décadas, idea que en la actualidad parece fortificarse con el presidente en turno de Estados Unidos.

La gran mayoría de ONG coincide en que lo primordial es que el gobierno mexicano, en el caso en concreto, no criminalice a los migrantes, instaure mecanismos que los favorezcan en su tránsito, los doten de elementos que aseguren sus garantías individuales y su calidad humana.

Aunado a lo anterior, las ONG formulan varias ideas, como la promoción de un mercado laboral bien planteado, que regularice el flujo de mano de obra migrante que complementa la ya existente, bajo un esquema de visas para trabajadores huéspedes, trabajadores temporales o algo similar, como en otros tiempos, sin que conste la necesidad de poner en peligro su vida por un camino mortal.



Otra gran idea es la de otorgar visas de tránsito que permitan al gobierno mexicano contar con una base de datos de las personas que ingresan por la frontera sur, e irlos rastreando por un tiempo determinado, asegurándose de que logren llegar hasta la frontera norte; o bien, incitar al gobierno mexicano para que luche fervientemente por la regularización de los trabajadores que ya se encuentran en Estados Unidos, de acuerdo con el cumplimiento de procedimientos legales.

Lo anterior, solamente por citar algunas opiniones, aunque para los grandes expertos en la materia, algunas resultan utópicas por no decir descabelladas, al igual que la pretendida puesta en marcha de las mismas, pero, como ya se mencionó, si por muchas décadas y de diversas maneras se ha intentado salvaguardar y proteger la vida y la integridad física de este sector en su paso por territorio mexicano, y no se ha logrado el objetivo primordial, ¿por qué no dar paso a nuevas ideas y diferentes propuestas?

Es cierto que no es una tarea sencilla, se requiere de bastante trabajo y remar en contra de ciertos intereses; no obstante, es momento de coaccionar y proponer para que realmente se logren cambios que acaben con el problema desde la raíz.

Como se ha podido ver, las ONG han logrado incidir en las políticas migratorias tanto en México como en Estados Unidos —sin tomar en cuenta todas las organizaciones que hacen lo propio en aquel país—, creando espacios a la par para expresar sus voces, las mismas que son eco de la voz de los migrantes que no logran ser escuchados, que no logran llegar a Estados Unidos y que mueren en el intento; voces de las familias que hasta la fecha están lamentando alguna pérdida de un amigo o familiar migrante en su travesía por el territorio mexicano o, simplemente, de una sociedad que está llegando a un límite por tanta violencia.

Para muestra de que las ONG están ganando fuerza y en general son tomadas en cuenta tanto por los medios de comunicación como por el gobierno y organismos internacionales, cabe mencionar la reciente participación del presidente de México, Enrique Peña Nieto, en el septuagésimo primer periodo



de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 19 de septiembre de 2016, en donde el mandatario mexicano puso a miramiento del pleno de la ONU, los siguientes puntos:

1. Un enfoque de derechos humanos que establezca las obligaciones de los Estados con los migrantes.
2. Una visión de corresponsabilidad entre los países de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.
3. Un reconocimiento a las aportaciones de los migrantes al desarrollo económico y social.
4. Un enfoque de inclusión social, que contribuya a erradicar la intolerancia, los prejuicios y el racismo.
5. Un marco de gobernanza de la migración que ofrezca alternativas para el manejo seguro y ordenado de los flujos migratorios.
6. Mayor cooperación internacional para fortalecer las capacidades de los Estados en la atención integral de la migración.
7. La consideración del cambio climático y los fenómenos naturales como causas de migración (CINU, 2016).

Con estas palabras, se concluye diciendo que para que el gobierno federal instrumente una serie de medidas en materia de seguridad pública y seguridad fronteriza, con el objeto de fortalecer la protección de migrantes, hoy, más que nunca, debe apoyarse y escuchar la voz y las ideas de las ONG en materia migratoria y de derechos humanos, en pro de algún futuro diálogo entre México y Estados Unidos.

Referencias

- Agencias (2017). ¿Qué se dijo tras la reunión de Chong y Videgaray con Tillerson y Kelly? *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/02/23/que-se-dijo-tras-reunion-entre-chong-videgaray-tillerson-kelly>
- Aranda, J. (2010). Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/index.php?section=politica&article=002n1pol>
- BBC. (2017a). Donald Trump retira a Estados Unidos del TPP, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. *BBC Mundo*. Consultado el 10/03/2017. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38723381>
- (2017b). Donald Trump firma la orden ejecutiva para la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos con México. *BBC Mundo*. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38750004>
- Binelli, M. (2016). 10 Shots Across the Border. *The New York Times Magazine*. Recuperado de https://www.nytimes.com/2016/03/06/magazine/10-shots-across-the-border.html?_r=0
- Cacelín, J. (2017). Instituto Nacional de Migración: la cifra de deportados mexicanos en enero de 2017 es menor que la del año anterior. *Univisión Noticias*. Recuperado de <http://www.univision.com/noticias/relaciones-internacionales/instituto-nacional-de-migracion-la-cifra-de-deportados-mexicanos-en-enero-de-2017-es-menor-que-la-del-ano-anterior>



Castillo Moya, M. (2005). En los últimos cinco años han surgido en EU 10 grupos cazainmigrantes y tres mil sitios web contra indocumentados. *Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/180542.html>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2016). Contexto internacional. Migración, frontera y población. Recuperado de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/9_poblacion.htm

Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) (2016). Discurso de Enrique Peña Nieto, Presidente de México, en la Cumbre sobre Refugiados y Migrantes. *Centro de Información de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.cinu.mx/multimedia/discurso-de-enrique-pena-nieto.php/>

----- (2017). Desde el inicio de 2017, 61 migrantes fallecieron en la frontera entre México y Estados Unidos: OIM. *Centro de Información de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.cinu.mx/noticias/la/61-personas-fallecieron-en-la-/>

Corpi, S. y Córdova Alcaraz, R. (2016). Centroamericanos: ¿migrantes de segunda? De la violación de sus derechos en México a la búsqueda de justicia. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 16 (4), 16-23.

EFEUSA. (2017). EEUU evalúa expulsar a México a indocumentados mientras tramita su asilo. *Agencia EFE Edición USA*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/usa/inmigracion/eeuu-evalua-expulsar-a-mexico-indocumentados-mientras-tramita-su-asilo/50000098-3186551>

El Universal. (2017). Trump ordena contratar 15 000 nuevos agentes y acelerar deportaciones. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2017/02/21/trump-ordena-contratar-15-mil-nuevos-agentes-para-control-migratorio>

Fernandez, M. y Montgomery, D. (2017). With “Sanctuary Cities” Ban, Texas Pushes Further Right. *The New York Times*. Recuperado de https://www.nytimes.com/2017/05/09/us/texas-sanctuary-cities-immigration.html?_r=0

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD). (s. f.). Organizaciones que apoyan a migrantes. *Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho*. Recuperado de <http://fundacionjusticia.org/organizaciones-que-apoyan-a-migrantes/>

----- (2015). Fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas. *Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho*. Recuperado de <http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-restos-en-san-fernando-tamaulipas/>

Garbey Burey, R. M. (2009). Políticas migratorias entre Estados Unidos y México. En *Problemática de mujeres y menores migrantes repatriados por Nogales, Sonora, en el año 2008*. Universidad de Sonora. Hermosillo. Recuperado de <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19532/Capitulo3.pdf>

Green, D. (2016). The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations. *The World Bank*. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/publicsphere/world-s-top-100-economies-31-countries-69-corporations>

Grupo Fórmula. (2017). Promulga gobernador de Texas ley que prohíbe ciudades santuario. *Grupo Fórmula*. Recuperado de <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=681989&idFC=2017>

Infobae. (2017). Las 50 promesas de campaña de Donald Trump que estarán en la mira de todos los votantes. *Infobae*. Recuperado de <http://www.infobae.com/america/eeuu/2017/01/14/las-50-promesas-de-campana-de-donald-trump-que-estaran-en-la-mira-de-todos-los-votantes/>



- La Jornada. (2012). Hallan en Cadereyta, Nuevo León, 49 cuerpos mutilados. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/14/politica/003n1pol>
- Linares, A. (2017). “No habrá deportaciones masivas”, dice el secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos en México. *The New York Times Es*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/02/23/no-habra-deportaciones-masivas-dice-el-secretario-de-seguridad-nacional-de-estados-unidos-en-mexico/>
- Martínez, F. (2015). Denuncian ONG que México endurece su política migratoria; aumentan detenciones. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/22/politica/014n1pol>
- Otero, S. (2010). “La migra” lidera abusos contra connacionales. *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/174650.html>
- Ramos, J. [Fusión]. (2016). *Hate Rising*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Eq_dsVtzH_U
- Redacción de Animal Político. (2016). Éste es el plan de Trump para renegociar (o cancelar) el TLCAN con México. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2016/11/plan-trump-renegociar-cancelar-tlcan-mexico/>
- . (2017). ¿De qué se habló en la reunión México-EU? Éstos fueron los temas, según Videgaray. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/02/reunion-mexico-videgaray/>
- Secretaría de Gobernación. (s. f.). México en el mundo. Recuperado de <https://www.gob.mx/gobierno/mexico-en-el-mundo>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2017). Conoce los objetivos y principios de México en las negociaciones con Estados Unidos. *Blog SRE*. Recuperado de <http://www.gob.mx/sre/articulos/conoce-los-objetivos-de-las-negociaciones-de-mexico-con-estados-unidos?idiom=es>

Servicios El Nuevo Herald. (2017). El presidente Trump realiza su primer discurso ante el Congreso. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article135595363.html>

Univisión. (2011). Maltrato a inmigrantes continúa bajo gobierno de Obama. *Univisión Noticias*. Recuperado de <http://www.univision.com/noticias/inmigracion/maltrato-a-inmigrantes-continua-bajo-gobierno-de-obama>

Uribe, M. (2017). 7 organizaciones en pro de los migrantes. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/03/04/7-organizaciones-pro-migrantes>

GOBIERNO ABIERTO





Aportaciones de la sociedad civil a la agenda internacional de México en materia de gobierno abierto

Joseph Alan Medina Reyes¹

Introducción

Durante las últimas décadas ha quedado claro que los problemas mundiales ya no son una responsabilidad casi exclusiva de los Estados, pues trascienden sus competencias y capacidades, además de que para su manejo y solución requieren de otros actores. La sociedad civil es uno de esos actores que ha logrado de manera gradual, pero profunda, obtener espacios en el debate, el posicionamiento y la solución de los temas internacionales de mayor relevancia, e incluso ha logrado complementar, enriquecer y fortalecer las acciones de los gobiernos ante esos complejos escenarios.

El abanico de asuntos en los que participa la sociedad civil es muy amplio: derechos humanos, migración, medioambiente, drogas, pobreza, democracia, educación, entre otros; sin embargo, uno de los temas que hoy ha alcanzado un notable impulso en el mundo es el del *gobierno abierto*, una iniciativa que busca mejorar el desempeño de los gobiernos, particularmente en lo relacionado

1 Segundo lugar en el concurso de ensayo “Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”, organizado por el Instituto Matías Romero y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ciudad de México, 2017.

con la transparencia, el acceso a la información, el combate a la corrupción, la colaboración entre instituciones y ciudadanos, y el uso de la tecnología en la gestión pública.

El término *gobierno abierto* no es nuevo, en Reino Unido fue utilizado en los años setenta del siglo XX, pero para referirse a los secretos del gobierno y a la necesidad de “abrir las ventanas” del sector público al escrutinio ciudadano, tal como lo afirman Chapman y Hunt (1987), sin embargo, hace pocos años que el término adquirió fuerza, sobre todo por el impulso que le dio el gobierno de Estados Unidos y que respondieron a una serie de coyunturas políticas y sociales que demandaban apertura, transparencia y rendición de cuentas en las acciones gubernamentales. Hoy en día no hay un consenso sobre el significado preciso del término, por ello, aunque hay coincidencias en las definiciones consultadas para este ensayo, no se proporcionará un marco teórico más profundo por no ser el objetivo del trabajo, aunque, por un lado, el gobierno abierto (como concepto y modelo) ha puesto en evidencia las deficiencias de los gobiernos y las instituciones para atender adecuadamente las demandas más imperiosas de sus ciudadanos y, por otro, pretende precisamente mejorar esa capacidad de respuesta y de creación de mejores políticas públicas que solucionen problemas concretos que afectan la vida de las personas. Expertos en el tema, académicos, gobiernos y organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americanos reconocen el valor de este enfoque y las aportaciones que puede traer a las democracias en el mundo, pues, como Calderón y Lorenzo (2010) han afirmado, son los ciudadanos quienes marcan la diferencia entre un sistema de gobierno u otro, y quienes hacen que un gobierno abierto sólo sea compatible con un sistema democrático.

El gobierno abierto ha ocupado el centro de un movimiento de alcance mundial al que cada vez más países, organismos y organizaciones de la sociedad civil se suman. Tres hechos respaldan esa tendencia: la flexibilidad de aplicar los principios del gobierno abierto en cada país; las exigencias de establecer gobiernos más transparentes, eficientes y responsables, y el reconocimiento del trabajo colaborativo entre el Estado y la sociedad civil como uno de sus pilares. Evidentemente México y la sociedad civil mexicana no quedan



fuera de este movimiento y lo han tomado como una oportunidad para avanzar en la solución de los grandes retos pendientes en la materia y, al mismo tiempo, han promovido un activismo hacia el exterior, dando impulso a varias iniciativas internacionales, e incluso han llegado a liderar algunas de ellas.

La Cancillería mexicana ha mostrado su apoyo al tema y a la sociedad civil que participa en los procesos de gobierno abierto. De acuerdo con el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (SRE, 2013), entre las acciones de apoyo se encuentra la celebración de consultas acerca de la posición que México debe mantener en foros internacionales; se ha incluido a miembros de organizaciones de la sociedad civil en delegaciones oficiales; se han realizado sesiones de información antes, durante y después de la celebración de conferencias internacionales, y se han facilitado espacios y recursos para uso de las organizaciones de la sociedad civil durante eventos intergubernamentales. Todas estas acciones son ejemplos de las modalidades mediante las cuales se interactúa con actores civiles en México y en el extranjero.

Ante esta coyuntura, la sociedad civil mexicana (especialmente aquella con sólida experiencia y trayectoria de incidencia) ha aprovechado este movimiento, haciendo importantes aportaciones en el debate y en la creación de insumos para que México delinee sus estrategias internacionales de gobierno abierto. Esas aportaciones han derivado en la adopción, la promoción o la implementación de iniciativas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), la Alianza para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Partnership), la Carta Internacional de Datos Abiertos (International Open Data Charter), la Alianza Global para la Auditoría Social (Global Partnership for Social Accountability), la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la Red Global de Parlamento Abierto y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI).

La senadora Laura Angélica Rojas Hernández (2016), presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, declaró que México puede y debe adoptar un papel decisivo, basado en el impulso a la plu-



alidad, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el diálogo con la sociedad civil. En ese contexto, es primordial entender cómo la sociedad civil participa en esa agenda y cómo los espacios multilaterales son lugares adecuados para la interacción entre sociedad y gobiernos. Esto representa una oportunidad para poner de relieve y difundir el papel de la sociedad civil en la agenda de México en materia de gobierno abierto, con especial énfasis en la Alianza para el Gobierno Abierto.

Sociedad civil y la Alianza para el Gobierno Abierto

En el ámbito internacional, el referente para temas de gobierno abierto es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa impulsada bajo el liderazgo del gobierno de Estados Unidos y de un grupo de organizaciones de la sociedad civil.² Se creó para funcionar como un espacio multilateral que formalice, dirija e implemente acciones concretas en la materia en cada uno de sus miembros, así como para constituir una plataforma de diálogo e intercambio de conocimientos.

Para el embajador Miguel Ruiz Cabañas (2016), subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México contribuye activamente a la gobernanza regional y global; para ello, su política multilateral se rige bajo la premisa de que los grandes retos regionales y globales no se resuelven individual ni bilateralmente, sino que es necesario el compromiso de todos los Estados y la participación de la sociedad civil para hacer frente y resolver con éxito los grandes temas globales.

Algunas organizaciones civiles mostraron interés desde el inicio, cuando se llevó a cabo un encuentro en Washington en enero de 2011, allí participó el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) por parte de México y otras reconocidas organizaciones internacionales como: Global Integrity (Estados Unidos), Open Society Foundation (Estados Unidos), International Budget Partnership (Estados Unidos), National Security Archives (Estados

² Las organizaciones referidas son International Budget Partnership, Revenue Watch Institute, Open Society Foundation y Omidyar Network.



Unidos), World Resources Institute (Estados Unidos), Twaweza (Tanzania), Africa Center for Open Governance (Kenia), Instituto de Estudios Socio Económicos-INESC (Brasil), AidInfo (Etiopía), además de representantes de los gobiernos de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Filipinas, México, Noruega y Reino Unido (Heller, 2011).

En ese sentido, Jorge Cravioto Galindo (2016), director general adjunto de Relación con las Organizaciones Sociales de la Secretaría de Gobernación (Segob), afirma que la apertura internacional ha permitido a la sociedad civil constituirse como “un factor que se pone en el centro de la gobernabilidad” y que “no se pueden concebir esquemas estatales y de gobierno sin la presencia fundamental de la sociedad civil”.

A pesar de que el IMCO representó a la sociedad civil desde los inicios de la AGA, no hubo otros actores mexicanos en ese primer momento. Posteriormente, organizaciones dedicadas a temas relacionados con la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, las tecnologías de la información y la libertad de expresión fueron involucradas en el proceso por el gobierno mexicano para, además del IMCO, formar el grupo de la sociedad civil en el marco de la AGA: el Centro de Investigación para el Desarrollo, Cultura Ecológica, A. C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación, Transparencia Mexicana, Artículo 19 y Social TIC.

El lanzamiento de la AGA se dio en septiembre de 2011 durante el sexagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hecho que demostró el respaldo internacional a este nuevo organismo por su innovación y su fuerte componente de colaboración entre gobiernos y sociedad civil, una de las características por la que ha ganado credibilidad. Desde la primera reunión para crear la AGA, se registró una participación de organizaciones de la sociedad civil, por ello la Alianza se instituyó como un foro de diálogo entre gobiernos y miembros de la sociedad.

La AGA es supervisada por un comité directivo, establecido en enero de 2011 y compuesto por el mismo número de representantes de gobiernos que de la sociedad civil; naturalmente, los países fundadores de la AGA estuvieron

representados desde un principio. Cabe destacar el papel muy activo que tuvo hasta julio de 2014 en el comité, la organización Gestión Social y Cooperación (GESOC), representada por Alejandro González. Además, dentro de la AGA, hay un equipo de Coordinación Independiente de la Sociedad Civil (CSC, por sus siglas en inglés) que trabaja para ampliar, fortalecer y fomentar su participación en torno a esta plataforma, particularmente en el ámbito nacional. La CSC apoya a actores nacionales para que obtengan los mayores beneficios del proceso de gobierno abierto. Esta composición plural de su órgano directivo resulta una de las principales características del proceso de gobierno abierto a nivel mundial. Puede decirse que lo anterior también es el resultado del espíritu de colaboración que ha existido en los ámbitos global y regional desde los inicios de la AGA como parte de las acciones que, emanadas desde las redes de la sociedad civil alrededor del mundo, han dado dinamismo a los procesos de gobierno abierto y a la aplicación de sus principios.

México fue uno de los ocho fundadores de la AGA y, junto con Brasil, el único país latinoamericano, en parte debido al avance y la innovación normativa e institucional que se tenía en materia de transparencia y acceso a la información. Este organismo representa una oportunidad que debe ser potencializada, pues aún prevalecen, la corrupción, la opacidad en el manejo de los recursos, la mala percepción de nuestras instituciones, los desafíos en la aplicación de justicia, entre otros obstáculos. Según el estudio *Open Government Index 2015 Report*, elaborado por la organización World Justice Project, México se encuentra en la posición 42 de 102 países examinados y en el sexto lugar de América Latina; en él se analiza una serie de indicadores relativos a leyes y datos gubernamentales publicados, derecho a la información, participación ciudadana, libertad de expresión, entre otras (WJP, 2015). Por otro lado, el *Índice de percepción de la corrupción 2016* reveló que México se encuentra en el lugar 123 de 176 países incluidos (representó una caída de 28 posiciones con respecto al estudio de 2015); este informe evalúa y mide aspectos como la rendición de cuentas, la libertad de expresión, la transparencia, los niveles de integridad en el servicio público y el acceso igualitario a la justicia (TI, 2016). Finalmente, el *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2016* (RLTL, 2016), estudio aplicado a 13 países de la región, demostró que a pesar del ligero avance en los últimos años, el resultado sigue siendo frágil en



ambas cámaras, sobre todo en dos aspectos evaluados: labor del Congreso o asamblea, y el presupuesto y la gestión administrativa.

En la actualidad la AGA tiene 75 países miembros y cientos de organizaciones de la sociedad civil que contribuyen a la aplicación de sus principios de gobierno abierto y de implementación de los planes de acción nacionales, lo que deja ver que la agenda de la AGA ha comenzado a vincularse con políticas públicas centrales en las preocupaciones de la sociedad.

Secretariado Técnico Tripartita

Los países adheridos a la AGA deben institucionalizar un mecanismo de diálogo y cooperación entre gobierno y sociedad civil, por lo tanto, en diciembre de 2011 se estableció en México el Secretariado Técnico Tripartita (STT), órgano encargado de los trabajos de la AGA, tanto nacional como internacionalmente. El STT es el encargado de coordinar la elaboración, el seguimiento y el monitoreo de los compromisos suscritos por el Estado mexicano ante la AGA. Su instalación significó diseñar e implementar en poco tiempo un espacio de trabajo que tuviera un piso igualitario para la negociación, el diálogo, el consenso y el conocimiento de los retos nacionales que se buscaba resolver con la AGA.

En un principio fueron convocadas 11 organizaciones de la sociedad civil, que fueron elegidas por su experiencia en los temas de trabajo de la AGA, sus sólidos procesos de interlocución con el gobierno y su experiencia de incidencia nacional e internacional, aunque al final solamente ocho de ellas se sumaron: IMCO, Gestión Social y Cooperación, A. C. (GESOC), Transparencia Mexicana, Fundar, Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo, Cultura Ecológica (CIDAC), A. C., y Social TIC. Con ello se logró establecer un espacio formal para la participación coordinada de la sociedad civil en un plano igualitario, mismo que trascendió y fue reconocido como un modelo único en el mundo. Actualmente está compuesto por tres partes: la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protec-



ción de Datos Personales (INAI) y el núcleo de la sociedad civil integrado por el Comité Coordinador de Sociedad Civil (CCSC).

Planes de acción

Con el fin de hacer la política de gobierno abierto más eficaz y orientada a resultados, la AGA estableció el desarrollo de planes de acción, que deben abarcar un periodo de dos años y contener una serie de compromisos puntuales, todos ellos por medio de un proceso de consulta abierto y participativo con la sociedad civil.

México presentó su primer plan de acción ante el Comité Promotor en septiembre de 2011 en Nueva York. A pesar de haberse realizado una serie de consultas y mesas de trabajo, la sociedad civil que participó no vio con buenos ojos el primer plan y argumentó que sólo se rescató una propuesta y, por lo tanto, no reflejaba del todo las demandas y preocupaciones de la sociedad civil. Posteriormente, se acordó elaborar un Plan de Acción Ampliado (2012) en el que se incluyeran compromisos más ambiciosos y las propuestas de la sociedad civil. Entre enero y mayo de 2012 se llevaron a cabo sesiones de trabajo entre organizaciones encargadas de temas específicos y funcionarios de diversas dependencias para finalmente presentar el plan a finales de mayo de 2012, cuyo contenido tenía 36 compromisos agrupados en cinco retos. Esto fue una forma de demostrar que la colaboración y la cocreación no estaban siendo relegadas de la esencia de la AGA; por ello el proceso mexicano llamó la atención de la comunidad internacional debido a que en los pocos años de este organismo no se había presentado un caso similar, relacionado con la modificación de un plan de acción original.

Si bien el STT se encarga de elaborar, seguir, monitorear y evaluar los compromisos, los procesos de acompañamiento que desde la sociedad civil se realizan en los procesos de implementación de los planes de acción y de la aplicación en general de los principios de gobierno abierto, son importantes para los resultados que México obtenga en la Alianza.



Para el Plan 2013-2015, la participación de la sociedad civil aumentó de manera significativa con respecto al primer plan, desarrollando acciones para 26 compromisos agrupados en cinco objetivos: gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales. Entre las organizaciones que se sumaron destacan: Centros Regionales para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), TSOOL Desarrollo Interamericano, Civicus, Consultores en Gestión Pública y Social, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. (CADHAC), Inteligencia Pública, México Evalúa, Creative Commons México, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Tecnología Flock, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Asociación Ecológica Santo Tomás, entre otras. El desarrollo de este Plan de Acción en México fue un modelo para otros países, incluyendo a Trinidad y Tobago.

El actual Plan de acción 2016-2018 fue construido por medio de consultas públicas, jornadas abiertas (encuentros) y mesas de trabajo, en un proceso que fue más abierto y que incluyó numerosas participaciones ciudadanas. Los resultados de los compromisos adoptados cuentan con un enfoque que pretende alinear y articular sus compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, hecho que sin dudas abonará en las acciones internacionales que México ha venido efectuando para su cumplimiento.

Un ejemplo más del proceso de consolidación en la creación de mejores compromisos de gobierno abierto en México son las dos iniciativas, una implementada por la sociedad civil y otra por una dependencia del gobierno federal, que han sido reconocidas como casos de éxito por la AGA. La primera es el proyecto “Mejora tu Escuela”, encabezado por el IMCO, que consistió en un portal de acceso universal que permite a los ciudadanos manejar, comparar y procesar información valiosa sobre el desempeño de las escuelas en México y, por lo tanto, ayuda a los padres de familia a tomar la mejor decisión sobre la elección de una escuela para sus hijos; el segundo es el “Portal de Transparencia Presupuestaria” presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que proporciona información relevante sobre programas federales, el gasto de los impuestos de los ciudadanos y el gasto de los

recursos federales en obras de infraestructura; este proyecto hizo que México fuera galardonado con el Premio Regional al Gobierno Abierto en el marco de la Cumbre Global de la AGA celebrada en París en diciembre de 2016.

Estos planes de acción, a pesar de ser meramente nacionales, inciden de manera importante en el trabajo de México en la AGA, pues evidencian la estrecha relación entre la política nacional y la exterior.

Presidencia de México en la AGA

En octubre de 2013, México fue nombrado copresidente de la AGA y el siguiente año presidente, siendo el primer país de América Latina en encabezar este organismo. Para hacer frente a esta responsabilidad, se diseñó una estrategia denominada *Visión de México para la Presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2014-2015* (Gobierno de México, 2014) con el fin de encarar una participación efectiva durante ese periodo. La contribución de la sociedad civil fue fundamental, pues la *Visión de México* se elaboró en el seno del STT, órgano que estableció como objetivo primordial “fortalecer y profundizar la alianza entre el gobierno y la sociedad, propiciando resultados concretos que detonen prosperidad y bienestar para los ciudadanos”, así como “impulsar el concepto de gobierno abierto en los países” (p. 1).

Los resultados de México fueron favorables; promovió algunas iniciativas al más alto nivel en foros y espacios multilaterales, por ejemplo, impulsó entre más de cincuenta países y 90 organizaciones de la sociedad civil la adopción de la *Declaración Conjunta sobre Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que fue lanzada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas por los 11 países miembros del Comité Directivo de la AGA con el objetivo de reconocer la importancia de los principios de gobierno abierto para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030, en especial con el objetivo 16.

Otro instrumento que México impulsó con éxito fue la *Carta Internacional de Datos Abiertos*, documento que fue desarrollado al lado de organi-



zaciones de la sociedad civil, expertos de gobiernos y el sector privado, cuyo contenido establece seis principios para generar una mayor coherencia en el acceso, la publicación y el uso de los datos abiertos en todo el mundo, en un contexto que busca aprovechar el potencial de la enorme generación de datos para crear valor, conocimiento y brindar soluciones a problemas públicos. Según la cuarta edición del estudio *Open Data Barometer*, elaborado por la World Wide Web Foundation, ubica a México con buenos resultados en el lugar 11 de 115 países analizados, midiendo el nivel de datos publicados, su disponibilidad, acceso, utilidad, entre otros. Asimismo, el estudio recomienda que los gobiernos adopten y apliquen los principios incluidos en la Carta de Datos Abiertos (WWWF, 2017).

De igual manera, la Carta Internacional de Datos Abiertos lanzó recientemente el documento *Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption*, desarrollado junto a Transparencia Mexicana y la Alianza para las Contrataciones Abiertas en el marco de una consulta que comenzó durante la Cumbre Global de 2015 en la Ciudad de México. El informe explica cómo mediante el uso de datos abiertos se pueden apoyar acciones para que los gobiernos alrededor del mundo combatan el fenómeno de la corrupción. Estas acciones han puesto de manifiesto la alta importancia que México ha depositado en la AGA al menos en el ámbito internacional, principalmente para mostrar que existe una verdadera intención de los gobiernos a abrirse a los ciudadanos.

Cumbres globales y regionales

Uno de los foros más importantes para la sociedad civil son las cumbres globales y los encuentros regionales de la AGA. Los trabajos formales son precedidos por el “Día de la Sociedad Civil”, lugar para interactuar, hacer redes de contacto e intercambiar experiencias. México ha estado representado por organizaciones de la sociedad civil en cada una de las cumbres y los eventos regionales.

La primera cumbre global se celebró en Londres en octubre de 2013³ y contó con la presencia de más de mil delegados provenientes de alrededor de sesenta países. En 2014 los gobiernos y la sociedad civil de Costa Rica y México anunciaron la realización del Encuentro Regional de las Américas en San José, Costa Rica, mismo que se llevó a cabo el 18 y 19 de noviembre, y contó con la asesoría técnica de Social TIC y de Fundar como facilitadora. Para esta reunión, el Comité Organizador resolvió dejar de lado el formato de tipo conferencia con el fin de aumentar el diálogo horizontal, dinámica que resultó un éxito, por lo que se implementó en las siguientes reuniones regionales y cumbres globales.

Allí mismo, varias organizaciones resolvieron hacer pública su preocupación sobre la situación interna con motivo de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos en México en septiembre de 2014, a lo que se sumaron organizaciones de 18 países de la región, mismas que puntualizaron la incompatibilidad de México de mostrarse como un promotor de los principios de gobierno abierto en el ámbito internacional y, al mismo tiempo, tener ese tipo de prácticas al interior. También el Núcleo de la Sociedad Civil de la AGA en México llevó a cabo una acción pública en la sede del encuentro que consistió en dejar 43 asientos vacíos con las fotos de los estudiantes desaparecidos.

En octubre de 2015, México fue sede de la cumbre global, en un contexto en que la AGA consolidaba su presencia, su crecimiento mundial y se replantaba su estrategia para cumplir con los objetivos trazados con miras al 2018 (estrategia cuatrienal de la AGA). Entre las ideas innovadoras propuestas en la cumbre estuvo la de utilizar el marco de la AGA para complementar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como un acuerdo para iniciar un proyecto piloto para ejecutar los principios de gobierno abierto en los ámbitos subnacionales de algunos países. Por otro lado, los ocho países fundadores presentaron en la cumbre sus reportes de avances de los planes de acción y sobre la ambición y el cumplimiento de los compromi-

3 La primera reunión anual de la Alianza para el Gobierno Abierto se llevó a cabo en Brasilia el 17 y 18 abril del 2012, sin embargo, sólo estuvo encaminada a establecer las reglas de incorporación y permanencia en la Alianza, así como los mecanismos de evaluación, los encargados de llevarla a cabo, las estrategias de financiamiento, entre otros aspectos.



■ sos, el director del Mecanismo de Reporte Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) de la AGA, Joseph Foti, dijo que “los reportes del IRM de los países fundadores muestran grandes diferencias, algunos están a la vanguardia de la participación pública y la divulgación de información, mientras que otros demuestran una necesidad de redoblar esfuerzos para incorporar la opinión de los ciudadanos” (AGA, 2015). A este respecto, algunas organizaciones civiles mexicanas hicieron un pronunciamiento señalando que a cuatro años de la incorporación de México a la AGA, los avances en la materia habían sido frágiles e inconsistentes, lo que dificultaba hablar de una verdadera política de gobierno abierto, lo anterior porque el gobierno mexicano aún se caracterizaba por su opacidad, falta de diálogo, impunidad y constantes violaciones a los derechos humanos (Fundar, 2015).

En abril de 2016 tuvo lugar en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el Encuentro Regional de las Américas, que contó con aproximadamente quinientos participantes de gobiernos, sociedad civil y sector privado. El asunto principal de debate trató sobre las formas en que el gobierno abierto puede ser aprovechado para tratar los temas más urgentes de la región. Allí, Fundar México habló sobre la importancia de los Parlamentos Abiertos en América Latina.

Finalmente, la cuarta cumbre se llevó a cabo en París en diciembre de 2016. Este evento multilateral reunió a más de tres mil delegados de 70 países, incluyendo al núcleo de la sociedad civil mexicana del STT. Allí mismo, México, junto con Francia, Reino Unido, Colombia y Ucrania, países que contaban con experiencia en la implementación en el mundo del estándar de contrataciones abiertas, lanzaron Contracting 5 (C5) iniciativa a la que se sumó Transparencia Mexicana, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, la Secretaría de la Función Pública, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, el INAI, la Alianza para las Contrataciones Abiertas y el Banco Mundial. El objetivo del C5 es promover la integridad gubernamental y combatir la corrupción en los procesos de contratación pública mediante la publicación de datos abiertos en cada una de las etapas de un procedimiento de contratación, hecho que fue bien recibido por la sociedad civil y el mundo, porque sin duda la corrupción en las contrataciones en México ha tenido un impacto

muy negativo sobre la competencia, la infraestructura y el presupuesto del país. México fue elegido para presidir la iniciativa durante 2017.

En la AGA sólo se ha dado un caso serio de retroceso en el proceso de colaboración con la sociedad civil; en 2016, la sociedad civil en Azerbaiyán comenzó a ver que algunas disposiciones legislativas estaban encaminadas a limitar su espacio y la libertad de asociación. Como resultado, tres organizaciones internacionales de la sociedad civil presentaron una solicitud a la AGA para atender esa situación. Ante esas acusaciones contra el gobierno de Azerbaiyán, el Subcomité de Criterios y Estándares de la AGA (CS) emitió recomendaciones para que se reestableciera un ambiente propicio para la participación de la sociedad civil. Al no resolverse esas indicaciones, el Subcomité de Criterios y Normas procedió conforme a la *Política de Respuesta* y en una reunión posterior decidió recomendar al Comité Directivo la implementación de la Etapa 2 de la Política de Respuesta. La etapa 2 establece que si un país no ha cumplido con los requisitos y las obligaciones de la AGA será declarado no activo o suspendido del mecanismo; de esta manera, el estatus de Azerbaiyán es de miembro no activo.

Alianza Global para la Auditoría Social

La Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA, por sus siglas en inglés) se lanzó en 2012 como una iniciativa mundial que fortaleciera las capacidades de auditoría social de los países, así como el apoyo financiero y de capacidades a organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de participación permite a los beneficiarios involucrarse y cocrear políticas públicas para generar más transparencia y rendición de cuentas que soluciones las necesidades directas de las personas. México es parte de GPSA como país receptor y donador.

Las organizaciones mexicanas que se han unido al GPSA como socios globales son CIESAS, Controla Tu Gobierno, Mexicanos Primero, Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A. C. (MEXFAM), Transparencia Mexicana, participación que abonara en el cumplimiento de los objetivos que México se plantee.



En este foro también está presente Fundar, que fue seleccionada para desarrollar el Portal de Conocimientos de GPSA, que consiste en una plataforma digital de intercambio de conocimientos.

Transparencia en las Industrias Extractivas

El 6 de enero de 2015, el gobierno mexicano anunció de manera pública su intención de adoptar el Estándar de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), dando cumplimiento del compromiso 26 del segundo plan de acción de la AGA. La EITI consta de dos elementos principales: los países que se incorporan al estándar hacen pública la información sobre pago de impuestos, servicios, licencias, contratos y producción relacionados con la extracción de recursos en el país además de entregar un informe a la EITI, proceso que es supervisado por un grupo tripartita que incluye gobierno, empresas y sociedad civil.

El estándar de la EITI (2016) establece que uno de los requisitos es la supervisión por parte de un grupo denominado *multipartícipes* (GMn), en donde la sociedad civil debe involucrarse plena, activa y efectivamente en el proceso, y el gobierno debe asegurar que se goce de un espacio propicio para su participación. El IMCO apoyó como asesor técnico en los trabajos de la preparación de la candidatura de México y, una vez iniciado dicho proceso, Fundar, Transparencia Mexicana, PODER, AlCosta, Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, A. C., Amigos del Río San Rodrigo, Asociación Ecológica Santo Tomás, A. C., e Información Accesible y Rendición de Cuentas, A. C. (IARAC) han trabajado activamente para preparar la participación de sociedad civil en la EITI en México a través de talleres, reuniones de trabajo y de una consulta amplia y participativa con los actores interesados. Esto respondió a las necesidades de información de la sociedad en general y de las regiones y comunidades que se ven directamente afectadas por la actividad extractiva.

Actualmente todavía se llevan a cabo un proceso de diálogo y arreglos para determinar la participación de la sociedad civil en el Grupo Multipartí-

cipe Nacional. En un contexto donde la industria extractiva tiene importantes repercusiones sociales, ambientales y económicas, y en un entorno enmarcado en el nuevo modelo energético, adherirse al EITI será un avance para mejorar en la gobernanza de la industria extractiva. Se verá también la capacidad de negociación, el consenso y la generación de compromisos, sobre todo en lo relativo a los vacíos de información sobre el estado de la industria y de asuntos relacionados con las concesiones mineras en áreas naturales protegidas.

Conclusiones

Como se ha podido ver, la sociedad civil participa activamente en la definición de los procesos de gobierno abierto que México ha encarado en el ámbito multilateral, su contribución no sólo se ha limitado a las consultas o a una participación ocasional, sino que ha estado presente en la coordinación y la articulación de acciones. En las iniciativas internacionales que inciden o coinciden con la agenda de gobierno abierto de México, la sociedad civil ha estado representada de alguna forma en todas ellas, hecho valioso que permite contar con una política exterior participativa, responsable y eficaz. El gobierno abierto se funda en la creencia de que los gobiernos pueden servir mejor a los ciudadanos; de ahí la necesidad de aprovechar el conocimiento y la experiencia colectiva para crear confianza y seguridad.

Las alianzas con organizaciones de la sociedad civil pueden ser coyunturales, de mediano y de largo plazos, dependiendo del objetivo, la estrategia, la coyuntura política, social o económica del contexto; para el caso de la AGA, la alianza debe ser de largo plazo, y en el contexto actual lo más adecuado para México es continuar consolidando esta iniciativa, sin duda, uno de los proyectos más importantes en la actualidad, pues profundizar en la promoción y la puesta en marcha de compromisos significa avanzar en la construcción de mejores gobiernos.

Al ser uno de los países fundadores, México debe convertirse en un ejemplo para el resto de los países adheridos a la AGA, garantizando un espacio de diálogo verdadero y productivo con la sociedad civil y que los compromi-



sos no se formulen solamente bajo la influencia de circunstancias o contextos temporales. México, a pesar de tener una actividad importante en el ámbito multilateral, aún tiene importantes cuestiones que mejorar en el ámbito nacional, en el sentido de generar confianza y respetar los derechos fundamentales de los participantes en los procesos de cocreación y colaboración; sin estos espacios, la esencia de la AGA quedaría anulada. En ese marco, avanzar en el modelo de gobernanza que plantea el gobierno abierto será una alternativa para combatir los enormes retos nacionales en la materia.

En un corto plazo se deberían establecer programas de capacitación en torno a los principios y el funcionamiento de la AGA a nivel país, dirigidos a la sociedad civil, así como abrir el proceso a más organizaciones y expertos que trabajen con otros temas de la agenda de gobierno abierto y que son cada vez más amplios.

Otra forma de generar buenas sinergias es ampliar la presencia de la sociedad civil en foros e instituciones multilaterales, y destinar más recursos financieros, humanos y materiales para dar seguimiento operativo a la implementación de acciones de gobierno abierto, convirtiendo a la gobernanza en un verdadero motor de cambio.

Referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). (2015). La Cumbre Global de OGP termina con avances hacia el cumplimiento de objetivos globales y la implementación del gobierno abierto a nivel local. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/stories/la-cumbre-global-de-ogp-termina-con-avances-hacia-el-cumplimiento-de-objetivos-globales-y-la>
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.). (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Jaén: Algón.
- Chapman, R. A. y Hunt, M. (1987). *Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*. Londres: Routledge.
- Cravioto Galindo, J. (2016). Discurso de inauguración. En *La sociedad civil: su papel en la agenda nacional e internacional*. Diplomado celebrado el 24 de agosto de 2016, en la Ciudad de México.
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) (2016). *El estándar del EITI 2016*. Oslo: Secretariado Internacional del EITI. Recuperado de https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4_spanish_standard_web.pdf
- Fundar (2015, 23 de octubre). *Urgente que la Alianza para el Gobierno Abierto se convierta en una plataforma efectiva para ayudar a resolver los grandes problemas que enfrenta México*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/urgente-que-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-se-convierta-en-una-plataforma-efectiva-para-ayudar-a-resolver-los-grandes-problemas-que-enfrenta-mexico/>
- Heller, Nathaniel (2011). Our role in the Open Government Partnership. Global Integrity: Innovations for Transparency and Accountability. Recuperado de <https://www.globalintegrity.org/posts/our-role-in-ogp/>.



- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) (2016). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa 2016*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B4qrvCqRwqmzaWV3QUE5ekNfVGc/view>
- Rojas Hernández, Laura A. (2016). Discurso de apertura. En *Prioridades de política exterior multilateral 2016*. Conversatorio celebrado el 8 de enero de 2016 en la Ciudad de México.
- Ruiz Cabañas, M. (2016). Discurso. En *Prioridades de la política exterior multilateral 2016*. Conversatorio celebrado el 8 de enero de 2016 en la Ciudad de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2013). Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://sre.gob.mx/images/stories/marcnormativodoc/dof131213-p.pdf>.
- Transparency International (TI). (2016). *Índice de percepción de la corrupción 2016*. Recuperado de http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf
- Gobierno de México. (2014). *Visión de México para la Presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2014-2015*. Recuperado de <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/09/Visi%C3%B3n-MX-AGA-STT.pdf>
- World Justice Project (WJP). (2015). *Open Government Index 2015 Report*. Washington, D. C. WJP. Recuperado de https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf
- World Wide Web Foundation (WWWF). (2017). *Barómetro de los Datos Abiertos. Cuarta Edición. Informe Global*. Washington, D. C.: WWWF.



Los datos abiertos y la sociedad civil: una oportunidad de mejora dentro de la agenda multilateral de México

Sebastián Alfonso Rueda Quesada

El principio de transparencia como prioridad en la agenda multilateral de México

El contenido de la expresión *desarrollo sostenible* ha sufrido una seria transformación durante los últimos años como resultado de su enfoque a partir de una visión holística, que no sólo involucra la sostenibilidad medioambiental, sino que además abarca la sostenibilidad económica y social de los pueblos. El avance en estos tres ámbitos, el medioambiental, el social y el económico, por medio de la planeación y ejecución de acciones concretas destinadas a la consecución de un desarrollo sostenible, se ha convertido en una prioridad para el Estado mexicano que supone la participación y colaboración activa del sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Actualmente, los objetivos y las metas trazados conjuntamente por los Estados dentro del marco del desarrollo sostenible se encuentran plasmados en la Agenda 2030, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 16 apunta a la consolidación de la paz, la justicia y las instituciones en torno a tres pilares fun-

damentales: la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas; la facilitación del acceso a la justicia, y la creación de instituciones eficaces, responsables en todos los niveles.

Para tal fin, la Agenda 2030 plantea una serie de metas que buscan concretar y hacer visible la consecución de los ODS a partir del fortalecimiento de principios que inspiran Estados democráticos, entre los cuales se encuentra el de *transparencia*. Este principio, relativo a la publicidad de las decisiones y actuaciones estatales, es entendido como un elemento esencial en Estados democráticos, como el mexicano, tal como lo afirma la Corte Constitucional de la República de Colombia:

La transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos (Corte Constitucional Colombiana, 2012).

El principio de transparencia se encuentra íntimamente ligado a las metas establecidas para el ODS 16:

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear a todos los niveles institucionales eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.



En ese orden de ideas, el principio de transparencia desempeña un papel fundamental para la sostenibilidad de la democracia, en la medida que posibilita el control y la fiscalización de las actuaciones y decisiones públicas y, por consiguiente, contribuye a la mitigación y eliminación de factores que disminuyen la inadecuada distribución de los recursos.

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante Cepal) ha señalado que “en términos de beneficios económicos de un gobierno abierto, la investigación comparativa realizada por el Banco Mundial muestra que los países con altos niveles de transparencia y control parlamentario han disfrutado de una mayor tasa de crecimiento económico que los países con normas menos estrictas” (Ramírez-Alujas, 2009). Citado en Concha y Naser, 2012, p. 16).

De ahí que la necesidad de que los Estados sean cada vez más abiertos, capaces de optimizar sus niveles de transparencia haya dado lugar a iniciativas de orden internacional para fortalecer niveles cada vez mayores de transparencia de los gobiernos que posibilite la participación y colaboración de la sociedad civil.

Alianza para el Gobierno Abierto

Una de las iniciativas más relevantes de carácter internacional a través de la cual se ha materializado el interés de los Estados para consolidar gobiernos más transparentes, participativos y colaborativos es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) u Open Government Partnership (OGP), creada en 2011 durante el 66 periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

La alianza, de la cual es parte México, es una iniciativa multilateral y voluntaria de los Estados, estructurada en torno a cuatro ejes interdependientes: (a) promoción de la transparencia gubernamental; (b) aumento de la partici-

pación en el debate y en la decisión de los asuntos públicos; (c) lucha contra la corrupción, y (d) aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el robustecimiento de la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos (Cepal, 2017).

Cada uno de estos ejes se encuentra asociado, respectivamente, a los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología sobre los cuales se encuentra cimentada la idea de gobierno abierto desde la perspectiva de la AGA. La relación de interdependencia que se teje entre ellos genera un nuevo paradigma de gobierno abierto que no se agota en la mera apertura de la información en poder de los órganos estatales y la subsecuente participación ciudadana.

Se trata de un nuevo paradigma que trasciende el concepto de *gobernanza* desde el punto de vista de la simple educación cívica a otro más amplio, que se orienta a la formación de ciudadanos más autónomos y capaces de emplear la tecnología para el ejercicio de sus derechos y la generación de servicios y productos al interior del mercado, que potencialicen la economía por medio de la satisfacción de necesidades que el Estado no puede suplir de manera directa, pero de los cuales puede suministrar la información suficiente con el propósito de que sea aprovechada por los particulares y la sociedad civil.

Compromiso de México en la Alianza para el Gobierno Abierto

En la actualidad, México ocupa un lugar sobresaliente al interior de la AGA, en la cual ocupa una copresidencia desde 2013. Durante su pertenencia a la AGA, el Estado mexicano ha desarrollado tres planes de acción, en los cuales ha manifestado de manera expresa los compromisos asumidos por México en el camino hacia la materialización de un verdadero gobierno orientado hacia la sociedad civil.



El último plan para el periodo 2016-2018 tiene el propósito principal de alinear los objetivos y metas de la Agenda 2030 con los compromisos asumidos por el Estado con la suscripción de la Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En otros términos, tal como se señala expresamente en el plan:

México busca que la AGA sea uno de los principales instrumentos para cumplir las metas de la Agenda 2030, reconociendo que la transparencia, acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la innovación y el uso de la tecnología son principios cruciales para la adecuada implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Alianza para el Gobierno Abierto México, 2016, p. 7).

De esa manera, el Plan de Acción 2016-2018 plantea una serie de acciones y logros a corto, mediano y largo plazo, que se encuentran correlacionados con los compromisos asumidos por los diferentes Estados en la Declaración. Estos compromisos se encuentran consignados en el Plan de Acción en los siguientes términos:

- Promover el Estado de Derecho, lo cual es consistente con el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Promover el acceso a público oportuno a información desagregada y en Datos Abiertos vinculada con la Agenda 2030.
- Apoyar la participación ciudadana en la implementación de los objetivos de la Agenda 2030.
- Usar los Planes de Acción Nacionales para promover la transparencia y rendición de cuentas en la implementación de la Agenda 2030. (Alianza para el Gobierno Abierto, México, 2016, p. 7).

No obstante, estos compromisos deben ser entendidos como un conjunto de elementos que deben coexistir y avanzar en el mismo sentido en la consolidación de un gobierno abierto al interior de México. Dicho de otro modo, ninguno de ellos puede ser entendido de manera aislada de los demás.

Tratándose de la promoción del acceso público a información desagregada y en datos abiertos, este compromiso debe ser alcanzado a partir de un enfoque transversa, en el que el uso de los datos abiertos sea estimulado por medio de los planes de acción nacionales, con el propósito de contribuir a la consolidación de sociedades pacíficas e inclusivas, en los que la ciudadanía contribuya de manera activa en la implementación de los objetivos de la Agenda 2030.

Lo anterior se traduce en que la sociedad civil debe emplear y aprovechar los datos abiertos generados por el Estado mexicano en el desarrollo de iniciativas innovadoras que fomenten y fortalezcan la sostenibilidad social, económica y medioambiental del país, de tal suerte que se consolide un modelo de gobernanza basado en la autonomía y proactividad del ciudadano en el manejo de los asuntos públicos.

Open Data en México

Los datos abiertos (*open data*) se refieren a la liberación en formatos abiertos de la información generada por entidades que cumplen o prestan funciones y/o servicios públicos. Un dato es considerado abierto cuando es gratuito, accesible, de libre uso, integral, primario, oportuno, permanente y se encuentra en un formato abierto.

En México los datos abiertos cobraron importancia a partir de 2013 con la implementación dentro del Marco de la Estrategia Digital Nacional, del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Así mismo, el Estado se ha convertido en un impulsor de los datos abiertos a partir de la promoción y suscripción de la Carta Internacional de Datos Abiertos adoptada durante la Cumbre Global de la AGA que tuvo lugar en México en octubre de 2015, sin perjuicio de los avances llevados a cabo previamente en otros planes y políticas nacionales en la materia.



De este modo, a manera de ejemplo, el Plan de Acción 2016-2018 de México contempla el uso de datos abiertos en acciones concretas, como la búsqueda de personas desaparecidas, con una metodología diseñada e integrada de manera conjunta entre la sociedad civil, la academia, los expertos, las víctimas y el gobierno, así como la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación que establece el Sistema Nacional Anticorrupción.

Estos ejemplos ponen de relieve el papel que desempeña la sociedad civil en el éxito de los planes y estrategias de datos abiertos, puesto que la apertura de la información resulta inútil si la sociedad civil no emplea y saca provecho de la misma.

Por consiguiente, si se parte de las premisas según las cuales uno de los compromisos que México debe llevar a cabo para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 consiste en la apertura de la información, y que la apertura resulta inane sin la apropiación de la información por parte de la sociedad civil, es posible concluir que el empoderamiento e intervención de la ciudadanía es imprescindible en la consecución de tales objetivos.

Open Government Data y sociedad civil en México

En el acápite anterior se evidenció el compromiso del Estado mexicano con un nuevo modelo de gobernanza y las iniciativas de transparencia que apuntan a la consecución de la sostenibilidad social, económica y medioambiental a partir de la utilización y aprovechamiento de los datos por parte de la sociedad civil.

En efecto, tratándose del uso y aprovechamiento de datos abiertos, la sociedad civil puede ostentar una doble condición, puesto que, por una parte, puede actuar como una mera beneficiaria de la información y, por otra, puede ser partícipe en la construcción de iniciativas innovadoras generadas a partir del uso de los datos suministrados por las organizaciones gubernamentales. Esta dualidad puede ser explicada en los siguientes términos:

- *Beneficiario*: La sociedad civil se beneficia de manera directa de los datos abiertos por dos medios: el impacto generado a partir de la toma de decisiones informadas, y la vinculación a programas y estrategias de solución de problemas que responden a un diagnóstico claro del mismo.
- *Partícipe*: La sociedad civil genera y trabaja iniciativas innovadoras a partir del uso de los datos abiertos, destinadas a la provisión de servicios, el control y la participación en las decisiones y actuaciones del Estado, es decir, por medio del aprovechamiento de los datos, la sociedad civil participa en la cocreación de valor público en planos que anteriormente estaban limitados a la acción del Estado.

Las dos condiciones que tiene la sociedad civil en relación con los datos abiertos desemboca en la necesidad de analizar el papel que desempeña la misma dentro de los tres principales campos sobre los cuales impacta el uso de datos abiertos en México: la provisión de servicios, la rendición de cuentas (*accountability*) y los proyectos de colaboración, entendidos como escenarios en los que el Estado y la sociedad civil se unen con el propósito de mejorar el modelo de gobernanza.

El modelo actual frente a la posibilidad de mejorar servicios por medio de los datos abiertos

En primer lugar, debe resaltarse que México es líder en la generación y el aprovechamiento de datos abiertos en América Latina, tal como se evidencia en la cuarta edición del análisis global realizado por el Barómetro de Datos Abiertos.

El Barómetro de Datos Abiertos mide el impacto del uso y aprovechamiento de los datos abiertos en el ámbito político, social y económico de los Estados en una escala de 0 a 100. Para el caso de México, de acuerdo con su



medición, el impacto de los datos abiertos en el plano político tiene un puntaje de 100 y en el social de 60, mientras que en el económico sólo alcanza 51 puntos.

Los resultados descritos tienen una lectura trascendental, dado que a partir de ellos es posible concluir inicialmente que hasta la fecha el gobierno mexicano presenta un alto grado de compromiso frente a un modelo de gobernanza basado en transparencia, confianza e interoperabilidad:

A la hora de centrar sus esfuerzos en abrir datos, el Gobierno Federal de México inicia con una serie de ventajas comparativas, tales como: casi todos los datos importantes son digitales; poseen una gran cantidad de talento técnico y parte de la sociedad civil capacitada; existen casos de Datos Abiertos bajo algunas iniciativas a nivel sub-nacional; hay una clara vinculación de Datos Abiertos con los principios y objetivos de las iniciativas del Presidente, y ya existe un equipo designado y trabajado en implementar la apertura de datos (Kaplan y Ríos, 2013, p. 8).

Por su parte, el impacto social se encuentra en una escala de 60 puntos. Situación que obedece en cierta medida a la imposibilidad de abrir los datos por la composición política del Estado mexicano.

Al respecto, el obstáculo más significativo para abrir los datos en México se debe a la naturaleza altamente descentralizada del gobierno en México. Los gobiernos locales tienen una autonomía significativa por parte del gobierno federal y por muchas razones se niegan a proporcionar muchos tipos de datos críticos, tanto al gobierno federal como al público en general. Por ejemplo, hasta la fecha, no hay datos disponibles sobre educación a nivel de escuelas individuales. El sindicato de maestros también evita cualquier contabilidad exacta de la cantidad de maestros por escuela o de su rendimiento o de las calificaciones. Del mismo modo, la Secretaría de Salud cuenta con una nula visibilidad sobre los gastos de salud de los hospitales y clínicas. Los estados sólo informan 30% de sus gastos en el marco del Seguro Popular, uno de los programas más grandes de México (Kaplan y Ríos, 2013).



Por último, el impacto en el panorama económico es el más bajo con 51 puntos. La lectura del aspecto económico es quizá la más difícil de explicar. Una parte de ella reclama la generación de negocios y emprendedores con datos abiertos, mientras que la otra reconoce que el primer paso para generar la apertura de la información consiste en sentar las bases regulatorias, abrir los datos y, a partir de ellas, exigir la respuesta económica. Al respecto:

La Secretaría de Economía está redefiniendo sus políticas para crear iniciativas muy agresivas de emprendimiento con el fin de promover *startups* y desarrollo de MiPYMES. La Unidad de Innovación de la Secretaría tiene al menos dos fondos diferentes que proporcionan capital riesgo en una etapa temprana a las nuevas empresas de tecnología. La puesta en marcha del “Fondo México” supone un fondo semilla de \$450,000,000 de pesos que supone una inversión de entre \$250,000 dólares a \$5 millones. “México Ventures Fund” es un fondo de \$80 millones de dólares para la próxima etapa de fondos de inversión de capital riesgo (Kaplan y Ríos, 2013, p. 76.).

Estas cifras muestran un panorama alentador, pues no en vano México es el país de Latinoamérica con mejores índices de publicación de datos abiertos y, además, el hecho de que exista un plan de trabajo para los indicadores con los resultados más bajos es un síntoma de buen camino.

Accountability

En un mundo altamente interconectado, resulta paradójico que los ciudadanos deban reclamar transparencia de los Estados porque éstos no publican su información. Si bien es cierto que existen diversos marcos regulatorios que propenden a la publicación de la información, como es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la percepción ciudadana frente a la gestión de recursos y actividades gubernamentales en los últimos años requiere modelos de rendición de cuentas efectivos y reales.



La transformación del *chip* social y político hacia la democratización de las decisiones públicas se remonta al Siglo de las Luces, en el que la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectaban fue reconocido como resultado del avance científico, artístico y literario de la época. Desde ese momento, el reconocimiento al derecho de acceso a la información creció progresivamente durante los siglos XIX y XX. En el plano internacional el primer documento que menciona este derecho es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948 que, en su artículo 19 se estableció, en conjunto con la libertad de expresión, el derecho de toda persona a recibir y difundir información.

Esta misma tendencia se mantuvo en el numeral 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con la diferencia de que en esta convención se incluyó un artículo que permite concretar el derecho a la información en relación con aquella que es considerada como pública: “Todos los ciudadanos [...] tendrán acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 23, c).

La política de datos abiertos es un respaldo total a este movimiento de transparencia y participación de los ciudadanos. Al respecto, Bonina refiere:

Muchos proyectos de datos abiertos tienen un objetivo cívico o social incluso cuando buscan obtener una rentabilidad económica. La búsqueda de transparencia ha sido el principal motor de muchas iniciativas vinculadas con datos abiertos en todo el mundo. La publicación, uso y reuso de datos abiertos fue uno de los temas más destacados de la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto que se realizó en Londres en 2013, en la que los gobiernos acordaron esforzarse por hacer públicos los datos gubernamentales de manera drástica con el fin de favorecer la rendición de cuentas, la mejora de los servicios públicos y el crecimiento económico. A través de la transparencia y de una información contextual adecuada, los datos gubernamentales abiertos promueven la rendición de cuentas, los valores democráticos y las liber-

tades civiles. En este contexto, muchos gobiernos locales y nacionales se han esforzado por hacer públicos sus datos en formato abierto (Bonina, 2014).

De ahí que se resalte particularmente la participación activa de la sociedad civil, y se invite a que más grupos de trabajo se conformen, como en su momento lo hizo una organización que se describe asimismo de la siguiente manera:

La Red por la Rendición de Cuentas (en adelante RRC) nace de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Quiere ser una red incluyente y dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México. El objetivo principal es crear un contexto de exigencia a favor de la construcción de una política de rendición de cuentas. La Red está auspiciada por el Proyecto CIDE-Rendición de Cuentas, un donativo de la Fundación Hewlett y con las aportaciones voluntarias de sus miembros (Red por la Rendición de Cuentas, s. f.).

En ese orden de ideas, las políticas de datos abiertos deben buscar que la sociedad civil supere la condición de mero beneficiario y se convierta en verdadero partícipe de un modelo de gobernanza basado en la autonomía ciudadana para la satisfacción de sus propias necesidades, el aumento de su calidad de vida y el control de las actuaciones estatales.

Si bien el Estado es el primero llamado a socializar de manera activa su gestión, diversos mecanismos impulsados desde la sociedad civil, como el expuesto, resultan un impulso legítimo al alcance de todos, que debe erigirse como la regla general dentro del marco de una sociedad inspirada en la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la innovación y la tecnología.



Proyectos de colaboración

Los términos *sociedad civil*, *Estado* y *planes de acción* resumen los tres elementos que deben intervenir en la elaboración, implementación y evaluación de proyectos de colaboración que propendan al aprovechamiento de los datos abiertos, tal como se consagra en la Declaración de Gobierno Abierto, en la que de manera expresa se indica que:

Para poder formar parte de OGP los gobiernos deben desarrollar, en colaboración con la sociedad civil, un plan de acción. Cada plan de acción deberá contener compromisos específicos y ambiciosos que *tengan el objetivo de incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación de los ciudadanos en el gobierno, es decir, compromisos diseñados para abordar problemas reales y lograr cambios positivos en la vida de los ciudadanos* [cursivas añadidas] (OGP, 2016).

De esa manera, la generación y utilización de los datos abiertos en México debe hacer posible que los ciudadanos contribuyan a la solución de las problemáticas que se viven al interior de la sociedad y aumenten su calidad de vida tanto en el ámbito local como nacional por medio de proyectos de colaboración que usen los datos generados desde los distintos niveles y que superen las limitaciones que imponen los límites y divisiones territoriales, particularmente en Estados federados como México.

Open Data en la transformación de la gobernanza en México

La generación y el aprovechamiento de los datos abiertos por parte de la sociedad civil supone una transformación del modelo de gobernanza que impacta directamente en el modo en el que se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, toda vez que empodera a los ciudadanos por medio de la provisión de servicios, la consolidación de la *accountability* y la elaboración de proyectos de colaboración.

Para que esta transformación ocurra es necesario que el Estado mexicano lleve a cabo un diagnóstico, con apoyo de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, que le permita evaluar el estado actual y real de la apertura de la información al interior de las diferentes entidades del orden federal y estatal, así como su nivel de uso. De esa manera, los resultados arrojados en la fase de diagnóstico permitirán planear estrategias y políticas que logren dar respuesta a los requerimientos del Estado para garantizar la apertura de la información dentro del marco de los objetivos planteados en la Agenda 2030 y los propósitos perseguidos por la Alianza para el Gobierno Abierto.

Las estrategias y políticas propuestas, al igual que las ya existentes, deben ser puestas en marcha mediante alianzas entre el gobierno, la comunidad internacional, la academia y la sociedad civil, y centrarse en la última como el motor generador del cambio, puesto que el valor de los datos abiertos no se encuentra en la información en sí misma considerada, sino en el uso que de ella haga la sociedad civil en la toma de decisiones, la prestación de servicios y el control y la fiscalización de las actuaciones estatales. De ahí que las políticas y estrategias deban estar sujetas a una constante evaluación, de tal suerte que sea posible efectuar los cambios y modificaciones que permitan incrementar el impacto del uso de los datos abiertos en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad civil y el fortalecimiento de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Ahora bien, el desarrollo de las acciones enunciadas se encuentra asociado a un cambio de paradigma jurídico y político. Frente al primero de ellos, es decir, en lo jurídico, los Estados Unidos Mexicanos han logrado un gran avance en el plano regional y mundial, que se ha visto reflejado en su alto grado de compromiso en la adopción voluntaria de instrumentos normativos como la Declaración de Gobierno Abierto y la Carta Internacional de Datos Abiertos, así como en la ejecución y el fortalecimiento de políticas y mecanismos de divulgación como la Estrategia Nacional Digital y la Política Nacional de Datos Abiertos, cuya elaboración contó con la participación directa de la sociedad civil.



Por su parte, en lo político, aún se requiere un mayor compromiso de los órganos gubernamentales del orden federal y estatal, los cuales deben garantizar la disponibilidad de recursos técnicos, materiales y humanos que permitan una materialización de los principios y lineamientos establecidos en los instrumentos normativos a partir de la concientización sobre la importancia de la apertura de la información y el papel que desempeña la sociedad en la generación de valor.

Pese a que son varios los desafíos que enfrenta México en materia de datos abiertos de cara a la consecución de los objetivos y metas trazados en la Agenda 2030, en el panorama regional es posible hablar de un México con un alto grado de oportunidades, si se incorpora en la conciencia colectiva un modelo de gobernanza dirigido por y para la sociedad civil.

Referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto México. (2016). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado de <http://gobabierto.mx/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>.
- Bonina, C. (2014). *El valor de los datos abiertos en América Latina: oportunidades y desafíos para la innovación en ciudades abiertas. Iniciativa Latinoamericana por los datos abiertos*. Recuperado de <https://idatosabiertos.org/el-valor-de-los-datos-abiertos-en-america-latina-oportunidades-y-desafios-para-la-innovacion-en-ciudades-abiertas/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2017). De Gobierno Abierto a Estado Abierto. *Biblioguías-Bibliotecas Cepal*. Recuperado de <http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Corte Constitucional Colombiana. (2012). Sentencia C-274/13. M. P. María Victoria Calle Correa, Expediente PE-036, 9 de Mayo de 2012.
- Kaplan, J. y Ríos, N. (2013). *Diagnóstico sobre el estado de preparación de datos abiertos. Preparado para el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Septiembre-octubre de 2013*. Nueva York: Banco Mundial.
- Open Government Partnership (OGP) (2016). Planes de acción. *Alianza por el gobierno Abierto*, (s. p.). Washington, D. C.: OGP.
- Red por la Rendición de Cuentas. (s. f.). Somos. *Red por la rendición de cuentas*. Recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>.

CAMBIO CLIMÁTICO Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA





La COP13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica como escenario de activación de organizaciones de la sociedad civil mexicanas hacia la agenda internacional de México

Raquel Jiménez Acosta^{1}*

Este trabajo se refiere a la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) mexicanas en las actividades y eventos realizados antes y durante la celebración de la decimotercera Conferencia de las Partes (COP13) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) —la más importante reunión entre Estados para abordar la pérdida de biodiversidad—, la cual tuvo lugar en Cancún, México, del 2 al 17 de diciembre de 2016.

Cabe destacar que las reflexiones expuestas se derivan de mi experiencia personal, en mi posición como integrante de una OSC que ha estado involucrada directamente en gran parte de las actividades que se llevaron a cabo y que actualmente continúan para asumir el compromiso pactado por OSC mexicanas al final de la COP13.

Este ensayo implica un esfuerzo por documentar parte de los procesos en los que OSC tomaron parte con motivo de la COP13 a la luz del marco teórico-conceptual derivado de las corrientes liberales —mejor conocidas como

1 Primer lugar en el concurso de ensayo “Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”, organizado por el Instituto Matías Romero y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ciudad de México, 2017.



idealistas— de las Relaciones Internacionales, en las que se encuentran los enfoques de la gobernanza global y de la cooperación internacional que pueden dar base a la agenda internacional de México.

Esta experiencia da muestra de que la participación proactiva de un Estado en foros internacionales, al acoger eventos de esta magnitud, puede contribuir a la generación y fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para dar paso a un involucramiento más efectivo con el fin de incidir en la construcción de una política exterior que refleje mejor las necesidades de la población. Esto no quiere decir que un Estado deba esperar a ser sede de estas reuniones internacionales para socializar la información, abrir espacios de diálogo y motivar la participación de la sociedad civil; sin embargo, son coyunturas que dan visibilidad a temas que no precisamente aparecen como prioritarios y que, por lo tanto, deben ser aprovechados al máximo, abriendo espacios que permitan escuchar la voz de otros actores.

El ensayo está dividido en dos partes. La primera es una revisión de los marcos teórico conceptuales a partir de los cuales se puede situar la incidencia de actores no estatales en la política exterior y en las agendas internacionales. La reflexión sobre conceptos que se interrelacionan como: *Estado, soberanía* y *gobernanza*, es esencial para caracterizar el escenario en el que se desarrolla una creciente motivación que considera fundamental la voz de actores no estatales, como las OSC, tanto en las agendas nacionales como en las internacionales.

Sobre las bases de este entendimiento, en la segunda parte se tratarán las formas en las que se viene dando la participación de la sociedad civil en el CDB y el naciente esfuerzo en el marco de la COP13 por la promoción de la inclusión de las OSC mexicanas en la planeación de la política exterior en temas de biodiversidad, así como la potencial construcción de una alianza que articule a diversas OSC en un trabajo colectivo que logre incidir en distintos niveles.

A manera de conclusión se incluirá una breve reflexión final sobre el potencial que tienen las OSC mexicanas para articularse entre ellas y con estos





procesos para ser partícipes de las transformaciones necesarias que permitan solucionar problemas transfronterizos como la pérdida de la biodiversidad.

Reflexiones teórico-conceptuales para la inclusión de la sociedad civil en la agenda internacional

Velázquez Flores (1999) describió las tendencias de la política exterior mexicana en los años noventa, señalando que, en el diseño de ésta, el gobierno debía considerar las demandas de la sociedad civil para tener una base democrática que le permitiera acercarse a un *interés nacional* —concepto ampliamente debatido por la forma en que tradicionalmente se construía y al cual se hará referencia un poco más adelante— más auténtico. No obstante, el autor reconocía que hasta entonces, los actores no gubernamentales en realidad no habían tenido una influencia notable en la política exterior del país.

A lo largo de estos años se ha visto cómo, ante la facultad exclusiva de los Estados para representar políticamente a la nación (Villalba Hidalgo, 2003), en México se han ido institucionalizando espacios y mecanismos destinados a incluir la voz de actores que no forman parte del aparato estatal en la planeación de la política exterior.

En 2005, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Lineamientos para la participación de organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior en el contexto de la llamada transición a la democracia, que se plasmó en un Plan Nacional de Desarrollo que ponía la planeación participativa como un imperativo de un gobierno democrático, así como diversos instrumentos normativos nacionales como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (SRE, 2005). Los lineamientos reconocían también que, en el contexto internacional, la sociedad civil estaba encontrando más espacios de participación en los organismos internacionales.

Asimismo, estos cambios se instrumentaron en la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, primero con la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales, la cual, posteriormente, pasó a ser la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (SRE, 2016).

Al retomar la propuesta de Villalba Hidalgo (2003) de identificar como misión última de la política exterior: “la respuesta a las exigencias de la nación, [...] englobadas en lo que se conoce como Interés Nacional, que tiene diversas formas de manifestarse y diferentes fuentes de las que puede surgir” (p. 3), vale la pena tratar las motivaciones de las controversias de utilizar el concepto de interés nacional, considerando que éste sería el resultado de un proceso en el que pudieran incidir actores no gubernamentales como las OSC.

Entre esas motivaciones, Tomassini (1987) y Velázquez Flores (1999) refieren los argumentos que señalan la inexistencia de un *interés nacional* debido a que las sociedades son heterogéneas y por lo tanto los intereses también lo son. Asimismo, vinculan otra de las críticas al uso de este concepto en relación con su formulación por un grupo en el poder ante la ausencia de procesos de participación democráticos. En su lugar, Tomassini (1987) prefiere adherirse a la utilización del concepto *agenda internacional*, ya que éste fundamenta la planeación de la política exterior en el contexto de:

Un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en el que proliferan los actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), en parte porque las propias sociedades nacionales se desarrollan y diversifican generando múltiples grupos de interés que cada vez más frecuentemente buscan la satisfacción de sus aspiraciones en el frente externo (p. 136).

En ese sentido, otro de los conceptos que resulta útil para reflexionar sobre la creciente aceptación de la participación de actores no gubernamentales en la formulación de la política exterior mexicana es el de *gobernanza*, el cual puede distinguirse tanto en el ámbito de la política interior como en el ámbito global como señala Serna de la Garza (2010). El análisis de Serna de la Garza sobre este término se encuentra vinculado a entender las transformaciones



que ha sufrido el Estado ante la globalización, destacando que se habla de una evolución del Estado y no de su disolución. Esta tesis resulta acertada para dar paso a las nuevas formas en que, por un lado, se construye la política exterior de un Estado y, por el otro, se abordan los problemas globales actuales en una realidad en la que los Estados prevalecen, pero se reconoce la influencia de otros actores.

Por su parte, Peters y Pierre (2005) argumentan en favor de la transformación del Estado y la adopción de la gobernanza en lugar de la *governabilidad*, debido a que “el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales para gobernar. Sin embargo, el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad” (p. 53).

Mientras que el término *governabilidad* representa una visión vertical del ejercicio del gobierno, en el que el único actor es el Estado y no se reconoce la contribución o influencia que pueden tener otros actores (Peters y Pierre, 2005; González Esteban, 2013) para lograr un desempeño efectivo en la atención de los problemas que enfrenta una sociedad, incluyendo los que salen de sus fronteras territoriales, la gobernanza implica un ejercicio colaborativo o de cooperación para tratar tales problemas.

Dentro de los diversos significados de gobernanza que pueden encontrarse en la literatura, el de González Esteban (2013) contiene elementos que dan cuenta de su aplicación tanto a nivel nacional en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas nacionales —incluyendo la política exterior si se considera que responde a las necesidades internas de los Estados— como a nivel global, al hablar de cooperación internacional. La gobernanza entonces implica: “procesos de colaboración multiactores en diferentes niveles que sean capaces de acercarse a la definición de los intereses comunes pero también la generación de procesos de toma de decisiones compartidas y de implementaciones compartidas de tales decisiones, así como sobre la supervisión y revisión de las mismas” (p. 4). Resalta también el carácter de legitimidad que imprimen estos procesos basados en la participación de diversos actores.



Las reflexiones anteriores se aproximan a la teoría del cosmopolitismo de David Held, una de las propuestas contemporáneas dentro de las relaciones internacionales para tratar los temas globales o problemas transfronterizos que ocupan en gran medida las agendas internacionales. González Esteban (2013) cita el trabajo de Held como una propuesta de *gobernanza cosmopolita*, la cual necesariamente involucra al sector político, empresarial y de la sociedad civil en mecanismos de colaboración en los ámbitos de actuación que van del local al internacional para tratar los desafíos globales debido a que los “problemas colectivos —referidos a nuestro planeta, el sostenimiento de la humanidad y a la elaboración de normas de gobierno— que se deben afrontar son de creciente extensión e intensidad transfronteriza. Sin embargo, los medios de los que disponemos para abordarlos son escasos e incompletos” (González Esteban, 2013, p. 5).

La gobernanza se sustenta en los principios de la democracia, sólo que ésta se asume como cosmopolita al practicarse en los diferentes niveles subnacionales y más allá de las fronteras estatales (Held, 2011). Sin embargo, la gobernanza global no puede suceder en el vacío, por lo que “la institucionalización de los principios democráticos y cosmopolitas requiere que se consoliden en foros democráticos accesibles y abiertos” (Held, 2011, p. 45). En este sentido, su propuesta es como un modelo, de arriba a hacia abajo, al ser los Estados quienes determinarían el carácter institucional de estos espacios, pues en el fondo esto implica la transformación de la noción de Estado y su soberanía de acuerdo con las necesidades actuales para afrontar los retos globales (Held, 2011).

De esta manera, estos foros democráticos pueden fungir como espacios de encuentro entre los cambios que tienen lugar en las instituciones internacionales —tradicionalmente limitadas a la voz y voto de los Estados— y las propuestas de abajo hacia arriba, que se manifiestan a través de la incidencia de los actores no estatales como la sociedad civil. Si la gobernanza y democracia cosmopolitas se llevan a cabo en diversos niveles, estos espacios se pueden ir institucionalizando —y de hecho ya sucede— a nivel nacional. Ejemplo de ello, en cuanto a la planeación de la política exterior de México, son los Lineamientos para la participación de organizaciones de la sociedad civil en temas



de política exterior, o a nivel internacional, los lugares destinados a actores no estatales en reuniones multilaterales en calidad de observadores con voz.

Precisamente aquí es posible ir determinando las formas en que se inserta la sociedad civil en la gobernanza cosmopolita con el fin de enmarcar las reflexiones sobre su participación en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y, más concretamente, la actuación de las OSC mexicanas hacia la política exterior de México y en los procesos de la COP del CDB.

Sobre este punto, destaca el análisis de Feenstra (2013) sobre sociedad civil global, en el que encuentra que su concepción —en referencia a la sociedad civil “local”— cambia fundamentalmente en su posición frente al Estado, ya que precisamente la ausencia de un Estado global es la fuente de las principales críticas al hablar de sociedad civil global. No es objetivo de este ensayo ahondar sobre los debates en torno a la consideración de una sociedad civil global; no obstante, se tiene en cuenta la pertinencia de las aportaciones de Feenstra (2013), quien supera la crítica a su existencia en ausencia de un Estado global frente al cual se posiciona al definirla en función de su ámbito de actuación, el cual alcanza niveles fuera del territorio del Estado-nación. Así, indica que:

Lo común es encontrar definiciones de este concepto en términos muy similares a la idea previa de sociedad civil pensada como un espacio compuesto por actores diferenciados del ámbito político oficial aunque con gran capacidad de influencia sobre procesos de decisión variados dentro de cada Estado-nación, con la diferencia de que esta capacidad alcanza ahora un nivel transfronterizo e incluso global, tanto en sus estructuras como en sus objetivos. (p. 89)

La definición de una sociedad civil global se da entonces en función de su actuación ante los temas globales, no ante un Estado mundial. La inexistencia de un Estado de tal tipo no impide que la sociedad civil realice diversas acciones dirigidas a uno o varios Estados, o incluso a otros actores no estatales para denunciar o influenciar su conducta. En el caso de la pérdida de biodiversidad, como se verá más adelante, las OSC se dirigen a los Estados en conjunto por

medio de la COP del CDB, pero también pueden dirigirse a Estados no Parte y a otros actores.

De nueva cuenta, se observa en estos argumentos que el Estado y su soberanía no se eliminan, sino que evolucionan de acuerdo con los retos actuales derivados de los problemas transfronterizos. Al mismo tiempo, mantienen funciones fundamentales para la convivencia en sociedad, como el papel central que Feenstra (2013) destaca en la coordinación política, ante la presencia y el peso de otros actores interrelacionados (pp. 97-98) y que representan diversos intereses.

Finalmente, no se puede dejar fuera la revisión de las nuevas caracterizaciones de la soberanía estatal, resaltando la propuesta cosmopolita de Held por estar fundamentada en la democracia para brindarle legitimidad. Held explica que la soberanía actual de los Estados debe restringirse por principios morales, legales y políticos que conlleven el reconocimiento no sólo de los derechos humanos, sino de deberes humanos, de tal forma que ahora es concebida como una autoridad legítima respetuosa de los derechos humanos y la democracia (Held, 2011, p. 49). En otras palabras, esta nueva forma de soberanía queda acotada para evitar la actuación del Estado en detrimento de la supervivencia de la humanidad y que precisamente puede lograrse sobre la base de la democracia de tal forma que sus acciones serían legítimas y no la voluntad de una persona o una oligarquía en el poder.

Por su parte, Kaul y Blondin (2015) retoman de uno de sus trabajos recientes la propuesta de *soberanía responsable* para abordar la gobernanza de los bienes públicos globales. Frente a las dificultades para lograr que los Estados estén dispuestos a cooperar, la aceptación de este tipo de soberanía se basa en que, para atender los problemas transfronterizos derivados de la deficiente administración de bienes públicos globales, necesariamente deben actuar en forma colectiva, ya que lejos de lograr afrontarlos de manera individual, arriesgándose a que cada uno decida actuar o no hacerlo, las problemáticas continúan y las afectaciones se observan en sus territorios. Por lo tanto, “ejercer una soberanía responsable significa ir detrás de los intereses nacionales con total respeto por la soberanía de otras naciones y buscando mantener



los equilibrios globales y los límites ambientales planetarios” (p. 101). En esta definición se encuentra claramente un vínculo entre la política interior y los marcos internacionales, a través de la política exterior, en un ejercicio bidireccional de actuación y beneficio.

Esto último se puede identificar en el caso que ocupa este ensayo por medio de acuerdos internacionales en materias vinculadas al medioambiente que, como afirma Ortiz (2000), implican repensar la soberanía tradicional de los Estados debido a que se adhieren a estas estructuras jurídicas internacionales. Sin embargo, reconoce que la implementación a nivel nacional suele ser débil, ya que tales acuerdos por lo general incluyen “recomendaciones no obligatorias que los Estados son libres de cumplir o de cumplirlas al ritmo que estimen conveniente en lugar de la aceptación de obligaciones claras y concretas” (p. 177). La falta de mecanismos de control y rendición de cuentas es uno de los retos de la gobernanza global cuando los tratados internacionales no se traducen en la legislación nacional, lo cual en muchas ocasiones es asumido por la sociedad civil como vigilante de su cumplimiento (Ocampo, 2015; Ortiz, 2000).

Las propuestas de Held y Kaul y Blondin (2015) se centran en elementos diversos, pero convergen en la necesidad de acotar la soberanía Estatal hacia un esquema que se traduce en la conciencia sobre la interdependencia, ya que temas como el medioambiente sobrepasan las fronteras territoriales, haciendo necesaria la coordinación y alineación de acciones en distintos niveles y con la participación de todos los involucrados.

Al tener mayor claridad sobre lo que está sucediendo con los Estados y su soberanía desde hace ya algunas décadas, es posible abonar al análisis de la actuación de la sociedad civil y más concretamente de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas con respecto al tratamiento de la pérdida de diversidad biológica. Esto considerando que la biodiversidad cae dentro de la categoría de los bienes públicos globales al observarse sus beneficios o afectaciones de manera universal.

OSC mexicanas en el marco del CDB

Como se mencionó al principio, a finales de 2016, México fue sede de la decimotercera COP del CDB, así como de la octava COP-MOP² del Protocolo de Cartagena y la segunda COP-MOP del Protocolo de Nagoya. En el marco de estos eventos, el gobierno mexicano organizó el Foro de la Sociedad Civil y la Juventud (FSyJ), del 28 al 30 de noviembre de 2016. En este sentido, una de las motivaciones para realizar este trabajo es contribuir con la documentación y análisis de la participación de la sociedad civil y la juventud mexicana en el marco de estos eventos en la agenda internacional de México. Esto, con el argumento de que el CDB y sus COP son ejemplo de aproximaciones a las nociones de la gobernanza cosmopolita y a las transformaciones en los Estados y su soberanía, desde la forma en que éstos han decidido sumarse a este acuerdo internacional hasta el funcionamiento de las COP y la presencia de actores no estatales en éstas. Asimismo, se parte de que foros internacionales de este tipo representan coyunturas que son motor para activar y visibilizar a la sociedad civil.

Cabe reiterar que este análisis se basa en una experiencia personal, al ser integrante de una organización de la sociedad civil directamente involucrada en los eventos antes y durante el FSyJ, así como en un esfuerzo actual de articulación entre OSC mexicanas en una alianza, como continuación de nuestro involucramiento en el proceso COP13.

Para comenzar, es importante situar las formas en que se está dando la participación e incidencia de la sociedad civil en la agenda internacional sobre diversidad biológica, a través de la revisión del CDB desde los enfoques teórico-conceptuales antes mencionados.

El Convenio es el principal instrumento que brinda un marco jurídico internacional para los Estados que son Parte de éste, lo cual ilustra los de-

² COP-MOP (*Conference of the Parties-Meeting of the Parties*) se refiere a la reunión de las partes en los Protocolos que, en tal sentido, actúa como una conferencia de las partes. Para referencia puede consultarse el sitio *web* del CDB <https://www.cbd.int/>



bates en torno a su soberanía. Por un lado, el CDB es resultado de la acción colectiva para tratar la problemática de pérdida de la biodiversidad, en la que los Estados toman la decisión de ajustarse a estos lineamientos generales, al cumplir con los protocolos de adhesión para ser Parte. Tanto en el Preámbulo del Convenio, como en el artículo 3, se reconoce el principio de soberanía sobre sus recursos biológicos, lo que debe traducirse en la creación y modificación a nivel interno de sus legislaciones y políticas públicas para enmarcar su conducta dentro de los límites permisibles, es decir, ejercen una soberanía responsable como la que definen Kaul y Blondin (2015) y se da por entendido que los impactos negativos a la biodiversidad en su territorio pueden conllevar afectaciones a la biodiversidad en otras partes del planeta, de la misma manera que si se habla de impactos positivos.

Por supuesto, está el caso de Estados Unidos, que no ratificó el CDB por caer precisamente en la “paradoja de la soberanía”: al aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía que los llevan a mantenerse al margen de la cooperación internacional, incluso en áreas dominadas por la interdependencia” (Kaul y Blondin, 2015, p. 73). Al mismo tiempo, se comprueba que el Estado sigue prevaleciendo al ser éste, a través de su gobierno y su política exterior, el que mantiene las facultades de tomar las decisiones finales. Ante tal escenario, considerar la perspectiva de Held de la democracia y la gobernanza cosmopolitas vistas como transformaciones de arriba hacia abajo son básicas para que las decisiones al nivel del Estado cambien; de otra manera, las demandas de la sociedad civil o incluso de gobiernos subnacionales no serán suficientes para cambiar esta postura.

Otro reto que se abordó en la gobernanza global efectiva es el cumplimiento de los Estados Parte (Ocampo, 2015). El CDB es un instrumento vinculante que implica obligatoriedad para los Estados firmantes; sin embargo, se carece de un sistema o mecanismo punitivo que tome el papel de vigilante y garante de su cumplimiento. Ante esta situación, algunas de las medidas destinadas a contribuir con el cumplimiento son la presentación de informes periódicos por parte de los Estados Parte como se dispone en el artículo 26 del Convenio, así como el establecimiento de planes estratégicos, con metas específicas. El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 con-



tiene las Metas de Aichi para la diversidad biológica, las cuales incluyen indicadores que permiten la medición de los avances (SCDB, 2017a). Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil pueden formar parte de esta vigilancia del cumplimiento de los Estados, desde sus propios gobiernos subnacionales o nacionales. Dentro de los elementos que acercan el CDB a los enfoques del cosmopolitismo está el reconocimiento del papel que juegan en distintos niveles para alcanzar los objetivos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, como se señala en el Preámbulo del CBD: “la importancia y la necesidad de promover la cooperación internacional, regional y mundial entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes” (ONU, 1992, p. 2). Además, en el artículo 23, sobre el establecimiento de una conferencia de las partes, se prevé la admisión como observadores no sólo de organismos especializados de las Naciones Unidas, si no de Estados no Parte y organismos nacionales o internacionales no gubernamentales (ONU, 1992, p. 17).

Por otra parte, a partir del Programa sobre Comunicación, Educación y Concienciación Pública (CEPA, por su siglas en inglés) se desprende la participación de los actores no estatales, identificados como “grupos principales” (*major groups*) que incluyen al sector de negocios, autoridades locales, parlamentarios, universidades y comunidad científica, infancia y juventud, y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) (SCDB, 2017c). De hecho, a las ONG se les reconoce por su labor específica desde las negociaciones del Convenio y, actualmente, en su promoción, aplicación y contribución en la educación y difusión (SCDB, 2017b).

Sobre las bases anteriores, el gobierno mexicano impulsó la organización de varios foros que se llevaron a cabo en el marco de la COP13, adicionales a los espacios de eventos paralelos oficiales. Estos foros fueron espacios de discusión dirigidos a los grupos principales de actores no estatales incluidas la sociedad civil y la juventud. Así, en diversas fechas tuvieron lugar foros dirigidos a los grupos principales (Semarnat, 2016a). Por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la organización Reforestamos México, A. C. recibió una invitación para colaborar como apoyo



técnico en la organización del foro, así como en eventos regionales en la ruta hacia la COP13. Junto con Reforestamos México, aunque con papeles más acotados, participaron otras OSC mexicanas del sector ambiental que enfocan su labor en sectores económicos tratados en esta COP para integrar la biodiversidad en planes, programas y políticas (Semarnat, 2016d). Entre las OSC se encuentran: Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, Comunidad y Biodiversidad, Causa Natura, La Mano del Mono, el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Pronatura México y la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales. Asimismo, se sumó uno de los Proyectos del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en México, dirigido a la participación ciudadana en el sector ambiental. Cabe señalar que, aunque se desarrolló en un mismo espacio, para la juventud se siguió un proceso de organización por separado.

Esta invitación a OSC fue una muestra del entendimiento del gobierno mexicano de que, si bien estaba impulsando un foro como espacio para la sociedad civil, requería desde un inicio contar en mayor o menor medida con la participación de ésta, en pro de que fuera construido por y para las OSC, y así dotar de mayor legitimidad a este espacio.

Previo al FSyJ, se siguieron dos procesos paralelos en los que las OSC antes mencionadas apoyaron a la Semarnat y al equipo organizador de la COP13 que se integró para la organización de estos eventos. Por una parte, se llevó a cabo una coordinación entre la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) de la Semarnat, el Equipo COP13, el PNUD en México y el grupo de OSC para el desarrollo del Programa del Foro de la Sociedad Civil de tal forma que, siguiendo el tema de esta COP13, —“la integración de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales con énfasis en los sectores agrícola, forestal, pesquero y turístico” (Semarnat, 2016d)—, se conformaría una agenda que incluiría propuestas desde la sociedad civil en cuanto a los temas que se consideraba importante tratar como sociedad civil, así como la dinámica de trabajo.



Por otra parte, retomando la afirmación de que las reuniones internacionales motivan el fortalecimiento y la visibilidad de la sociedad civil, durante los meses anteriores se llevaron a cabo una serie de eventos regionales en el país; a saber: Ciudad de México, Mérida, La Paz, Guadalajara, Tuxtla Gutiérrez y Monterrey para socializar la información sobre el CDB y los temas que se abordarían durante la COP13, así como sentar las bases para la redacción de un pronunciamiento dirigido a la COP (Semarnat, 2016b).

Durante las actividades preparatorias, se identificó que, a pesar de que México es uno de los países catalogados como megadiversos y que hay numerosas organizaciones trabajando temas vinculados a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad a nivel local, regional o nacional, por lo general, no se tenía un conocimiento especializado sobre la dinámica de las COP en esta materia, por lo que fue una oportunidad para desarrollar o fortalecer sus capacidades para vincular su labor a un plano internacional, traduciéndolo a la relación bidireccional que se observa en la política interior y exterior, a la acción local y global. De esta manera se socializó en la medida de lo posible la información respecto de los espacios de participación para la sociedad civil, de los cuales se desprenden las formas en que podían buscar incidencia no sólo en la política exterior nacional, sino en el nivel internacional. Éste ha sido un paso importante encaminado a que las organizaciones de la sociedad civil mexicanas trasciendan su labor diaria hacia la influencia que pueden tener por su experiencia como una sociedad global en los términos señalados por Feenstra (2013).

En primer lugar, de acuerdo con el propio CBD, las OSC pueden buscar su acreditación ante la Secretaría del CBD para tener acceso a las reuniones de la COP en calidad de observadores, es decir, con voz, pero sin voto. En segundo lugar, se informaba a los participantes sobre la disponibilidad pública de los documentos que incluían los temas que estaban sujetos a discusión y negociación entre los Estados Parte en el sitio web del CDB. En este sentido, se instruía a las OSC a enviar sus propuestas respecto a estos textos y de acuerdo con los tiempos que seguía la ruta hacia la COP13 a los puntos focales del gobierno mexicano, a través de la UCPAST.



En tercer lugar, el FSCyJ fue un espacio no sólo para el fortalecimiento de capacidades, sino también para identificar las buenas prácticas que las OSC están llevando a cabo en la integración de la biodiversidad a los sectores anteriormente señalados. Asimismo, dos de los objetivos más relevantes fueron la promoción de alianzas de las OSC para dar seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi, así como terminar el proceso de elaboración de un pronunciamiento, mismo que fue entregado al secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su calidad de presidente de la COP13 (Semarnat, 2016c).

Más que haber logrado una incidencia en temas sustantivos sobre la política exterior mexicana o hacia los Países Parte de la COP, el involucramiento de las OSC mexicanas se dirigió al trabajo sobre las bases que permitirán que esto suceda en el futuro, siempre y cuando se logre dar continuidad a este proceso iniciado en el marco de la COP13 en México.

Sin embargo, resulta valioso documentar este caso y reflexionar sobre estos procesos que dan cuenta de elementos sobre los que se trató profusamente en la primera parte de este ensayo. La organización del FSCyJ impulsada por el gobierno federal es un paso hacia la posibilidad de institucionalizar este tipo de foros alineados a la propuesta de Held. Esto y la incorporación de integrantes de las OSC a las delegaciones oficiales fueron dos de las principales demandas expresadas por las OSC en su Pronunciamiento hacia la COP (CBD, 2016).

Asimismo, las OSC participantes incluyeron un compromiso para la articulación de una alianza que impulse procesos democráticos y transparentes, en línea con lo que implica la adopción de modelos de gobernanza cosmopolita para tratar la pérdida de biodiversidad y que se reflejen en una agenda internacional que guíe la política exterior mexicana.

Desde su origen, el CBD reconoce el papel de actores no estatales y permite su participación como observadores durante las COP, por lo que es necesario hacer valer ese reconocimiento a través de su incidencia efectiva desde el nivel subnacional hasta el internacional para construir Estados soberanos responsables ante los problemas transfronterizos.



Reflexión final

Sin duda, los análisis expuestos no han quedado agotados; de cualquier forma, este trabajo representa una breve aproximación hacia el potencial que las OSC tienen para lograr una incidencia en la política exterior mexicana y en la agenda internacional sobre biodiversidad.

Las condiciones institucionales están puestas y, con el impulso que tomó el tema tras la COP, corresponde a las OSC sacar provecho de esta coyuntura. Al mismo tiempo, al gobierno corresponderá cumplir con las condiciones necesarias que garanticen la participación de la sociedad civil, incluyendo espacios participativos con múltiples actores y la difusión de información para permitir que las voces de la sociedad civil se escuchen.

De cumplir con su compromiso de articulación en una alianza, las OSC mexicanas podrían terminar de sentar las bases necesarias que les permitan contribuir a las transformaciones que requiere el Estado mexicano —y quizás más allá de éste—, ante los retos globales de este tiempo.





Referencias

- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). (2016). *Civil Society and Youth Alliances for Mainstreaming Biodiversity to Wellbeing: Declaration by Civil Society Organizations and Position Paper of the Youth Forum*. UNEP/CBD/COP/13/INF/50. Montreal: CDB. Recuperado de <https://www.cbd.int/conferences/2016/cop-13/documents>
- Feenstra, R. A. (2013). Sociedad civil ante el reto de la gobernanza global. En González Esteban, E. (ed.). *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI*, (pp. 83-102). Granada: Comares.
- González Esteban, E. (2013). De la gobernanza política a la gobernanza cosmopolita. En González Esteban, E. (Ed.). *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI*, (pp. 3-30). Granada: Comares.
- Held, D. (2011). Entrevista a David Held sobre la democracia cosmopolita. (Jean-Paul Gagnon, entrevistador; Jordi Corominas, trad.). En *Perifèria. Cristianisme Postmodernitat Globalització*, 1/2014, 37-56. Recuperado de <http://www.museo-etnografico.com/pdf/puntodefuga/151209gagnon.pdf>
- Kaul, I. y Blondin, D. (2015) Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. En Ocampo, J. A. (Ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, (pp. 71-114). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En Ocampo, J. A. (Ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, (pp. 31-70). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>



Ortiz, E. (2000). *El estudio de las Relaciones Internacionales*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En Cerrillo, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SCDB). (2017a). *Elementos clave del Plan Estratégico 2011-2020 que incluye las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica*. Recuperado de <https://www.cbd.int/sp/elements/default.shtml>

----- (2017b). *Involucrándose*. Recuperado de <https://www.cbd.int/ngo/gettinginvolved.shtml>

----- (2017c). *Programas temáticos y cuestiones intersectoriales*. Recuperado de <https://www.cbd.int/programmes/>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2016a). *COP13*. Recuperado de <http://cop13.mx/>

----- (2016b). *Actividades preparatorias de Sociedad Civil*. Recuperado de <http://cop13.mx/foro-de-la-sociedad-civil-y-jovenes/foro-la-sociedad-civil-2/>

----- (2016c). *Objetivos*. Recuperado de <http://cop13.mx/foro-de-la-sociedad-civil-y-jovenes/>

----- (2016d). *Objetivos de México en la COP13*. Recuperado de <http://cop13.mx/cop-13/>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2005). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Temas de Política Exterior. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo 2005, primera sección, 14-15.



------. (2016). *Acerca de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil*. Recuperado de <http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/acerca-de-la-direccion-general-de-vinculacion-con-organizaciones-de-la-sociedad-civil>

Serna de la Garza, J. M. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Tomassini, L. (1987). Elementos para el análisis de la política exterior. En *Estudios Internacionales*, 20 (78), 125-157.

Velázquez Flores, R. (1999). Características contemporáneas de la política exterior de México, En *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 80-81, 125-133.

Villalba Hidalgo, C. (2003). Aspectos básicos para estudiar política exterior. En *Boletín de Política Exterior de México*, 13, 2-5.



Mensajes de la *Última Tule*, percepción del ambiente y participación de la sociedad civil en la elaboración y en el cumplimiento de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en México

Francisco Gallardo Negrete

Desde el punto de vista de la teoría política tradicional, la sociedad civil, a veces denominada *tercer sector*, constituye una esfera de relaciones ciudadanas en el que inevitablemente se suscitan ciertos problemas a los que el Estado, haciendo uso de las instituciones correspondientes, debe poner fin, bien por conciliación, bien por represión (Bobbio, 2009, p. 43). No obstante, a partir de la culminación de la Guerra Fría, de su cese de hostilidades, una definición semejante muestra, por decir lo menos, un rezago evidente, un claro anacronismo: en el contexto de la globalización y en el apogeo de la era de la tecnología, el Estado ha perdido la exclusividad de sus más antiguas potestades y la sociedad civil, debido a la asunción de nuevos y variados desafíos, ha cambiado su papel pasivo por uno más activo y dinámico en aras de sus respectivas soluciones (Granguillhome, 2013, pp. 111-113).

Ahora bien, en el caso concreto de México, la sociedad civil, esta vez arriba del escenario de las “nuevas diplomacias” (Alejo Jaime, 2013, p. 286), ha decidido hacer frente a un problema con particular convicción: el cambio climático. Esta presunta conciencia colectiva, esta toma de postura por parte de la sociedad civil mexicana contemporánea, parece la consecuencia más di-

recta de un atavismo centenario, la desembocadura de un flujo constante o el resultado de un devenir cuyo origen se remonta a los pueblos precortesianos o bien a los caudillos agraristas de la Revolución, “una forma de continuación de luchas sociales históricas que, aunque inconclusas, siguen vigentes, como son la lucha por la tierra o por la defensa del trabajo” (Madrigal González, 2010, p. 401).

En el último lustro, aproximadamente desde mediados de 2012, la sociedad civil ha participado con firmeza en la consecución de diversas victorias en México que han tenido, además, una importante proyección internacional: la promulgación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC); la creación de un órgano de consulta y asesoría, de carácter permanente, denominado Consejo de Cambio Climático; el diseño de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40 (ENCC Visión 10-20-40), o la adopción del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC 2014-2018), el cual “fue enriquecido con las aportaciones de la sociedad [civil]” (Guerra Abud, 2014, p. 11).

Así pues, en las materias de mitigación y adaptación o resiliencia al cambio climático, la sociedad civil de este país ha hecho las veces de guía y rectora y ha convertido a México en uno de los protagonistas dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Motivada por la “continuación de luchas sociales históricas”, sí, pero también, por usar un término de Tim Ingold (2002), por una singular “percepción del ambiente”, coadyuvó con los sectores privado y científico y con el gobierno de la República en la elaboración y ulterior presentación, antes de la vigésima primera Conferencia de las Partes (COP21) de la CMNUCC —celebrada en París, Francia, en diciembre de 2015—, de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (CPDNN). Cabe aclarar que las CPDNN se definen como los “esfuerzos ambiciosos” de cada Estado signatario para alcanzar, amén de algunos objetivos más, la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y así “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 C con respecto a los niveles preindustriales” (ONU, 2015, p. 3).



Este ensayo está dividido en tres apartados. En el primero se comparan las tesis acerca de las razones primigenias del alto grado de involucramiento de la sociedad civil mexicana en la batalla contra el cambio climático: por un lado, la de la sociología y la historia de la cultura, y, por otro, la de la antropología y la historia de la naturaleza. Después, en el segundo, se explica por qué y cómo se ha cristalizado la percepción del ambiente en la elaboración de la agenda multilateral de México a propósito del cambio climático y, más específicamente, en sus CPDNN. En el tercero, posteriormente, con base en la idea de “acción colectiva” de Elinor Ostrom (2000), se advierte uno de los retos más importantes para su cumplimiento; a saber: la educación de la sociedad civil, el salto evolutivo de la percepción al conocimiento del ambiente. Al final, a manera de conclusión, se expone la metáfora de la *Útima Tule*; se da cuenta del porqué del título del presente trabajo y se compilan dos directrices que podrían ser consideradas, en un porvenir no muy distante, en el debate de las políticas públicas en derredor del cambio climático: la redistribución de los esfuerzos sectoriales y la reformulación del lenguaje en las iniciativas gubernamentales.

Dos tesis para explicar el vínculo entre la sociedad civil mexicana y el cambio climático: las luchas históricas por la tierra y la actual percepción del ambiente

En años recientes, diversos organismos internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, funcionarios de Estado y medios de comunicación han destacado el papel de México en el combate contra el cambio climático, su posición de *avant-garde*. Previo a la COP21, por ejemplo, con motivo de la entrega de sus CPDNN, Samantha Smith, lideresa de la Iniciativa Global de Clima y Energía de la World Wildlife Fund (WWF), externó: “México ha sido pionero en el mundo en desarrollo en la lucha contra el cambio climático. Con el anuncio de sus compromisos post 2020 contra el cambio climático, México establece de nuevo un precedente positivo para el proceso multilateral y para alcanzar un acuerdo exitoso sobre el clima en París” (Citada en WWF México, 2015). Por su parte, en el documento en el que figuran las CPDNN aludidas, se lee: “En el proceso de la elaboración de las INDC [Intended Nationally

Determined Contributions] de México se consultaron a diversos actores de la sociedad civil, entre ellos organizaciones no gubernamentales, academia y representantes de la industria privada de todos los sectores de la economía, mediante talleres participativos y una encuesta a nivel nacional” (Gobierno de la República, 2015, p. 2).

Ahora bien, en opinión de diferentes investigadores, la sociedad civil mexicana contemporánea debe su peculiar iniciativa en el combate al cambio climático a un fenómeno que puede ser explicado y entendido con base en la sociología y en la historia de la cultura. En su texto “Las movilizaciones ambientales: orígenes y transformaciones históricas”, David Madrigal González (2010) compendia una serie de puntos de vista que proceden de estas asignaturas y llega a la conclusión de que este interés colectivo por la conservación y por la recuperación del medio ambiente es, en el fondo, una constante cronológica: se encadena y sale a flote una y otra vez desde la Conquista hasta la época contemporánea, adquiriendo mayor nitidez con el movimiento conservacionista de Miguel Ángel de Quevedo en los umbrales del siglo XX (pp. 402-403).

Sin embargo, gracias al concepto de percepción del ambiente, hoy día es posible proponer una tesis distinta, que echa mano, más bien, de la antropología y de la historia de la naturaleza. La idea de percepción del ambiente, tal cual la formula Ingold (2002), difiere, aunque sea parcialmente, del darwinismo y del marxismo, dos teorías que fueron elaboradas en pleno auge de la Revolución industrial. En *El origen de las especies por medio de la selección natural*, Charles Darwin (1921) afirma que la supervivencia de todas las especies, incluyendo la del ser humano, depende de la capacidad de adaptación que éstas dejan entrever a lo largo de un proceso de evolución gradual, bastante tenue, ya que “*Natura non facit saltum*” (p. 51); de alguna forma, el darwinismo dice que, en la era preindustrial, los cambios en el ambiente fueron naturales. Por otro lado, Karl Marx (1974), en la decimoprimer y última de las “Tesis sobre Feuerbach”, asegura que “Los filósofos se han limitado a *interpretar* el mundo de distintos modos; de lo que se trata es de *transformarlo*” [cursivas en el original] (p. 668); de cierta manera, el marxismo predice que, en las épocas industrial y posindustrial, los cambios en el ambiente serán antrópicos.



La percepción del ambiente es una especie de punto de encuentro, un lugar donde convergen ambas teorías. Ingold (2002) escribe: “Creo que la división entre lo natural y lo cultural es desafortunada [porque] las maneras en que incidimos en el ambiente son exactamente las mismas que condicionan nuestra percepción” [traducción del autor] (p. 9). Ingold propone, pues, una suerte de alternancia entre los factores naturales y antrópicos que colaboran con el cambio climático y que construyen, paso a paso, la percepción del ambiente. El *ambiente*, de acuerdo con Ingold, no puede existir sin el hombre, pero la *naturaleza* bien puede prescindir de él (p. 20). En este sentido, la percepción del ambiente es el resultado que se obtiene continuamente de la relación bidireccional, constante e ininterrumpida entre el ser humano y su entorno inmediato.

Este reajuste incesante, del que procede la percepción del ambiente en calidad de condición provisional, se ha vuelto muy difícil en México a partir de la década de los ochenta. En apego a los datos que se emplearon en la redacción de la ENCC,

En la actualidad, los cambios en la temperatura de la Tierra son evidentes [...] las variaciones de la temperatura global promedio de 1981 y 2010, comparadas con el promedio entre 1951 y 1980, muestran condiciones extremas de temperatura, donde algunas zonas del planeta, en especial los polos, llegaron a sobrepasar los 2° C por encima de su media histórica (Semarnat, 2013, p. 4).

En medio de dos grandes océanos, el Atlántico y el Pacífico, y con más de la mitad de su territorio en la denominada área intertropical, México es particularmente susceptible a fenómenos hidrometeorológicos de gran escala, deslaves y sequías: en cifras duras, hay más de cuatrocientos municipios diseminados a lo largo y ancho del país con grados *alto* y *muy alto* de vulnerabilidad al cambio climático (Monterroso Rivas et al., 2014, p. 33).

A causa de la aceleración del cambio climático en estos treinta o treinta y cinco años, y del profundo impacto que ha ocasionado en una región que solía caracterizarse por la estabilidad y por la delimitación de sus múltiples climas,

la sociedad civil mexicana encuentra serias dificultades a la hora de registrar su percepción del ambiente. No reconoce la sucesión entre los climas del pasado y los del presente y por eso, víctima de una ruptura en su experiencia colectiva, a merced de esos imprevisibles y violentos trastoques meteorológicos, revela una clara predisposición a considerar al cambio climático como un problema real y de carácter urgente. Cuando se trata de este tópico, su sentido de responsabilidad da la impresión de ser más depurado que el de las sociedades civiles de los países más industrializados y más contaminantes,¹ y ésta, su elevada preocupación, ha quedado de manifiesto en encuestas y estudios académicos diversos (GCE, 2015).

La percepción del ambiente como fuente de consenso en la agenda multilateral de México: la elaboración de las CPDNN

Las dos tesis que se han expuesto hasta el momento, la que procede de la sociología y de la historia de la cultura (“continuación de luchas sociales históricas”) y la que proviene de la antropología y de la historia de la naturaleza (“percepción del ambiente”), no son mutuamente excluyentes; antes bien, al analizar a la sociedad civil mexicana, ambas son útiles y, más que demostrar su coexistencia, es necesario mostrar su delimitación.

La tesis de la “continuación de luchas sociales históricas” obtiene su verificación, sobre todo, a nivel nacional. La sociedad civil mexicana, que reconoce en el cambio climático uno de sus principales y más peligrosos enemigos, se ha acostumbrado a plantar cara, con singular denuedo, a las figuras de autoridad cada vez que éstas toman decisiones que contravienen su voluntad. En diciembre de 2014, verbigracia, justo un año antes de la celebración de la COP21 y de la adopción del Acuerdo de París, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) aprobaron el proyecto “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V.” y, a partir de entonces, numerosas orga-

¹ Al escribir estas líneas, 1 de junio de 2017, el presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, valiéndose del presunto desinterés de la sociedad civil estadounidense por el cambio climático, acaba de denunciar el Acuerdo de París.



nizaciones de la sociedad civil han manifestado su descontento y su malestar. Éstas argumentan que, a menos que se le impriman modificaciones referentes a los métodos de compensación ambiental (introducción de especies ajenas al ecosistema), a las medidas de prevención de inundaciones provocadas por fenómenos hidrometeorológicos y al empleo de recursos hídricos, realizar el proyecto dará como resultado, en un periodo no mayor a cincuenta años, un grave deterioro a la zona lacustre del Valle de México y, especialmente, al lago de Texcoco (Córdova Tapia et al., 2015, pp. 2-3).

La tesis de la “percepción del ambiente”, por el contrario, tiene repercusiones a nivel internacional. A tal escala, la percepción del ambiente que posee la sociedad civil mexicana tiende a diluir, y quizá valdría decir *suprimir*, las desavenencias entre ésta y el Estado; en otras palabras, en la agenda multilateral de México, la percepción del ambiente es una importante fuente, no de confrontación, sino más bien de consenso. A pesar de los problemas de legitimidad que ha atravesado la presente administración federal y de la resistencia que la sociedad civil ha opuesto ante diferentes procesos legislativos, el consenso derivado de la percepción del ambiente, es decir, la estrecha colaboración de la sociedad civil con el Estado hizo que en 2015, en vísperas de la COP21, México se convirtiera en el primero de los países *en vías de desarrollo* que elaboró y que presentó sus CPDNN, sólo después de sus homólogos *desarrollados*, la Unión Europea, Suiza y Noruega (WWF México, 2015).

El cambio climático, tal cual se argumentó *ut supra*, asuela con ferocidad al país y por eso la sociedad civil en México manifiesta una mayor sensibilidad al respecto. Por lo demás, el Estado mexicano, por medio de las instituciones correspondientes, ha logrado capitalizar este sentimiento generalizado y, desde hace algunos años, ha desarrollado una agenda multilateral bastante activa en cuestiones medioambientales. A propósito, Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete (2006) apuntan: “México ha suscrito un número importante de tratados y acuerdos internacionales, bilaterales y multilaterales, que han sentado las bases del desarrollo de nuestra legislación ambiental” (p. 46).

La elaboración de las CPDNN, la rapidez de su presentación y la ambición de sus objetivos son logros de una verdadera alianza nacional. México

busca, por vía de sus CPDNN, dos objetivos específicos: 1) la mitigación del cambio climático, y 2) la adaptación o resiliencia a éste (Gobierno de la República, 2015, p. 2). Ahora bien, el objetivo de la mitigación, que se entiende como la reducción de emisiones de GEI, “contempla dos tipos de medidas: no condicionadas y condicionadas” (p. 2). De acuerdo con las proyecciones generales, las medidas no condicionadas, que pretenden disminuir el 25 % de las emisiones de GEI y de Contaminantes Climáticos de Vida Corta (CCVC) con fecha límite de 2030, habrán de implementarse con recursos nacionales, independientemente de fideicomisos o cualquier otro apoyo externo. Por su parte, las medidas condicionadas, que prometen un descenso de hasta el 40 % en las emisiones de GEI y de CCVC en el mismo tiempo, habrán de ponerse en marcha siempre y cuando México reciba ayuda —financiera, técnica y de recursos humanos— de la comunidad internacional.

El segundo objetivo, el de la adaptación o resiliencia, requiere la aceptación de una premisa: el cambio climático tiene, al menos a corto plazo, un carácter irreversible, por lo cual es un deber irrenunciable salvaguardar, tomando en cuenta las condiciones ambientales del presente, a la sociedad civil de los fenómenos naturales que a estas alturas de la historia ya no se pueden evitar. Para conseguir la adaptación o resiliencia al cambio climático, se contempla una serie de acciones no necesariamente escalonadas: bajar el grado de vulnerabilidad de la mitad de los municipios que hoy día tienen una mayor exposición a sus efectos, construir una infraestructura resistente y estratégica y diseñar “sistemas de alerta temprana” que opere a nivel nacional (Gobierno de la República, 2015, p. 3).

El documento de las CPDNN de México, que trasluce la percepción del ambiente de la sociedad civil nacional, manifiesta la ventaja de estrechar lazos de cooperación, incluso por vinculación jurídica, entre los países signatarios del Acuerdo de París (Gobierno de la República, 2015, p. 1). El documento en cuestión recuerda que, según la expresión utilizada por J. Timmons Roberts y por Nikki Demetria Thanos (2003), sólo es posible contrarrestar el cambio climático “construyendo una sociedad civil global” [traducción del autor] (p. 193).



La sociedad civil mexicana y el cumplimiento de las CPDNN: la acción colectiva o de la necesidad de pasar de la percepción al conocimiento del ambiente

El Acuerdo de París, el pacto internacional más importante en torno al cambio climático después del Protocolo de Kioto, plantea, además de su elaboración, el cumplimiento oportuno de las CPDNN. A fin de monitorear sus progresos, establece evaluaciones periódicas, con intervalos de un lustro: “Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo” (ONU, 2015, p. 5).

Como el resto de los países signatarios, México debe cumplir sus objetivos de mitigación y de adaptación o resiliencia siguiendo las pautas de un calendario preestablecido. En un intento por salir avante con las fechas, las CPDNN prevén esfuerzos sectoriales —que se distribuyen en industrias y transportes (Gobierno de la República, 2015, p. 5)— y, a fin de secundarlos, se han sumado iniciativas gubernamentales como los “impuestos verdes”. No obstante, el cumplimiento de las CPDNN de México precisa, amén de una redistribución de los esfuerzos sectoriales y de una reformulación en el lenguaje de las iniciativas gubernamentales por motivos que se detallarán más adelante, de la preocupación y de la ocupación de la sociedad civil en su conjunto, de lo que Elinor Ostrom (2000) llamó la “acción colectiva”.

En su obra *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ostrom señala que la clasificación polarizada de los *bienes públicos* (propiedad del Estado) y de los *bienes privados* (propiedad del mercado) habitual en la teoría política y en la teoría económica tradicionales, es insuficiente (pp. 25-26). Ostrom arguye la conveniencia de colocar, a caballo entre los unos y los otros, los *bienes comunes*, también conocidos como recursos de uso común (RUC) (p. 41). Los RUC, en el mapa conceptual de Ostrom, son fuentes naturales que, a causa de su sobreexplotación, han comenzado a perderse. Ostrom expone tres modelos que resultan ilustrativos:

“la tragedia de los comunes”, de Garrett Hardin; “el juego del dilema del prisionero”, de uso extendido; y “la lógica de la acción colectiva”, de Mancur Olson (pp. 26-33). Los tres modelos citados explican, *metafóricamente*, cómo seres *racionales* son capaces de actuar *irracionalmente* cuando se trata de los RUC, cómo alguien puede, por ejemplo, tener deseos ilimitados sobre un recurso *x* o *y* que de antemano sabe limitado, o cómo se da lugar al famoso personaje del *free rider*: el “polizón” o el “gorrón” quien, aunque no coopera en una tarea dada, no muestra reparos en beneficiarse de su éxito.

Ostrom aclara que los RUC se dividen en *sistema de recursos* (el total disponible) y *unidades de recursos* (el total aprovechado), y que no tienen, *sensu stricto*, *propietarios* sino más bien *apropiadores* (pp. 66-67). Por lo demás, su correcta administración depende, en buena medida, de la corresponsabilidad que asuman los apropiadores, de la información de la que dispongan y de su capacidad y variedad de organización.

Así pues, tratándose de la sociedad civil mexicana y de su desempeño como un extenso grupo de apropiadores, resulta viable afirmar que si la percepción del ambiente fue un insumo para la elaboración de las CPDNN, el conocimiento del ambiente debería serlo, en un horizonte hipotético, para su cumplimiento. La Estrategia Nacional de Calidad del Aire (ENCA), que entró en vigor apenas en marzo de 2017, hace algunas indicaciones en este tenor: “La ENCA se propone conjuntar esfuerzos de diversas instituciones y órdenes de gobierno para que la sociedad [civil] conozca más sobre la contaminación atmosférica, porque en esa medida su compromiso para mejorar la calidad del aire será mayor”. (Gobierno de la República, 2017, p. 50).

Al hablar de la atmósfera, como de otros recursos naturales no estacionarios, fugitivos, la pregunta crucial, en opinión de Ostrom (2000), es “cómo cambiar la situación en la que los apropiadores actúan de manera independiente a otra en que adoptan estrategias coordinadas para obtener mejores beneficios comunes o para reducir sus daños” (p. 78). Con esta perspectiva, pasar de la percepción al conocimiento del ambiente parece ser, básicamente, un problema de planteamiento. El documento de las CPDNN de México supone sectores amplios y dispersos y se refiere a los beneficios de la aceptación



de la lucha contra el cambio climático, pero nunca a los perjuicios de su no aceptación, de su omisión. No obstante, los apropiadores, es decir, los individuos a quienes les concierne directamente la gestión de los RUC, su llegada a buen puerto o su naufragio, suelen sentirse más identificados si pertenecen a un mismo territorio geográfico que si lo hacen a una única clase social; Ostrom escribe que los RUC se administran mejor en poblaciones pequeñas y concentradas, que no excedan los quince mil apropiadores (p. 58). Del mismo modo, parafraseando a Hardin, a Kahneman y a Tversky, Ostrom apunta que “Los individuos otorgan mayor peso [...] a las pérdidas potenciales que a las ganancias potenciales” (p. 326).

Una política pública que no refleje las motivaciones primigenias de su implementación, que desatienda el tránsito de la percepción al conocimiento del ambiente, que visualice con una generalidad abrumadora los esfuerzos sectoriales o que emplee incorrectamente el lenguaje de las iniciativas gubernamentales, es capaz de traer un efecto contraproducente: por ejemplo, el aumento a los gravámenes de los GEI, si no es explicado en términos sencillos y comprensibles, puede evocar un método recaudatorio coercitivo y alejar, de esta manera, a la sociedad civil de los objetivos últimos de su existencia: crear conciencia sobre el impacto social de las acciones ciudadanas y paliar el cambio climático (Huesca y López, 2016, pp. 23-24). Ostrom (2000) afirma que la acción colectiva es más eficiente cuando hay reglas claras sobre la mesa, unos compromisos creíbles y una vigilancia mutua de los apropiadores y no tanto de agentes exógenos (pp. 294-295). Ir de la percepción al conocimiento del ambiente no significa, en resumen, crear un inmenso gremio especializado en química atmosférica o asignaturas afines, ni tampoco dar pie a un país de optimistas cegados a la realidad, sino de forjar, vía la redistribución de los esfuerzos sectoriales y de la reformulación del lenguaje de las iniciativas gubernamentales, una sociedad civil comprometida y dispuesta a procesar información relevante y a organizarse por su propia cuenta.

Conclusiones

En el siglo XVI, el cartógrafo sueco Olaus Magnus levantó una carta geográfica del norte de Europa: la *Carta Marina*. En ella figuraba, en las proximidades del Atlántico, en medio de dos extrañas criaturas acuáticas, un lugar supuestamente paradisíaco que había sido imaginado por viajeros y exploradores desde la Antigüedad clásica: la *Última Tule*. Más de cuatro siglos después, el escritor regiomontano Alfonso Reyes, inspirado en ese motivo, tituló así a una colección de ensayos. De acuerdo con Reyes, la *Última Tule* de Magnus es un territorio real, pero su ubicación no es la de la *Finis Terrae* de los medievales sino, más bien, la de las Indias Occidentales de los modernos; la *Última Tule*, dicho con más concisión, es América Latina y su corazón se halla en México.

Según Reyes (1997), los asiáticos y los escandinavos incursionaron eventualmente en la región mucho tiempo antes de lo que dicen las versiones oficiales; el Fu Sang descrito por los chinos en el siglo V podría equivaler, quizá, a México (pp. 20-23). Cuando los navegantes portugueses, españoles e italianos proclamaron el descubrimiento de este hemisferio, la *Última Tule* estimuló la imaginación de los utopistas del Renacimiento gracias a la riqueza de su biodiversidad, a la abundancia de sus recursos naturales y a la estabilidad de sus climas. Las crónicas de Indias, los relatos de Hernán Cortés (*Cartas de relación*), de Bernal Díaz del Castillo (*Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*) y de muchos otros involucrados en el choque de los mundos, crearon la imagen de una zona geográfica generosa que se mantuvo intacta hasta hace relativamente poco tiempo (pp. 57-62).

En décadas recientes, sin embargo, el cambio climático ha causado estragos en este territorio. “En los últimos 50 años, México ha experimentado cambios en la temperatura y en las precipitaciones medias. El país se ha vuelto más cálido, con incrementos de temperaturas promedio mayores a los 0.85° C. Asimismo, ha enfrentado un número creciente de afectaciones debido a fenómenos hidrometeorológicos extremos como ciclones tropicales, inundaciones y sequías que han producido pérdidas humanas y altos costos económicos y sociales” (Gobierno de la República, 2015, p. 7). Como consecuencia del escalamiento de tal crisis meteorológica, la sociedad civil mexicana contem-



poránea, paralelamente a las “luchas sociales históricas” que aún libra, se topa con graves dificultades al momento de configurar su percepción del ambiente.

Hoy día, la sociedad civil mexicana considera al cambio climático como un problema insoslayable, que demanda una atención inmediata. Por su parte, el Estado mexicano ha sabido capitalizar esa percepción del ambiente; recabando muestras de ella en talleres participativos, mesas de diálogo y manifestaciones populares, la ha canalizado con eficacia a los principales foros internacionales en la materia, verbigracia, a la CMNUCC. Gracias a la alianza entre la sociedad civil y el Estado, que difícilmente se ha observado durante la presente administración federal en otros temas de la vida pública, México es considerado un adalid en la batalla contra el cambio climático.

Los mensajes de la *Última Tule*, por usar la metáfora de Reyes, se refieren, pues, al cambio climático. Su remitente es la sociedad civil mexicana contemporánea y su destinatario, la comunidad internacional. Estos mensajes, codificados en la agenda multilateral y principalmente en las CPDNN de México, contienen datos muy interesantes. La importancia de la mayor erradicación posible de los CCVC, especialmente del carbono negro, y la consecuente tarea de investigar y divulgar el conocimiento de sus características constituyen una propuesta novedosa que está ausente en las CPDNN de otros países signatarios del Acuerdo de París.

México tiene hasta 2030 para alcanzar sus objetivos de mitigación y de adaptación o resiliencia al cambio climático. En una carrera a contrarreloj, la sociedad civil debe pasar de la rudimentaria percepción del ambiente a su conocimiento. En este sentido, ¿cuánto provecho se obtendría de una redistribución de los esfuerzos sectoriales y de una reformulación del lenguaje de las iniciativas gubernamentales? Varios investigadores nacionales han señalado desde hace tiempo que la sociedad civil mexicana debe encarar al cambio climático organizándose a escala local, en grupos pequeños de apropiadores, y no como una masa amorfa e incommunicada ni por sectores de clases difusas (véase Gutiérrez Nájera, 2015).



Por otro lado, en vista de que los apropiadores se preocupan más por su papel cuando, en lugar de los beneficios de sus acciones, prevén los perjuicios de sus omisiones, es prudente reformular el lenguaje que se utiliza en las iniciativas gubernamentales. Ostrom (2000) asevera que “a los individuos les pesa más la misma cantidad de daños percibidos que los beneficios” (p. 327); en consecuencia, hay que dejar en claro, en cuanto a los compromisos adquiridos acerca del futuro del cambio climático, los daños de la indiferencia y no solamente las bonanzas de la responsabilidad.

A la luz de lo expuesto, en el primer tercio del siglo XXI y en su calidad de referentes internacionales, la sociedad civil y el Estado en México tienen en sus manos una misión de grandes proporciones: la restitución de una utopía geográfica, la reconstrucción de la *Última Tule*.





Referencias

Alejo Jaime, A. (2013). Sociedad civil y política exterior en México a la luz de las nuevas diplomacias. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 283-307.

Bobbio, N. (2009). “La sociedad civil”, en *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Trad. José F. Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 39-67.

Córdova Tapia, F., Straffon Díaz, A., Ortiz Haro, G. A., Levy Gálvez, K., Arellano Aguilar, O., Ayala Azcárraga, C., Zambrano González, L., Sánchez Ochoa, D. J. y Acosta Sinencio, S. D. (2015). *Análisis del resolutivo SGPA/DGIRA/DG/09965 del proyecto “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V.” MIA-15EM2014V0044*. México: Grupo de Análisis de Manifestaciones de Impacto Ambiental/Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad. Recuperado de <https://www.docdroid.net/opjn/aeropuerto1.pdf>.

Darwin, C. (1921). *El origen de las especies por medio de la selección natural, Tomo II*. (trad. Antonio de Zulueta). Madrid: Espasa Calpe.

Gabinete de Comunicación Estratégica [GCE]. (2015). *Calentamiento global*. México: Autor. Recuperado de http://www.gabinete.mx/images/PDF/reportes/rep_calentamiento_global_2016.pdf

Gobierno de la República. (2015). *Contribución prevista y determinada a nivel nacional de México*. Recuperado de http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/mexico_indc_espanolv2.pdf

-----, (2017). *Estrategia Nacional de Calidad del Aire. Visión 2017-2030*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195809/Estrategia_Nacional_Calidad_del_Aire.pdf



Granguillhome, R. (2013). La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 111-125.

Guerra Abud, J. J. (2014). Mensaje del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En Gobierno de la República. (2014). *Versión de difusión del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018* (p. 11). México: Semarnat.

Gutiérrez Nájera, R. (2015). Aspectos normativos, programáticos y de gestión de la política de cambio climático en México (2007-2012). *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 8 (159), 179-212.

Huesca Reynoso, L. y López Montes, A. (2016). Impuestos ambientales al carbono en México y su progresividad: una revisión analítica. *Economía Informa*, 398, 23-39.

Ingold, T. (2002). *The Perception of the Environment. Essays on Livelihood, Dwelling and Skill*. Nueva York: Routledge.

López Sela, P. L. y Ferro Negrete, A. (2006). *Derecho ambiental*. México: IURE.

Madrigal González, D. (2010). Las movilizaciones ambientales: orígenes y transformaciones históricas. En Lezama J. L. y B. Graizbord (coords.). *Los grandes problemas de México, IV. Medio ambiente* (pp. 399-429). México: El Colegio de México.

Marx, K. (1974). Tesis sobre Feuerbach. En Marx, K. y Engels, F. (1974). *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas* (trad. Wenceslao Roces) (pp. 665-668). Barcelona: Grijalbo.

Monterroso Rivas, A., Fernández Eguiarte, A., Trejo Vázquez, R. I., Conde Álvarez, A. C., Escandón Calderón, J., Villers Ruiz, L. y Gay



García, C. (2014). *Vulnerabilidad y adaptación a los efectos del cambio climático en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Ciencias de la Atmósfera-Programa de Investigación en Cambio Climático. Recuperado de <http://atlasclimatico.unam.mx/VyA/files/assets/basic-html/index.html#1>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Acuerdo de París*. Recuperado de http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (trads. Corina de Iturbide Calvo y Adriana Sandoval). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Fondo de Cultura Económica.

Reyes, A. (1997). “La Última Tule”, en *Obras completas de Alfonso Reyes, XI* (pp. 9-153). México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2013). Estrategia Nacional de Cambio Climático. *Diario Oficial de la Federación*, DCCXVII (2), tercera sección, pp. 2-51.

Timmons, J. y Thanos, N. D. (2003). Building a Global Civil Society: Living What We Know. *Trouble in Paradise. Globalization and Environmental Crises in Latin America* (pp. 193-212). Londres: Routledge.

World Wildlife Fund México (WWF México). (2015). La adaptación, como parte integral de los compromisos de México contra el cambio climático, marca el rumbo: WWF. Recuperado de <http://www.wwf.org.mx/?243238/La-adaptacion-como-parte-integral-de-los-compromisos-de-Mexico-contr-el-cambio-climatico-marca-el-rumbo-WWF>.



El papel de la sociedad civil en la Agenda Climática de México: de la incidencia global a la acción nacional

Sandra Leticia Guzmán Luna

Introducción

El cambio climático es un problema considerado por las Naciones Unidas como una de las amenazas más grandes que enfrenta la humanidad. Sus impactos negativos, como sequías, inundaciones, huracanes y otros eventos hidrometeorológicos, han ocasionado severos costos económicos y sociales en el mundo.

A nivel internacional, su atención se ha dado primariamente en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y sus diversos instrumentos. El más reciente de éstos, es el Acuerdo de París, cuya discusión ha generado una nueva oportunidad para que tanto países desarrollados como países en vías de desarrollo atiendan el problema de manera colaborativa. No obstante lo anterior, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) ha señalado que el escenario que se vislumbra por la trayectoria de gases de efecto invernadero es de un aumento de 4 a 6 °C de temperatura. Ante este panorama, se ha reconocido que la acción de gobiernos será insuficiente para hacer frente al problema.



Lo anterior ha llamado a una nueva forma de gobernanza multinivel en la que diversos actores gubernamentales y no gubernamentales como la sociedad civil organizada atiendan de manera integral el problema.

En este sentido, en este ensayo se analiza el papel de la sociedad civil en el proceso de negociaciones internacionales de cambio climático y su traducción a la acción nacional en el caso de México. Para ello, se enfoca en tres elementos: a) el papel que la sociedad civil ha tenido a lo largo de importantes hitos del proceso de negociación internacional de cambio climático; b) el papel de la sociedad civil mexicana y su influencia en la agenda climática del país, así como la necesidad de transitar de los acuerdos globales a la efectiva implementación local de contribuciones nacionales y el papel que en ello desempeña la sociedad civil.

El ensayo busca enfatizar que la gravedad del cambio climático también ofrece una oportunidad para repensar la manera en que países, sociedades y, en general, la humanidad se relacionan con el único espacio que le ha dado hasta ahora las condiciones para sobrevivir: el planeta Tierra.

Un recuento histórico del régimen internacional de cambio climático y el involucramiento de la sociedad civil global

El cambio climático se ha convertido en uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la humanidad, reconocido así por el ex secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon y enfatizado por el actual secretario Antonio Guterres (UNSG, 2014, 2017). Lo anterior se debe a que se trata de un fenómeno, cuyos impactos se han hecho latentes en diversos países del mundo, del que México está exento.

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha señalado que, tomando en cuenta las actuales emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, se proyecta un incremento de la temperatura que podría ir de 4 a 6 °C hacia finales del siglo (IPCC, 2015). Lo anterior ha generado un interés y preocupación de una amplia comunidad



científica, pero también de un grupo más amplio de actores políticos y de diversos organismos de la sociedad civil alrededor del mundo.

La quema de combustibles fósiles y la deforestación son dos de las principales actividades causantes de la emisión (GEI) precursoras del calentamiento global por el *efecto invernadero* que es:

El calentamiento que se produce cuando ciertos gases de la atmósfera de la Tierra retienen el calor. Estos gases dejan pasar la luz pero mantienen el calor como las paredes de cristal de un invernadero.

En primer lugar, la luz solar brilla en la superficie terrestre, donde es absorbida y, a continuación, vuelve a la atmósfera en forma de calor. En la atmósfera, los gases de invernadero retienen parte de este calor y el resto se escapa al espacio. Cuantos más gases de invernadero, más calor es retenido (National Geographic, 2010).

Si bien la existencia de GEI ha sido la que ha permitido generar condiciones de vida en el planeta, por permitir un calentamiento de la atmósfera, el problema en los últimos 50 años se debe a que la emisión de estos gases ha aumentado de manera considerable a partir de la revolución industrial, por la quema de combustibles fósiles y la explotación masiva de recursos naturales, como la madera (ACS, 2017). Lo anterior ha generado una ruptura en el balance atmosférico y generado lo que hoy se conoce como cambio climático, caracterizado por el calentamiento de la superficie del planeta.

Pese a que el cambio climático se descubrió en la década de los años ochenta, con investigaciones de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), no fue sino hasta 1992 que se creó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático como parte de las convenciones derivadas de la Cumbre de Río sobre medio ambiente (CMNUCC, 2017). La Convención entró en vigor en 1994 y desde entonces una serie de conferencias han tenido lugar para que se atienda el problema a nivel internacional.

Algunos instrumentos como el Protocolo de Kioto se han creado desde entonces. El Protocolo estableció las primeras metas para la reducción de emi-



siones por parte de países desarrollados, señalando la necesidad de “reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012” (art. 3). Sin embargo, el esfuerzo global se vio afectado, debido a que Estados Unidos, en ese momento el mayor emisor de GEI, decidió no ratificarlo. No obstante, el Protocolo, creado en 1997, entró en vigor en 2005, con la firma de Rusia, con lo que se completaba el porcentaje de países (55) y de emisiones (55%) que debían reunirse para la entrada en vigor (CMNUCC, 2017).

Los argumentos utilizados por George Bush, en aquel momento presidente de los Estados Unidos de América, eran que el Protocolo dañaría la economía de Estados Unidos, además de que no incluía a países en desarrollo con grandes emisiones, como China e India, por lo que su país no tenía interés de participar (BBC, 2015).

El ambiente generado por estas declaraciones fue altamente controversial y llamó a la acción de muchos actores, en particular de organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales se organizaron para fortalecer el proceso internacional y apoyar el cumplimiento de la Convención, a saber, “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (CMNUCC, art. 2).

La sociedad civil ha estado representada en este proceso por un número amplio de organismos con intereses diversos, desde organismos ambientalistas, hasta aquellos reunidos para la promoción de medidas de protección de los derechos indígenas, así como los que abogan por la equidad de género. También se ha conformado por organismos interesados en la integración del sector privado y otros por la integración de entidades subnacionales, entre otros. Estos grupos se congregan en las denominadas *constituencias*, que acompañan el proceso de negociación (CMNUCC, s. f.).

En el caso de los grupos ambientalistas (ENGO, por sus siglas en inglés), en el proceso de la CMNUCC, se han congregado en dos principales redes, la Red de Acción Climática (Climate Action Network, CAN) y la Red de Justicia



Climática (Climate Justice Action Network, CJAN), ambos con grandes grupos de organizaciones, pero con estrategias de incidencia diversas. Sin embargo CAN es la red más amplia con 1100 organizaciones no gubernamentales (ONG) en más de ciento veinte países (CAN, 2017), entre las que se encuentran diversas organizaciones mexicanas.

Hitos del régimen internacional de cambio climático, el Acuerdo de París y las estrategias cambiantes de la sociedad civil

Las negociaciones internacionales de cambio climático no han cesado desde 1992; año con año hay Conferencias de las Partes (COP) con miras a establecer acuerdos sustantivos para la estabilización de emisiones y la reducción de la vulnerabilidad ante los impactos negativos del problema. Más de veinte años de negociación se han sucedido; dentro de ellos, se han tomado decisiones importantes, entre las cuales se resaltarán tres *tipping points* (hitos o puntos de inflexión) de este proceso que ha mantenido al mundo preocupado y también ocupado en la agenda climática global.

La antesala del primer hito fue la COP13, celebrada en Bali, Indonesia, en 2007, en la que los países decidieron crear una ruta hacia la creación de un acuerdo de carácter vinculante que permitiera atender el problema de forma estructural y jurídicamente vinculante para los países ratificantes. La Ruta de Acción de Bali, resultado de la conferencia, estableció tres importantes pilares del proceso, en el que la mitigación (reducción de emisiones), la adaptación (reducción de vulnerabilidad) y los medios de implementación (financiamiento, creación de capacidades y transferencia de tecnología) se tomarían como bases de esta Ruta (CMNUCC, 2007).

El objetivo era negociar un acuerdo que se firmara en 2009 en la COP15 en Copenhague, Dinamarca. Este objetivo no se cumplió pues, de acuerdo con Lázaro (2010), la presidencia danesa no logró crear un acuerdo que representara la visión colectiva de los 194 Países Miembros de la Convención, puesto que se enfocó en concertar con un grupo reducido de países.



Así, el denominado Acuerdo de Copenhague fue, al final, acordado en una sala por cinco países: China, Brasil, Sudáfrica, India y Estados Unidos. Aunque, según Dimitrov (2010), eso pudo haber sido positivo, por tratarse de los mayores emisores, la mayoría de los países señalaron que un acuerdo global debe, por ende, resolverse en forma global.

Las mayores demandas sobre la ineficiencia de este acuerdo vinieron principalmente de países pequeños, sobre todo de la sociedad civil, cuyos representantes se quedaron fuera de la sede de las negociaciones durante la segunda semana de las discusiones, sin oportunidad de participar en la toma de decisiones (Lázaro, 2010).

Este complejo escenario antecedió a la COP16 que sería celebrada en Cancún, México, y que representa el segundo hito resaltado en este ensayo. La postulación del gobierno mexicano frente a la candidatura peruana que se daría en ese momento fue altamente bienvenida, y aunque existía preocupación de algunas partes por el difícil escenario político que Copenhague dejó, la resolución y el manejo de las relaciones diplomáticas por parte de la Cancillería mexicana y el equipo negociador, resultaron en un acuerdo positivo que fue condecorado por un aplauso largo y sonoro de los presentes al cierre de la negociación en ese 2010.

De acuerdo con Díaz Reynoso (2014), los Acuerdos de Cancún nacerían como una forma de recuperar la confianza de las partes en el proceso climático, e incluso en el sistema multilateral, altamente cuestionado al cierre de la COP15.

Las relaciones diplomáticas tendidas por México durante el proceso se dieron no sólo entre los Países Partes, sino que la diplomacia mexicana decidió también tomar pasos para apoyar la inclusión de la sociedad civil en el proceso de negociación y en particular en el marco de la acción nacional, hecho que será abordado más adelante. Cabe empero resaltar que la sociedad civil global vio con buenos ojos la Presidencia mexicana de la COP y reconoció desde entonces a México como un líder de la acción climática, visión que el propio gobierno mexicano ha adoptado (SRE, 2014).



Esto, sin embargo, no había resuelto el problema de fondo, pues aún se tenía que resolver la creación de un acuerdo ambicioso, equitativo y jurídicamente vinculante que acelerara la reducción de emisiones de GEI. De ahí que en 2011 se estableciera en el marco de la COP17 celebrada en Durban, Sudáfrica, la plataforma que trazaría la ruta hacia la celebración de un acuerdo que se firmase a más tardar en 2015. Durban abrió un debate amplio que resaltaba no sólo la importancia de la mitigación de GEI, sino también la adaptación e incluso las pérdidas y los daños ocasionados por el problema, lo que se enmarcaría como acción en la COP19 en Varsovia, Polonia.

En la COP19 se entablaría una discusión en torno a la necesidad de crear contribuciones nacionalmente determinadas que vinieran no sólo de países desarrollados, denominados como los históricamente responsables del problema, sino también de países en desarrollo. Esto debido a que países como Estados Unidos han enfatizado que las emisiones de países como China, India y Brasil se han incrementado significativamente, lo que también pone en peligro el sistema climático. Si bien el tema de la responsabilidad ha permeado y dominado en las negociaciones, y ambas visiones tienen argumentos comprensibles, es claro que el progreso de los impactos derivado del cambio climático ha llamado a la acción colectiva.

Desde la publicación del World Energy Outlook de 2002 ya se tienen proyecciones de que las emisiones de países en desarrollo pasarán de 34% a 47% en 2030 (IEA, 2002, p. 1). Lo anterior hace importante referencia a que la lucha climática deberá encabezarse por países desarrollados y países en desarrollo también.

De esta forma, en la COP20 celebrada en Lima, Perú, se enfatizó en la necesidad de llamar a la acción, incluso más allá de los Estados y gobiernos centrales, a la acción de ciudades y sector privado, a través de la plataforma de acción denominada NAZCA (CMNUCC, 2014). Este ánimo además de otros procesos que se han dado de manera paralela, fueron la antesala de lo que sería la COP21 celebrada en París, Francia, en 2015, tercer hito que se resalta.



La importancia de la COP21 puede explicarse de diversas formas; aquí se destacan tres aspectos: por un lado, los Países Partes acuerdan por primera vez una visión integral en la que se asume que, si bien los países desarrollados son los que siguen llevando el liderazgo en la atención del problema, los países en desarrollo también forman parte de la acción, por lo que se hace un llamado a su participación activa para evitar un aumento de la temperatura en más de 2 °C y de preferencia en no más de 1.5 °C; por otro lado, se habla de un balance en la acción para la adaptación al mismo nivel que la mitigación debido a que los impactos del cambio climático son cada vez más frecuentes e intensos, además de que se acuerda la necesidad de incrementar los medios de implementación para la acción, como los mecanismos de financiamiento, creación de capacidades y transferencia de tecnología (Acuerdo de París, 2015).

Un tercer aspecto que caracteriza el Acuerdo de París es que se habla de la creación de un marco de transparencia de la acción y el apoyo, en el que se habla de la necesidad de incrementar la confianza entre las partes y trabajar de manera coordinada y basada en la provisión de información para atender las necesidades y urgencias que trae consigo el problema.

Este marco de transparencia es precisamente un marco que ha sido trabajado e impulsado por la sociedad civil con miras a incrementar la confianza, pero, en forma particular se resalta como un aspecto relevante para asegurar la efectividad en la acción climática.

En este contexto, de acuerdo con Jacobs (2016), cuatro fueron los grupos que determinaron el éxito de París, más allá de los Estados: la comunidad científica, la comunidad económica, los empresarios, y las ONG. Jacobs señala que en el caso de las ENGO, un gran acierto fue mantener la presión en la acción de los países, pero cambiar de discurso y estrategia para enfocarse en “atacar” a acciones específicas. Por ejemplo, hubo grandes campañas en contra de los combustibles fósiles (Green, 2016), que generaron una nueva ola de acción a favor de la energía renovable y, ese contexto fue, de acuerdo con el autor, el que permitió obtener un acuerdo aceptado por la mayor parte de los países, excepto Nicaragua.



El Acuerdo de París es, por tanto, uno de los pasos más significativos que se han tenido hasta el momento, aunque existen debates sobre su efectividad y ahora sobre su operación sin la participación de Estados Unidos, el cual, el 1 de junio de 2017 anunció su salida, debido a que, en palabras de Donald Trump, es un acuerdo que no beneficia a su población (Worland, 2017).

Lo anterior ha marcado una nueva ola de interés en la comunidad internacional; en particular, en la sociedad civil organizada que ha incrementado sus argumentos para defender el Acuerdo de París, pero sobre todo al régimen internacional para la atención del problema del cambio climático.

De las negociaciones a la acción nacional: el papel de la sociedad civil

El proceso de negociaciones de cambio climático ha sido enfocado en la acción de los gobiernos nacionales de los 194 países participantes. Sin embargo, con los años, un creciente número de personas provenientes de más y diversos sectores no gubernamentales se ha congregado para monitorear la acción de los países en el proceso de negociación, y también para plantear soluciones y procesos paralelos de acción.

En este proceso, la sociedad civil organizada ha jugado un papel fundamental. Como se señalaba, a nivel internacional existen grupos de organizaciones que representan diversos intereses, pero cuyo punto en común es el de alcanzar un acuerdo que sea justo y equitativo para todas las partes.

La organización de estos grupos ha sido fundamental para trabajar en posiciones consensuadas y con ello tener mayores oportunidades de éxito al incidir en las negociaciones. La CMNUCC ha organizado una oficina exclusiva para dar atención a esta participación, creando un esquema de observancia a la que estos organismos pueden acceder con un pase amarillo, diferente al rosa de los negociadores, o al azul de los organismos internacionales.

Si bien existen grupos dedicados al seguimiento de las negociaciones como objetivo principal, la mayor parte de los grupos de la sociedad civil que



siguen de cerca el proceso lo hacen con el fin de garantizar que estos acuerdos sean luego traducidos en la acción nacional y con ello lograr el cumplimiento de las metas y acuerdos establecidos.

Esto quiere decir que las negociaciones son un frente de acción para fortalecer la política y la acción a nivel nacional. Dado el carácter internacional de las negociaciones y los constantes viajes que se efectúan para las sesiones, para muchos grupos resulta difícil acompañar de cerca el proceso, lo que crea vacíos en la representatividad, particularmente de grupos provenientes de países en desarrollo que no cuentan con el financiamiento para llegar a estos escenarios, dejando en voz de organizaciones internacionales la definición de las prioridades.

Este asunto no es diferente de lo que sucede con pequeños países que no cuentan con las personas para cubrir la diversidad de temas que se discuten, dejando así en manos de países grandes, con más miembros, la definición de lo que es importante, aunque esto no siempre refleje o represente las necesidades reales de estos organismos y/o países.

Los grupos de la sociedad civil en el proceso multilateral de cambio climático son por tanto diversos y varían en prácticas y técnicas de acción. El objetivo sin embargo no es diferente de fondo, pues lo que se busca es que el problema climático sea atendido con urgencia y que esto se realice de forma estructural traduciendo de manera efectiva los acuerdos globales en la acción nacional.

Para la sociedad civil mexicana el objetivo no ha sido diferente; por el contrario, ha sido particularmente relevante atender el proceso en el que México como país se ha posicionado de manera estratégica y en un carácter amplio de liderazgo, que ha resultado en que más actores vean al país como ejemplo a seguir. Incluso grupos de trabajo han nacido en el marco del proceso internacional, como fue el Grupo Mexicano de Financiamiento Climático que congregó a más de quince organizaciones mexicanas y que luego transitó hacia la creación del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC), con participación de 180 miembros de 17 países de la región, ahora con prestigio internacional (véase: <http://gflac.org/>).



Estos organismos de la sociedad civil mexicana han visto la necesidad de conectar la acción de lo ocurrido a nivel internacional, con lo que sucede a nivel nacional y enfatizar en la necesidad de incrementar la coherencia entre lo que se dice en el marco global y lo que se implementa a nivel nacional. Por ejemplo, las metas establecidas por México de reducción de emisiones en un 20% en 2020 y 50% en 2050 incluidas en la Ley General de Cambio Climático (LGCC) nacida en el marco de la COP16 en México (véase LGCC, artículos transitorios), fueron muestra de voluntad política a nivel nacional.

No obstante lo anterior, recientes procesos como la reforma energética han llamado la atención de organizaciones que comentan que la apertura del mercado energético de los hidrocarburos a la inversión extranjera y privada profundizarán la dependencia de México a la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, que es la quema de combustibles fósiles (De la Fuente López, 2014).

Si bien hay esfuerzos como la creación de la Ley por la Transición Energética impulsado por un nodo de ONG, aún se habla de la importancia de fortalecer no sólo el marco de política compatibilizando la política climática con la de otros sectores, sino también mejorando los esquemas de financiamiento para asegurar que esta transición se dé en la práctica.

De esta forma, organismos de la sociedad civil mexicana han llevado estos argumentos al marco de las negociaciones climáticas buscando que la posición del país no sólo sea ambiciosa en el discurso, sino también en la acción. Un paso fundamental en esta interacción ha sido la integración de sociedad civil en la delegación oficial de México.

Sociedad civil en la delegación oficial de México

En 2011, tras la exitosa celebración de la COP16 en Cancún, el gobierno mexicano reconoció ampliamente la importancia de la participación de actores no gubernamentales en las negociaciones de cambio climático y, tras un diálogo entre jefes de la delegación nacional y representantes de la sociedad civil, la delegación oficial mexicana abrió sus puertas para participación de la so-



ciudad civil, académicos y sector privado durante el proceso de negociación (SRE, 2015).

Esta apertura sentó las bases de un diálogo más cercano entre la sociedad civil y el gobierno; sin embargo, en la práctica, este acercamiento resultó complejo para ambas partes al inicio. Si bien las responsabilidades de los representantes gubernamentales son diversas a las de la sociedad civil, este acercamiento ha significado una oportunidad para construir lazos de confianza y transitar hacia una visión de país y no sectorial.

Con los años, la interacción de la sociedad civil en la delegación oficial ha madurado y, en recientes ejercicios, se muestra una mayor apertura a la participación activa y no sólo observadora. Asimismo se ha dado una mayor apertura al diálogo técnico, lo que no siempre fue posible como Niño y Guzmán (2015) señalan en sus informes de actividades como participantes de la sociedad civil en la COP20.

Un aspecto importante es que la representación de la sociedad civil ha sido un ejercicio liderado por las mismas organizaciones, que ha respondido al interés de éstas. Lo anterior quiere decir que la selección de representantes ha sido un ejercicio entre las propias organizaciones. No obstante, existen áreas de mejora; por un lado, habría que incrementar el número de actores que participan en el proceso, así como las capacidades de organizaciones que trabajan en el proceso para mejorar sus niveles de incidencia, y generar las condiciones financieras para que esta participación sea mayor y mejor.

Un punto adicional, pero identificado como central en este proceso, es la creación de espacios de articulación entre los representantes de gobierno y la sociedad civil para consolidar posiciones conjuntas que representen esta visión de país, antes, durante y después de las sesiones de negociación. La importancia de crear situaciones ganar-ganar es una oportunidad para ambas partes.

La participación de la sociedad civil en la delegación oficial de México es un ejercicio cuyos beneficios pueden ser aprovechados por los representantes de gobierno, ya que diversas organizaciones cuentan con áreas de experiencia





que pueden fortalecer el trabajo que se realiza a nivel de las negociaciones. Y, a su vez, la sociedad civil puede aprender de la cultura y tradición técnica y diplomática de los delegados para mejorar su trabajo.

Este ejercicio vivido en el marco de cambio climático buscó insertarse en otros esquemas multilaterales como el de los objetivos de desarrollo sostenible también celebrados en 2015 (Díaz Reynoso, 2014). Incluso el proceso mexicano ha sido referencia para otros países que están llevando a cabo esquemas de participación en este tema.

Como en todo proceso multilateral y multiactor, la construcción de confianza es un proceso que toma tiempo, pero es una oportunidad para alcanzar más y mejores acuerdos internacionales, con impactos positivos a nivel nacional y altamente relevantes ante procesos como el de las contribuciones nacionales de México ante la CMNUCC.

Contribuciones mexicanas de cambio climático: una visión desde sociedad civil

México fue el primer país en vías de desarrollo en someter sus contribuciones nacionales de cambio climático en 2015. Fue un país innovador al integrar no sólo metas de reducción de GEI en 22% para el año 2030, sino también de contaminantes de vida corta que son precursores de calentamiento global y en particular de carbono negro en 51% para 2030 (Gobierno de la República, 2015, pp. 8-9).

Si bien las contribuciones son un avance importante, de acuerdo con un estudio elaborado por el GFLAC en 2015, sobre participación en el proceso de elaboración de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés), México aparece con una calificación de 43 puntos de 100, lo que significa que estuvo evaluado en un punto medio bajo en cuanto a la ambición, la definición de medios de implementación, procesos de acceso a la información, convocatoria, consulta y participación, así como en términos de gobernanza que fueron algunos de los indicadores incluidos en este informe (Guzmán y Castillo, 2015). Esto quiere decir que hubo una

participación limitada de diversos sectores más allá del gobierno federal, y que no se tomaron en cuenta muchos de los insumos presentados, además de que faltó generar esquemas de seguimiento adecuados para fortalecer el ejercicio.

Con el tiempo se han dado nuevas discusiones sobre el proceso de las contribuciones nacionales para ser fortalecidas. En seguimiento a esto y en atención a propuestas derivadas de la sociedad civil, se resaltan tres propuestas que esperan guiar futuros pasos hacia el fortalecimiento de este ejercicio, pues como lo ha resaltado el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2016), en su informe de brechas, lo actualmente presentado por los países no nos permitirá estabilizar las emisiones y evitar un aumento de más de 2 °C:

1. *Visión de país*: Las contribuciones nacionales presentan metas que aún no abordan el potencial de todo el país, es decir, se presentan metas del gobierno federal, pero todavía existe una oportunidad de fortalecerlas a través de acciones de los gobiernos estatales. Lo anterior es relevante, pues diversos sectores con importantes contribuciones de GEI tienen su aplicación a nivel estatal, como el transporte público y los residuos, principalmente. Las contribuciones también se pueden beneficiar de proyectos que se lleven a cabo por representantes de la sociedad civil y el sector privado, los que en muchos sentidos están desarrollando acciones tanto de mitigación como de adaptación al problema, además de acciones entorno a los medios de implementación.
2. *Financiamiento eficiente y sustentable*: El costo de los impactos del cambio climático en México se han estimado en 1.1% del PIB anual hacia 2030 (Boys e Ibarrarán, 2011); mientras que el informe de la Economía del Cambio Climático en México (Galindo, 2009), realizado en seguimiento del Informe Stern (2007), señala que el costo económico de los impactos negativos es mayor a los costos de la acción. Un escenario mostrado señala que el costo podría ser de 6.22% del PIB, mientras que los costos de la mitigación podrían ir del 0.70 al 2.21% (Galindo, 2009, p. 7).



3. En este sentido, las contribuciones requieren de una estrategia de financiamiento que les permita una plena ejecución. Esto es, que tenga claridad sobre el costo de las mismas y sobre cómo cubrir esos costos con diversas fuentes de financiamiento público, privado, nacional e internacional. Esta estrategia debe permitir no sólo cubrir las demandas anuales de las acciones, sino ser capaz de hacer más eficiente la asignación de recursos a nivel nacional para generar esquemas efectivos de apalancamiento.
4. *Cambio climático transversal*: Las contribuciones nacionales son una oportunidad para reflexionar sobre la relación de los diversos sectores con la agenda climática y buscar generar una plena transversalización del tema. México ya cuenta con una arquitectura institucional y legal en la materia; lo que hace falta es poner en operación y generar las condiciones para que la transversalidad del problema propicie una adopción de la agenda climática en cada sector productivo y económico a todos los niveles de gobierno y de la sociedad. Lo anterior comenzando con oficinas de cambio climático en cada dependencia a nivel federal y estatal.

Estas propuestas nacen de la visión de la sociedad civil, quienes tienen un papel muy importante en el proceso.

¿Por qué la sociedad civil puede hacer una diferencia para la agenda climática global?

Los impactos tangibles derivados del cambio climático han llamado la atención a nivel global y han dejado claro que todos los países son vulnerables de una u otra forma y que si bien hay países particularmente vulnerables debido a sus condiciones geográficas y socioeconómicas, todos sufrirán los impactos del problema.

Esto ha generado un debate importante sobre la necesidad de generar una gobernanza multinivel alrededor del problema climático, en la que los gobiernos siguen teniendo un papel importante, pero no único ni predominante

(Daley, Abel y Stephan, 2014). Lo anterior se debe a que el cambio climático ha trastornado sistemas cuya naturalidad ha sido coartada y cuyos impactos, muchos aún impredecibles, traerán severos costos a sociedades enteras.

En este sentido, ya no es posible sólo pensar en que los gobiernos podrán por sí solos hacer frente a los impactos del problema, y tampoco acabar con las causas del mismo. Esta visión de una nueva gobernanza demanda la acción multinivel y multiactor, en la que la sociedad civil y sus múltiples variantes y organismos juegan un papel importante o tan importante como otros sectores.

La sociedad civil no referida como un ente único, sino diverso y cambiante, ha visto en la agenda de cambio climático una nueva forma de interacción, debido a que ha conjuntado a actores del sector puramente ambiental, con otros de derechos humanos e indígenas, con jóvenes, mujeres, sindicalistas, académicos, y a otros muchos grupos, en una sola mesa de discusión.

El problema del cambio climático, aunque representa una amenaza para toda forma de vida en el planeta, también se ha visto como una oportunidad única para transformar la manera en la que interactuamos con la Tierra y su entorno. El IPCC señala que aún hay mucha incertidumbre sobre lo que pasaría en un escenario de más de 6 °C, pero lo que se sabe es que el aumento hasta ahora dado de 1.8 °C ya está teniendo efectos en ecosistemas como los arrecifes coralinos (Sanz, 2011) y muchos otros.

Ante la negación de diversos actores como Trump, muchos organismos de la sociedad civil han velado por mantener el tema en la agenda política. Marchas como la People's Climate March del 14 de Septiembre del 2014 en la Ciudad de Nueva York, con más de cuatrocientas mil personas en las calles, además de más de setenta y dos marchas alrededor del mundo (véase <http://2014.peoplesclimate.org/>).¹ son muestra de que hay un interés creciente de la sociedad civil y de diversos sectores de la población.

1 La autora de este ensayo estuvo presente en esta marcha, fue una de las 34 representantes de la sociedad civil elegidas para participar en la sesión de alto nivel convocada por Ban Ki-moon.



La transición energética, la movilidad sustentable y el manejo comunitario de los bosques son acciones que han nacido de una fuerte demanda social y ciudadana, que ha llegado al interés incluso de empresarios, que han hecho posible, inversiones significativas en la materia.

Los retos, sin embargo, siguen latentes y los conflictos de interés permanecen a la vez que surgen nuevos. La industria de los hidrocarburos y ahora de los hidrocarburos no convencionales, como el *fracking*; las industrias extractivas en general y algunas como la minería en particular siguen poniendo en riesgo los recursos y se suman a actividades que establecen barreras a la acción climática (De la Fuente López y Olivera Villa, 2017).

En este contexto, la acción de la sociedad se vuelve fundamental porque perdura más allá de ciclos gubernamentales y de intereses políticos, y porque en el fondo busca el bienestar de la mayoría y no de grupos pequeños. Su involucramiento busca sumar, sin dejar de señalar lo que no funciona, pero en miras a mejorar y cambiar eso que obstaculiza el progreso. El trabajo de estos grupos, sin embargo, sigue teniendo retos en los diversos escenarios (Eastwood, 2011).

Lo cierto es que la atmósfera, como bien común, requiere de políticas y acciones colectivas, y por ello la agenda de acción climática es una oportunidad para trascender partidos y niveles sociales, para hablar del destino común de la humanidad y del hogar que hasta ahora es el único que podrá albergarle: el planeta Tierra.

Conclusiones

El cambio climático ha sido un problema atendido en la agenda global por tratarse de un fenómeno producido por diversos países y sectores, cuyos impactos trascienden fronteras. A nivel internacional, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus instrumentos han dado atención al problema. Y aunque no todos de manera efectiva, el régimen internacional ha logrado crear instrumentos como el Acuerdo de París, cuyo



contenido propicia una colaboración entre países desarrollados y en vías de desarrollo, además de dar una oportunidad para la acción no gubernamental.

En este sentido, del proceso de negociación internacional en materia de cambio climático y del involucramiento de la sociedad civil en el proceso, el presente ensayo presenta tres conclusiones generales.

Por un lado, se concluye que las negociaciones internacionales de cambio climático han sido un espacio de concertación que han permitido escuchar las diversas voces, pero que para alcanzar el éxito es necesario llegar a acuerdos balanceados y equitativos que involucren a una gama amplia de actores más allá de los gubernamentales.

Por otro lado, se señala que si bien el proceso internacional ha enfocado sus esfuerzos en la acción de los gobiernos, un creciente número de actores no gubernamentales y en particular de sociedad civil organizada han jugado un mayor papel en la definición de discusiones y temas en el marco de las negociaciones. En este contexto, se resalta el caso de México y la oportunidad que la sociedad civil ha tenido de contar con un espacio dentro de la delegación oficial como muestra de un trabajo hacia una agenda diplomática más participativa, aunque aún con retos de ejecución y aprovechamiento conjunto que permita que los lazos de confianza crezcan.

Finalmente, se señala que la agenda climática, si bien representa una gran amenaza, también ha traído consigo oportunidades importantes para un trabajo entre diversos actores y grupos de interés que, aunque con agendas diferentes, han logrado caminar hacia acuerdos globales que ahora tienen el reto de ser traducidos de manera efectiva a nivel nacional. Se resalta en este contexto la oportunidad de trabajar en el marco de las contribuciones nacionales de México y de la importancia de ver este ejercicio como un área para incrementar la ambición ante los retos que aún se tienen en el mundo.

La conclusión es que la sociedad civil, como entidad no única, diversa y cambiante, ha jugado, juega y jugará un papel central en la atención del cambio climático, y que por su trascendencia en el tiempo y capacidad de trabajar





en diversos niveles, debe y puede colaborar de manera cercana y coordinada con el gobierno y otros organismos.

El cambio climático nos trae la oportunidad de pensar más allá de los sectores, para repensarnos como especie, como sociedad y como humanidad, cuya supervivencia requiere del bienestar del que hasta ahora es el único espacio que nos ha otorgado las condiciones para vivir y que será el que dará cobijo a presentes y futuras generaciones: la Tierra.

Referencias

- American Chemical Society (ACS). (2017). *What are the greenhouse gas changes since the industrial revolution?*. Recuperado de <https://www.acs.org/content/acs/en/climatescience/greenhousegases/industrialrevolution.html>.
- BBC. (2015). Q/A: The Kyoto Protocol. *BBC News*. Recuperado de <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4269921.stm>
- Boyd, R. e Ibararán, M. E. (2011). *El costo el cambio climático en México: análisis de equilibrio general de la vulnerabilidad intersectorial*. Gaceta de Economía, año 16, número especial, tomo I, 115-133. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/113389/2011_El_costo_del_cambio_climatico.pdf.
- Climate Action Network (CAN) (2017). About CAN. Recuperado de <http://www.climatenetwork.org/about/about-can>.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). (s. f.). *Non-Governmental Organization Constituencies*. Recuperado de https://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituency_2011_english.pdf.
- (1997). Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- (2007). *Plan de Acción de Bali*. Recuperado de http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.



- (2014). *Nace NAZCA, una ventana a la acción climática de ciudades y sector privado*. Recuperado de <http://newsroom.unfccc.int/es/lima/nace-nazca-portal-para-mostrar-la-accion-climatica-de-ciudades-y-sector-privado/>
- (2015) *Acuerdo de París*. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>
- (2017). *Background on the UNFCCC: The international response to climate change*. Recuperado de http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php.
- Daley, D., Abel, T., y Stephan, M. (2014). Multilevel Climate Governance, Polycentrism, and Environmental Performance. *American Political Science Association 2014 Annual Meeting Paper*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2455516.
- De la Fuente López, A. (2014) La Reforma Energética en México: retrocesos en la gobernanza democrática de los recursos naturales. *Fundar*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/la-reforma-energetica-en-mexico-retrocesos-en-la-gobernanza-democratica-de-los-recursos-naturales/>.
- De la Fuente López, A. y Olivera Villa B. (coords). (2017). *Las actividades extractivas en México: Estado actual. Anuario 2016*. México: Fundar.
- Díaz Reynoso, M. (2014). Retos y oportunidades en el trabajo gobierno-sociedad civil. *Brújula Ciudadana*, 60, 12-14. Recuperado de <http://oxfam-mexico.org/temasglobales/img/brujula60.pdf>
- Dimitrov, R. (2010). Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference. *Review of Policy Research*, 27 (6), 795-821.
- Eastwood, L. (2011). Climate Change Negotiations and Civil Society Participation: Shiftin and contested Terrain. *Theory in Action*, 4 (1), 8-37. DOI:10.3798/tia.1937-0237.11002.



- Galindo, L. M. (coord.). (2009) *La Economía del Cambio Climático en México. Síntesis*. Recuperado de http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgi-pea/2009_economia_cc_mex.pdf
- Gobierno de la República. (2015). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162974/2015_indc_esp.pdf
- Green, D. (2016). *How Civil Society and Others Achieved the Paris Climate Agreement by Micheal Jacobs*. Recuperado de en <https://blogs.worldbank.org/publicsphere/how-civil-society-and-others-achieved-paris-climate-agreement>
- Guzmán S. y Castillo, M. (2015). *INDCs y participación ciudadana en América Latina*. México: Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica (GFLAC).
- International Energy Agency (IEA). (2002). *In 2030, Global CO2 Emissions will be 70% more than today*. Recuperado de http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.iea.org/ContentPages/26164438.pdf.
- Jacobs. M. (2016). High pressure for low emissions: How civil society created the Paris climate agreement. *Juncture*, 22 (4), 314-323.
- Lázaro, L. (2010). *Climate Change Talks: Breakdown in Copenhagen; Next Stop, Mexico 2010 (COP16) ARI*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/17034a0041b66cc79cc1fee151fccd56/ARI9-2010_LazaroTouza_Climate_Change_Copenhagen_Mexico_2010_COP16.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=17034a0041b66cc79cc1fee151fccd56
- Ley General de Cambio Climático (LGCC). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_010616.pdf



- National Geographic. (2010). *¿Qué es el calentamiento global?* En *National Geographic*. Disponible en <http://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/que-es-el-calentamiento-global>.
- Niño, G. y Guzmán, S. (2015). *Balance de la participación de las representantes del Grupo Mexicano de Financiamiento para Cambio Climático dentro de la Delegación Oficial de México durante la COP20*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/7828/Informe_grupo_financiamiento_cambio_climatico_gabriela_nino_sandra_guzman.pdf
- Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). (2015). *Climate change 2014. Synthesis Report. Summary for Policymakers*. Recuperado de https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2016). *The Emissions Gap Report*. Nairobi: PNUMA Recuperado de http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10016/emission_gap_report_2016.pdf
- Sanz, D. (2011, 11 de enero). Corales afectados por el cambio climático. *Cambio Climático. Una mirada alternativa a nuestro entorno*. Recuperado de <https://climaticocambio.com/corales-afectados-por-el-cambio-climatico/>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2014). *Mexico: A Global Leader on Climate Change*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/en/articulos/mexico-a-global-leader-on-climate-change>.
- (2015). *Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Participación de Sociedad Civil en las Delegaciones Oficiales de México*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/7832/Participacion_sociedad_civil_delegaciones_oficiales_mexico.pdf.



Secretaría General de la ONU (UNSG). (2014). *Secretary-General's Remarks at Climate Leaders Summit*. Recuperado de <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-04-11/secretary-generals-remarks-climate-leaders-summit>.

----- (2017). *Remarks at the High-Level Meeting on Climate Change and the Sustainable Development Agenda*. Recuperado de <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-03-23/secretary-generals-climate-change-remarks>.

Stern N. (2007). *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University.

Worland, J. (2017, 1 de junio). Trump Announces Withdrawal From Paris Agreement. *Time*. Recuperado de <http://time.com/4801134/paris-agreement-withdrawal-donald-trump-rose-garden/>

Mejorando la participación de la sociedad civil en el combate al cambio climático

Rodrigo Arturo Jiménez Silva

El año 2015 marcó un hito en la historia de la diplomacia y el derecho internacional. Por primera vez, 195 países se involucraron en un proceso de negociación y adquisición de compromisos con la finalidad de tomar acción colectiva y concertada contra el cambio climático —una amenaza ocasionada por la actividad humana— ampliamente documentada por la comunidad científica que altera la composición de la atmósfera, poniendo en riesgo la supervivencia de los ecosistemas. Con el Acuerdo de París, surgió un nuevo régimen internacional en el que los países industrializados y en desarrollo reconocieron las respectivas responsabilidades, comunes pero diferenciadas, y decidieron calendarizar compromisos progresivos con un fuerte contenido político, según las capacidades de cada contexto nacional.

Desde entonces, 148 países han ratificado el acuerdo (UNFCCC, 2017b) y la sociedad civil tendrá un papel primordial para definir y mantener las prioridades temáticas de la agenda climática internacional, en coordinación con los gobiernos nacionales. El presente ensayo tiene como objetivo analizar la relevancia de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático desde los foros multilaterales de los que México es partícipe, centrándose de manera específica en el Grupo de los Veinte (G20), el marco de las Naciones Unidas y la Alianza para el Gobierno Abierto. En el primer apartado se hablará del estado que guarda el régimen climático posterior al Acuerdo de París, haciendo alusión a la contribución del sector energético en las acciones por el clima. En



la siguiente sección, se abordará el papel de la sociedad civil desde los foros multilaterales para finalmente culminar con una serie de propuestas para fortalecer la participación de la sociedad civil en la acción climática.

Cambio climático y energía, el régimen después del Acuerdo de París

Si bien es cierto que el derecho internacional es creado por y entre los Estados, éstos rara vez son culpables en lo que se refiere a contaminación y degradación, debido a que la mayoría de los problemas ambientales son causados por la actividad de las compañías y de los individuos (Klabbers, 2013, p. 252). Autores como Streck, Keenlyside y Von Unger (2016) han considerado la adopción del Acuerdo de París como un nuevo comienzo que reúne y culmina años de negociación. Según los autores, dicho marco legalmente vinculante representa un esfuerzo internacional coordinado alcanzado bajo una intensa presión internacional que en cierto sentido excedió las expectativas.

Lo que diferencia al Acuerdo de París de esfuerzos anteriores tales como el Protocolo de Kyoto, por ejemplo, es que no se establecen límites a las emisiones de manera nacional. Por el contrario, se estipula una meta general que llama a las Partes a contribuir para mantener la temperatura por debajo de los 2° C. Asimismo, el Acuerdo de París, aunado a la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 hace un llamado a “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” (ONU, 2017), sientan las bases y generan impulso en favor de la mejora medioambiental. Un común denominador entre los dos esfuerzos antes mencionados tiene que ver directamente con el sector energético. En casi todos los objetivos de desarrollo, la energía tiene un papel significativo (para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la industrialización y las ciudades inclusivas y sostenibles, así como el acceso a la energía, al saneamiento y al agua limpia).

En un contexto en el que la demanda global de energía seguirá creciendo, una transición inminente hacia un futuro bajo en carbono será necesaria. Para ello, algunos países comienzan a acelerar el despliegue de energías renova-





bles y de medidas de eficiencia energética, de conformidad con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) y con los programas nacionales energético y climático-ambientales. En 2016, por ejemplo, la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) encontró que las emisiones globales provenientes de la actividad energética se mantuvieron estables por tercer año consecutivo, mientras que la economía creció 3.1%, lo cual indica una clara señal de disociación entre las emisiones y la actividad económica (IEA, 2017). Esto es, al producir más se ha logrado mantener estables las emisiones de gases de efecto invernadero. Derivado de ello, surgen oportunidades y retos que se mencionarán a continuación y que deberían ser tomados en cuenta por la sociedad y el gobierno para cumplir las metas climáticas.

Retos y oportunidades

Según datos de la IEA, se estima que los NDC actuales se encuentran encaminados a un aumento de la temperatura global de 2.6° C para el año 2100, por arriba de la meta de París, por lo que será necesario alcanzar la neutralidad de carbono para dicho año, así como replantear los objetivos climáticos de manera más ambiciosa (IEA, 2015).

Otra de las preocupaciones derivadas de la actividad energética es la de la contaminación y sus efectos en la salud y el bienestar de las personas. Según el *World Energy Outlook Special Report 2016* de la IEA, la contaminación del aire es ahora el cuarto factor de riesgo para la salud humana alrededor del mundo, después de la presión arterial, los problemas de alimentación y la adicción al tabaco. Un estimado de 6.5 millones de muertes prematuras son atribuibles a la contaminación del aire, principalmente por partículas emitidas en la producción de energía y el uso de combustibles fósiles, que a la vez pone en riesgo al medio ambiente, la economía y la producción de alimentos (IEA, 2016, p. 19). A pesar de que la contaminación del aire es vista como un problema solamente urbano y como resultado de la actividad económica, la realidad es que va más allá de las ciudades. En las comunidades alejadas, por ejemplo,



existen factores de riesgo como resultado del uso de biomasa y sistemas precarios de calefacción que igualmente reducen la esperanza de vida. Si bien los combustibles fósiles siguen teniendo un papel primordial para alcanzar la creciente demanda de energía, las inversiones en renovables han logrado un nuevo máximo histórico; mayor en los países en desarrollo que en los industrializados (REN21, 2016, p. 7), China es el mercado más atractivo al invertir 36% del total global invertido en renovables (IRENA, 2017, p. 21). Aunque los países en desarrollo son los más vulnerables al cambio climático, las economías emergentes, como México, podrían seguir poniendo el ejemplo para una mayor ambición en la reducción de emisiones, debido a la vasta gama de recursos naturales renovables que poseen para la generación de energía.

Dado el escenario actual en el que los Estados Unidos de América, el segundo país con mayor emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en el mundo, ha decidido salirse del Acuerdo de París en contra de todo pronóstico o tendencia, el surgimiento y la participación en la toma de decisiones en materia climática y medioambiental de actores no gubernamentales o pertenecientes a los diferentes órdenes de gobierno habrá de generar un nuevo impulso. Dichos actores han encontrado maneras de alzar la voz y que sea escuchada hasta el más alto nivel. Un ejemplo claro de la diversidad de opiniones podría ser el caso de Hawaii, el cual se ha convertido en el primer estado de la Unión Americana en adoptar el Acuerdo París como compromiso gubernamental posterior al anuncio de la administración de Trump. Otros ejemplos serían las iniciativas multiactor como la Zona para la Acción Climática de Actores no Estatales (NAZCA, por sus siglas en inglés), la cual registra los compromisos de acción climática de empresas, ciudades, regiones y gobiernos subnacionales o la Alianza Global para la Acción Climática, anunciada durante la COP22 en Marrakech, y de la cual aún se esperan resultados. Haciendo alusión a esta última iniciativa, es primordial que se formen alianzas público-privadas para apalancar los compromisos gubernamentales en materia climática. Para ello, la sociedad civil puede ser un actor influyente, por lo que se analizará a continuación su relevancia en la lucha contra el cambio climático.



Sociedad civil y cambio climático

Como bien se mencionó en la sección anterior, más allá de las acciones gubernamentales en materia climática, hay factores que superan las atribuciones que tienen los gobiernos. Prueba de ello son los patrones de conducta de la población en cuanto al uso de energía o de los recursos naturales. En éste y otros ejemplos, la sociedad civil puede contribuir a cambiar el panorama. De acuerdo con Jacobs (2016), la sociedad civil participó en las negociaciones por el clima a través de cinco fuerzas:

1. La *comunidad científica*, que resumió la evidencia a pesar de los ataques de contrapartes o pares escépticos;
2. La *comunidad económica*, la cual colaboró para cambiar el mensaje de “crecimiento económico” por el de “desarrollo inclusivo y sostenible”;
3. Las *grandes empresas*, que predicaron con el ejemplo al cambiar la postura generalmente en contra de la política climática rígida por la de la diversificación de la industria y el desarrollo de los nuevos mercados verdes;
4. Los *organismos no gubernamentales (ONG)*, cuya táctica oscilaba entre combatir el cambio climático y combatir el uso de los combustibles fósiles; y
5. Los *think tanks*, que condujeron consultas con gobiernos y demás organizaciones de la sociedad civil para reunir ideas y construir alianzas con miras a la creación del nuevo régimen internacional.

De esta suerte, según menciona Jacobs, de manera posterior a la conferencia de Copenhague de 2009, una coalición global informal comprendida por organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, academia, entre otros, se juntaron para definir los resultados aceptables de la conferencia de las partes que se llevaría a cabo en 2015 en París (COP21). La comunidad económica



liderada por economistas e investigadores y secundada por algunos gobiernos tales como los de Suecia, Noruega y Reino Unido, así como organismos internacionales y bancos de desarrollo del marco de Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), adoptaron pronto el discurso sobre el desarrollo sostenible.

Los resultados indican grandes avances en el (des)uso del carbón para generar energía, la protección del Ártico y la transición hacia una economía baja en carbono. Sin embargo, ante los recientes anuncios y órdenes ejecutivas de nuestro vecino del norte para “reactivar el crecimiento económico y la independencia energética” de los Estados Unidos. La sociedad civil debe abogar por los principios e ideales que se han desarrollado en los últimos años. Esto podría darse al interior de los países, así como en el marco de foros multilaterales.

Participación de la sociedad civil en foros multilaterales

Es relevante señalar que durante 2017, Alemania lidera dos importantes foros en los que el cambio climático es una prioridad. Por un lado, ostenta la presidencia del G20, principal foro de coordinación política y económica de las veinte economías más importantes del mundo. Por el otro, será la sede de la conferencia de las partes de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 2017 (COP23), bajo la presidencia fijiana.

En el caso de la COP23, más allá de las contribuciones mencionadas al inicio del presente apartado, queda poco claro cómo será la participación de la sociedad civil en esta ocasión. Empero, en la visión de la presidencia de Fiji se plantea “forjar una coalición para acelerar la acción climática antes y después del año 2020 entre la sociedad civil, la comunidad científica, el sector privado y todos los órdenes de gobierno, incluyendo a las ciudades y las regiones” (COP23, 2017). En el marco del G20, los objetivos son inteligibles. Se busca continuar con el legado del Acuerdo de París para proteger el clima y mejorar el suministro sostenible de energía; progresar en la implementación en la



Agenda 2030; relacionar las políticas energéticas y climáticas de mejor manera para impulsar la inversión y reforzar la gestión de riesgos, e introducir el enfoque de la digitalización como motor de crecimiento incluyente (UNFCCC, 2017a) (G20 Germany, 2016).

La sociedad civil, considerando las cinco fuerzas descritas por Jacobs (2016) antes mencionadas, tuvo ya y tendrá la oportunidad de expresarse en la reuniones del Business20 (B20), Think20 (T20) y próximamente en la del Civil20. En la reunión del B20 en mayo de 2017, la comunidad empresarial alienta a las economías del G20 a crear resiliencia, favorecer la sustentabilidad y a asumir la responsabilidad. En materia climática de manera específica, tomando en cuenta el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el B20 se mostró convencido de que una economía mundial será competitiva sólo si se orienta hacia el futuro de manera sustentable y si las empresas continúan encontrando soluciones innovadoras. Una transformación del sector energético, por ejemplo, será necesaria como parte de los esfuerzos de mitigación del cambio climático. Para ello, las empresas deberán contar con un marco de política predecible, estable, rentable y orientado al mercado, que fomente la competencia entre tecnologías. Los miembros del G20, continúa el documento, deberían apoyar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a desarrollar mecanismos de monitoreo, seguimiento, reporte y verificación transparentes de los NDC (Business20, 2017, p. 12).

Por su parte, en la reunión del T20 llevada a cabo del 20 al 30 de mayo del presente, una de las propuestas encaminadas al fortalecimiento de la sociedad civil es la de iniciar un proceso para establecer una comisión de alto nivel de personas eminentes para:

1. Examinar el cambiante ambiente de las políticas públicas destinadas a la sociedad civil;
2. Revisar las razones por las que la sociedad civil cuenta cada vez más con menos espacios en algunas partes del mundo, y



3. Realizar propuestas concretas sobre cómo los países del G20 y la sociedad civil se pueden relacionar de manera productiva en contextos nacionales e internacionales (Anheir, Kontt y Burns, 2017).

Para julio de 2017, se llevará a cabo la reunión del Civil20. Si bien aún no se cuenta con resultados, se han emitido ya recomendaciones orientadas a los países del G20, haciendo un llamado a:

1. Comprometerse a una robusta implementación del Acuerdo de París y aquellos instrumentos relacionados;
2. Comprometerse al desarrollo de estrategias de medio siglo y de largo plazo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero;
3. Apoyar la resiliencia climática, especialmente aquella de las poblaciones vulnerables;
4. Fijar signos claros de mercado para estimular el desarrollo sostenible e inclusivo al tiempo que se reducen las emisiones de carbono, incluyendo la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles;
5. Alinear los mercados financieros con el Acuerdo de París y los ODS, y
6. Asegurar el desarrollo de infraestructura resiliente al cambio climático y sostenible (Civil20, 2017).

Como iniciativa multilateral, la Alianza para el Gobierno Abierto busca impulsar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción, aprovechar las nuevas tecnologías y fortalecer la gobernanza (OGP, s. f.). En materia climática, México se comprometió en 2016 a “reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de decisiones públicas”. En este marco, la sociedad civil podría



participar en la articulación y puesta en marcha de planes de sensibilización al cambio climático. Sin embargo, ante la salida del Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México (2017), la participación de México como país está en riesgo por lo que será necesario reconstruir los canales de comunicación adecuados para continuar con la cooperación.

Propuestas

Como menciona Jacobs (2016), ningún organismo internacional podría salvar el mundo solo y únicamente a través de un marco de metas y reglas. Tomando que en cuenta los eventos recientes en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto relacionados con México, se ponen a consideración las siguientes propuestas:

1. *Corresponde a la sociedad civil (en todas sus formas) seguir contribuyendo a la causa climática a favor del bienestar y salud de la población y buscar aquellos espacios en los que pueda hacer valor la voz del sector por el que aboga.*
2. *Es imperativo que los gobiernos y los foros multilaterales provean de marcos de diálogo adecuados, dotados del debido seguimiento para que la sociedad civil pueda expresarse en representación de la población de manera libre, imparcial y transparente.*
3. *Se deberán buscar maneras de externar y divulgar las contribuciones y logros de la participación de la sociedad civil en el combate al cambio climático. Es de suma importancia que los gobiernos y los organismos internacionales reconozcan que la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta, negociación y evaluación de políticas públicas brinda legitimidad en la toma de decisiones y promueve la cercanía con la ciudadanía.*



4. *Promover la implementación de “redes de aprendizaje” que promuevan la participación de las cinco fuerzas de la sociedad civil para combatir el cambio climático bajo el principio de auto-ayuda.* Una red de aprendizaje es una metodología que implica un espacio de colaboración donde se reúnen diferentes actores que persiguen un objetivo común, valiéndose para lograrlo del intercambio de experiencias así como del acompañamiento técnico brindado por expertos en la materia (GIZ, 2016). Actualmente, el gobierno de México implementa el concepto “redes de aprendizaje” en el sector energético en materia de eficiencia. Bajo dicho esquema, se establecen una serie de herramientas y estándares para que los participantes (en este caso empresas) puedan identificar oportunidades de mejora, monitoreo y verificación de desempeño energético. Extrapolando dicho concepto, la sociedad civil, en coordinación inicial con los gobiernos nacionales podría desarrollar una serie de seminarios, cursos y talleres periódicos para intercambiar experiencias y progreso en determinadas metas comunes. Una de las ventajas de implementar las redes de aprendizaje es la reducción de las curvas de aprendizaje de manera colectiva.
5. *La sociedad civil y los órdenes de gobierno deberán coordinarse para velar por la conservación de los ecosistemas.* Para ello, será necesario desarrollar conjuntamente campañas y políticas para cambiar los hábitos de consumo de la población y de producción en la actividad económica.
6. *La sociedad civil y los gobiernos deberán fomentar la conjunción entre lo intelectual y la praxis.* Un ejemplo de ellos es promover los intercambios entre los *think tanks*, las ONG y las agencias públicas o privadas implementadoras de políticas públicas.
7. *La sociedad civil deberá seguir con atención los procesos quinquenales que se deriven del Acuerdo de París.* Corresponde también a los gobiernos realizar las consultas necesarias con los actores relevantes antes de impulsar un compromiso progresivo en materia climática.



8. *Todas las partes interesadas deberán buscar adoptar un enfoque en el que la sociedad civil deje de ser solamente objeto de consulta. De manera responsable y coordinada, la sociedad civil podría ser un actor con mayor participación en los mecanismos de rendición de cuentas gubernamentales.*



Referencias

- Agencia Internacional de Energía (IEA). (2016). *Energy and Air Pollution. World Energy Outlook - Special Report*, 266. <https://doi.org/10.1021/ac00256a010>
- Agencia Internacional de Energía (IEA). (2017). *IEA finds CO2 emissions flat for third straight year even as global economy grew in 2016*. Recuperado de <http://www.iea.org/newsroom/news/2017/march/iea-finds-co2-emissions-flat-for-third-%0Dstraight-year-even-as-global-economy-grew.html>
- Agencia Internacional de Energía IEA. (2015). *Energy and Climate Change: World Energy Outlook Special Briefing for COP21*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/IEA.
- Anheier, H. K., Knott, J. H., y Burns, J. (2017). *Global Inequality and Social Cohesion Civil Society Challenged: Towards an Enabling Policy Environment*. Recuperado de http://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/04/T20-Policy-Brief-Civil-Society-Challenged_FINAL.pdf
- Business20 Germany. (2017). *Shaping an Interconnected World: Building Resilience – Improving Sustainability – Assuming Responsibility: B20 Policy Recommendations to the G20*. Recuperado de https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/documents/B20/b20-summary-doc-en.pdf
- Civil20. (2017). *Sustainability – Civil20 Civil Society Recommendations to the G20*. Recuperado de <http://civil-20.org/main/wp-content/uploads/2017/03/Sustainability.pdf>
- COP23. (2017). *Fiji's Vision for COP23*. Recuperado de <https://cop23.com.fj/fjis-vision-cop23/>.



- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2016). *Guía para la implementación de Redes de Aprendizaje de Eficiencia Energética y Sistemas de Gestión de la Energía en el contexto latinoamericano*. México: GIZ. Recuperado de https://www.giz.de/de/downloads/giz2016-es-Guia_para_la_implementacion_de_Redde_de_Aprendizaje_de_Eficiencia_Energetica.pdf
- G20 Germany 2017. (2016). *Priorities of the 2017 G20 Summit*. Recuperado de https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-en.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- International Renewable Energy Agency (IRENA). (2017). *Rethinking Energy 2017: Accelerating the Global Energy Transformation*. Abu Dhabi: IRENA.
- Jacobs, M. (2016). High pressure for low emissions: How civil society created the Paris climate agreement. *Juncture*, 22 (4), 314–323.
- Klabbers, J. (2013). Protecting the environment. En *International Law* (pp. 252–265). Cambridge: Cambridge University Press.
- Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México. (2017). *Mexican Civil Society Statement for OGP Steering Committee*. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexican_Letter_Civil-Society_May23-2017.pdf
- Open Government Partnership (OPG). (s. f.). *About OGP*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
- Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21). (2016). *Renewables 2016: Global Status Report*. París: REN21.



Streck, C., Keenlyside, P., y Von Unger, M. (2016). The Paris Agreement : A New Beginning. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 13, 3–29. <https://doi.org/10.1163/18760104-01301002>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2017a). *Germany Makes Climate Action a Key Focus of G20 Presidency, Main Points, Agenda and Initiatives*. Recuperado de <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/germany-makes-climate-action-key-focus-of-g20-presidency/>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2017b). *The Paris Agreement*. Recuperado de http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php



DESARROLLO URBANO





La incidencia de la sociedad civil en las conferencias Hábitat: Hábitat III y el derecho a la ciudad como principio alternativo para repensar las ciudades y la urbanización

Arianne Berenice Reséndiz Flores

La sociedad civil y las políticas públicas

El término sociedad civil representa una categoría polisémica, amplia y cambiante. Si bien no refiere a un fenómeno nuevo, su fortaleza actual se inscribe en la diferenciación de actores no estatales y el cometido por incidir en los asuntos públicos. Se ha hablado de sociedad civil desde el siglo XVII y XVIII y aunque es un concepto moderno dentro de la filosofía política, los debates de sus orígenes se remiten a tiempos de Aristóteles, quien definió la *sociedad civil* como un conjunto de ciudadanos libres e iguales que participan políticamente (Blanco Jaksin, 2005, p. 4). A nivel mundial, la sociedad civil resurgió en la década de los años setenta y de los ochenta del siglo XX, en el contexto de las luchas antiautoritarias en los países de Europa del Este, las críticas al Estado benefactor en Europa Central y las luchas antiautoritarias y los procesos de transición democrática en América Latina (Rabotnikof, 1999; Olvera, 1999). Con una concepción moderna, Norberto Bobbio (1991) define la sociedad civil como la “esfera de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las



relaciones estatales” (p. 1523). Por su parte, Arato y Cohen (2000),¹ quienes retoman postulados de Habermas, insertan el análisis de la sociedad civil en un modelo tripartito: Estado, economía (mercado) y sociedad civil. Estos autores enfatizan que el mercado, al igual que el Estado, amenaza la autonomía de la sociedad.

Concretamente, los movimientos y las organizaciones sociales son las sustentan a la sociedad civil, integrando una red caracterizada por la heterogeneidad y por agrupaciones de actores que generan espacios de participación. Por lo tanto, la sociedad civil constituye un referente para la consolidación de la participación ciudadana y para avanzar en la construcción de procesos de toma de decisiones democráticas. De manera sumaria, la persistencia de la sociedad civil en el debate público se ubica en la repolitización de la sociedad, en el interés por modificar patrones y escenarios dados por el Estado y el mercado, partiendo de que la política es la capacidad de incidir en los asuntos fundamentales de la sociedad (Osorio, 2004, p. 92).

En el contexto latinoamericano, los movimientos y las organizaciones sociales que integran la sociedad civil han tenido una demandante y creciente intervención social en los asuntos públicos, que va más allá de la resistencia, la protesta y las movilizaciones, al buscar estrategias orientadas a incidir en la arena pública. La incidencia política se refleja en la deliberación de asuntos comunes, la incorporación de nuevos temas en la agenda pública y la práctica de soluciones a pequeña escala provenientes de movimientos y organizaciones sociales retomadas para el diseño y la retroalimentación de instrumentos públicos. Concretamente, la *incidencia política* puede definirse de la siguiente manera:

Es un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en quienes toman decisiones sobre políticas, mediante la elaboración y presentación de propuestas que ofrezcan soluciones a los problemas sociales o de la comunidad, con la finalidad de lograr cambios específicos

1 Lucía Álvarez Enríquez (2002) menciona que los postulados de Arato y Cohen (2000) constituyen, pese todo, el referente teórico más sugerente en la actualidad.





en el ámbito público, que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos (Becerra Pozos y Pineda, 2014, p. 10).

Sólo por medio de un verdadero proceso participativo, la sociedad civil tiene posibilidades reales de incidir en las cuatro etapas de las políticas públicas que se mencionan a continuación y que son necesarias para alcanzar el poder ciudadano, el cual implica una redistribución del poder y, por lo tanto, responsabilidad multiactoral en las políticas públicas:

1. Establecimiento de la agenda: En esta fase los actores involucrados pretenden poner a consideración en la agenda política los temas que les son importantes.
2. Formulación y promulgación: Refiere a la selección de alternativas, tanto políticas como programáticas, que den respuesta al problema planteado. En esta fase se definen las condiciones institucionales y presupuestales.
3. Implementación: Remite a llevar las decisiones políticas al ámbito de acción. Por su complejidad, permite la reformulación.
4. Monitoreo y evolución: Se refiere al seguimiento del desarrollo e impacto de la política. Esta fase se lleva a cabo durante la implementación para retroalimentar, corregir y adquirir aprendizajes para el futuro.

Por consiguiente, alcanzar la incidencia política conlleva intrínsecamente el fortalecimiento de la participación ciudadana y el fomento de espacios democráticos. Si bien es absolutamente prioritario fortalecer la participación activa a nivel local, la existencia de problemáticas globales también demanda el posicionamiento de movimientos y organizaciones sociales en el contexto internacional, lo cual ha fortalecido la articulación y consolidación de redes que exigen la apertura de espacios al más alto nivel para expresar sus intereses respecto a diversas temáticas. Cabe mencionar que el actuar de la sociedad civil se permea de memoria histórica, que sobrepasa los regímenes políticos y que exhorta a visibilizar las injusticias sociales, alimenta la constante cons-



trucción de demandas y facilita la identificación y crítica al incumplimiento de los derechos otorgados y de los compromisos pactados por el Estado.

La participación de la sociedad civil en los foros multilaterales

En el marco de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, desde los lineamientos oficiales, se promueve la búsqueda de un consenso mundial sobre asuntos que conciernen a toda la comunidad internacional. Se convoca a participar, tanto en los procesos preparatorios como en la celebración, a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a autoridades locales, a organizaciones de la sociedad civil, a actores del sector privado e instituciones académicas.

A través de la idea de la participación ciudadana al más alto nivel, determinadas organizaciones de la sociedad civil han estado presentes en las discusiones públicas a nivel internacional y han avanzado en el reconocimiento de sus planteamientos. Por medio del concepto de *sociedad civil global*, compuesto por una heterogénea red de actores, en diversas ocasiones denominados altermundistas, se describe la capacidad de incidencia en la política internacional y el contrapeso que algunas organizaciones han logrado frente a las posturas oficiales de los gobiernos.

La participación de la sociedad civil en los asuntos internacionales data de tiempo atrás. A lo largo de los años ha habido campañas transnacionales impulsadas por ciudadanos y movimientos sociales, como el movimiento antiesclavista y el movimiento por el sufragio femenino. Asimismo, desde el siglo XIX, la sociedad civil ha tenido un papel importante en múltiples negociaciones multilaterales en temáticas relacionadas con la protección de la paz, los derechos humanos, el medio ambiente y la ayuda humanitaria (Ceccon Rocha, 2014, p. 2). De manera concreta, la consolidación de la sociedad civil global se ilustra en eventos como la Cumbre de Río (1992), el Foro anti-OMC en Seattle (1999), el Foro del Milenio (2000), el Foro Social Mundial (desde 2001), el Foro Mundial de la Sociedad Civil de Ginebra (2002), las asambleas de CIVICUS (desde 2008) y las conferencias anuales de las organizaciones no





gubernamentales de las Naciones Unidas, previas a la Asamblea General anual de la ONU (Aguilar de Ben, 2006, p. 147).

Formalmente, la importancia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) está reconocida por las Naciones Unidas desde 1945, cuando por medio del Consejo Económico y Social (ECOSOC) se otorgó el estatus consultivo a 41 organizaciones. En la actualidad suman más de cuatro mil cuarenta y cinco (ECOSOC, 2014). Aunque el estatus consultivo otorga a las organizaciones sólo ciertas atribuciones, entre ellas, la inclusión en consultas sobre asuntos relativos a políticas y programas de la organización y la participación en conferencias y en reuniones y sesiones informáticas para representantes acreditados, esto significa la posibilidad de llevar a cabo trabajos conjuntos para el establecimiento de una agenda global plural.

La participación de la sociedad civil en el ámbito internacional se moviliza por medio de los denominados *insiders* y los *outsiders*. Los primeros representan a las organizaciones que buscan involucrarse de manera cercana y directa en los procesos oficiales, bajo el binomio participación-diálogo, con la finalidad de colocar y procesar sus demandas con un impacto político concreto. Por su parte, los segundos optan por la protesta y la presión externa, visibilizan sus demandas de manera abierta y, de manera recurrente, su postura está en contra de los postulados oficiales. Ambas estrategias son fundamentales en la incidencia y no son necesariamente excluyentes. Dar prioridad a una u otra dependerá de la coyuntura política, la planeación de estrategias y la postura ideológica de cada movimiento u organización social.

La sociedad civil y las conferencias Hábitat

Diversos actores, entre ellos movimientos y organizaciones sociales, continúan pugnando por la apertura de espacios de participación en un nivel máximo de incidencia. Una de estas contiendas se ha dado en torno a las conferencias de asentamientos humanos. Cabe mencionar que una herramienta importante para la incidencia se encuentra representada por la trayectoria y



el reconocimiento que tienen ciertas organizaciones involucradas (y algunos representantes de las mismas) en las discusiones internacionales y que funcionan como interlocutores entre la sociedad y los Estados. Entre ellas está la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) que, desde 1976, en el contexto de la primera conferencia mundial sobre asentamientos humanos, ha trabajado temas relativos a los derechos humanos en materia de asentamientos humanos y hábitat en zonas urbanas y rurales de todo el mundo. En la actualidad, está integrada por más de trescientas cincuenta organizaciones populares y no gubernamentales, académicos, institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos pertenecientes a aproximadamente ochenta países. En 1993, la Coalición obtuvo el estatuto consultivo frente a las Naciones Unidas y ha sido partícipe y la voz de un conjunto de organizaciones sociales en las conferencias hábitat. De 1988 a 1999, la Ciudad de México fue la sede del Secretariado General de HIC y, en 2001, se instauró la Oficina Regional para América Latina (HIC-AL), que actualmente continúa funcionando.

Hábitat I

La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) tuvo lugar del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, en Vancouver, Canadá. Su objetivo principal fue plantear una reflexión global sobre los problemas de los asentamientos humanos, bajo una perspectiva multidimensional, integradora y centrada en la mejora de la calidad de vida. La convocatoria de Hábitat I abrió la participación en calidad de observadores a ciertas OSC con vocación internacional. Ante esta situación, ONG, activistas y personas interesadas plantearon la realización de un evento paralelo abierto para la discusión e intercambio de ideas. Durante los mismos días de la Conferencia, en Jericho, playa de Vancouver, tuvo lugar el Foro Hábitat, el cual reunió a más de cinco mil participantes de 90 países. La participación mexicana en el Foro estuvo coordinada por la Sociedad Mexicana de Planificación. En México, en abril de 1965, un grupo de arquitectos y trabajadores sociales constituyeron el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Covepi),





“la primera organización no gubernamental en México enfocada al hábitat popular y la segunda en América Latina” (Ortiz Flores, 2016, p. 67). En esta perspectiva, se planteaba poner en el centro de los proyectos y las políticas a las personas como sujetos de su propia transformación. Principios que fueron llevados a Vancouver por parte de diversos actores de la sociedad civil, entre ellos, Enrique Ortiz Flores y Gustavo Romero, quienes en ese momento participaban en Covepi. Un testimonio de Enrique Ortiz, menciona lo siguiente:

Fuimos muchos los asistentes al Foro Hábitat, que se realizó en paralelo a la conferencia oficial, que llegamos ahí con cinco, diez e incluso más años de experiencia en la investigación, la reflexión y la práctica concreta vinculada a los procesos de urbanización acelerada que se desarrollaban en algunas regiones del planeta. Algunos éramos partícipes ya de acciones impulsadas por las primeras organizaciones no gubernamentales dedicadas al campo del hábitat, surgidas en los años 60 de circunstancias e iniciativas muy diversas (Ortiz Flores, 2008, p. 1).

Con la finalidad de incidir, se buscó que el Foro Hábitat no pasara como un elemento aislado, sino que sus trabajos fueran retomados en el espacio oficial, lo cual fue posible: se logró espacio para la lectura de dos documentos en el pleno de la Conferencia (Ortiz Flores, 2016, p. 96). Ambos documentos daban cuenta del diagnóstico social construido en Jericho sobre las causas de los problemas de los asentamientos humanos y enfatizaban en la necesidad de una visión global e integrada para su solución. En esta lógica, desde las organizaciones del Foro se transmitió a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que: “Los objetivos de la Conferencia Hábitat sólo serán alcanzados si ésta aborda las causas fundamentales de los problemas más serios de los asentamientos humanos [...]. Abogamos no sólo por mayor equidad entre las naciones sino también y ante todo por una mayor equidad entre las personas” (Statement to the UN Conference, Third Draft, 1976, citado en Ortiz Flores, 2008, p. 2).

Y en atención a lo comunicado, por medio de los documentos oficiales, se expuso lo siguiente: “El llamado sector no organizado ha demostrado su capacidad para satisfacer las necesidades de los menos favorecidos en muchas



partes del mundo, a pesar de la falta de reconocimiento y ayuda públicos (Ortiz Flores, 2008, p. 5).

Hábitat II

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada del 3 al 14 de junio de 1996, en Estambul, Turquía, se plantearon dos objetivos principales para la discusión y construcción de directrices: vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. Hábitat II, en el contexto de menor papel del Estado-nación fomentado por el neoliberalismo, tuvo como novedad la elaboración de una estrategia conjunta, que daba cabida a la acción de la ciudadanía para mejorar su propio entorno.

Por medio de distintas redes internacionales, entre ellas HIC, desde el proceso preparatorio de Hábitat II se buscó formular una estrategia conjunta de la sociedad civil para posicionar una visión crítica sobre la realidad de la problemática de los asentamientos humanos y de la vivienda en la Conferencia y más allá de ésta. Hábitat II se presentó desde el inicio como una “conferencia de asociados.” Figura novedosa dentro del Sistema de las Naciones Unidas, que apuntaba a la apertura de una participación activa y plural al más alto nivel de todos los sectores de la sociedad, por lo cual, algunos asociados recibieron acreditación con pleno derecho. Por lo tanto, con la consigna de la participación al más alto nivel, intervinieron en las plenarios representantes de los Estados Miembros, organismos especializados, órganos y programas de las Naciones Unidas, organismos intergubernamentales, ONG, autoridades locales y observadores de las comisiones regionales.

En Estambul se reunieron aproximadamente siete mil activistas de la sociedad civil de todo el mundo. Los temas principales que se pusieron sobre la mesa fueron: pobreza urbana, migración, derechos humanos de las mujeres, niños, jóvenes y personas con discapacidad y derecho a la vivienda. Este último representó por completo una lucha de la sociedad civil. En palabras de Enrique Ortiz Flores:





Estuvimos defendiendo el derecho a la vivienda, que lo querían quitar [...]. En Hábitat I ya estaba reconocido y estaba reconocido como derecho fundamental, esa palabra “fundamental” se la quitaron en Hábitat II, pero logramos mantenerlo y eso con un trabajo mundial de muchas redes [...]. En el momento en que se decidió esto, definitivamente en Hábitat II estábamos presentes en la discusión como seis agentes de nuestra Coalición de distintos países (Ortiz Flores, 2015, 9 de diciembre).

Hábitat III

Hacia 2009, comenzó a planearse la realización de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), cuyo proceso preparatorio tuvo su auge entre septiembre de 2014 y octubre de 2016. Hábitat III se llevó a cabo del 17 al 20 de octubre de 2016, en Quito, Ecuador, y fue planteada como medio para “esbozar un nuevo programa para el desarrollo que responda a los nuevos desafíos y el nuevo papel de las ciudades” (Asamblea General de la ONU, 2011, p. 2).

Hábitat III se gestó sobre la idea de que el siglo XXI es el siglo de la ciudad. En cifras, en 1950, la población urbana representaba 29.1% de la población mundial; para 2005, se estimó en 48.7%; en 2008, por primera vez en la historia, con 50.4%, la población urbana superó a la población rural mundial, y para 2015, la población urbana representaba 53.8% de la población mundial. Las proyecciones de la ONU y del Banco Mundial indican que para 2030, 60% de la población mundial vivirá en las ciudades y para 2050, ascenderá a 70% (Banco Mundial, s. f.).

Siguiendo las recomendaciones del proceso, México instaló un Comité Nacional Preparatorio para Hábitat III, integrado por instituciones de gobierno, sector privado, sociedad civil y academia. Su objetivo principal fue coordinar y establecer una postura nacional para la Conferencia de Quito; en él colaboraron más cuarenta expertos durante 12 sesiones de preparación. La co-



yuntura de Hábitat III propició que, en abril de 2015, diversas organizaciones de la sociedad decidieran conformar la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio, con la finalidad de construir un espacio abierto de articulación ciudadana con representantes del campo y de la ciudad de distintas partes de la República Mexicana, con el objetivo de dotarse de una estrategia colectiva para avanzar en la consolidación del derecho a la ciudad, la defensa del territorio y la producción social del hábitat, entre otros. Si bien los trabajos coordinados se plantearon para incidir en Hábitat III, la Conferencia se tomó sólo como una excusa para la articulación social, cuyo principal propósito, de acuerdo con los integrantes, es incidir en lo nacional y de manera contundente, en lo local.

El día del lanzamiento de la Plataforma, suscribieron la iniciativa la Coalición Internacional para el Hábitat, la Oficina para América Latina (HIC-AL, por sus siglas en inglés), el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi), Cooperación Comunitaria A. C., Hábitat para la Humanidad México, el Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND) y la Unión Popular Valle Gómez (UPVG). En la primera reunión de trabajo llevada a cabo el 30 de mayo de 2015, se sumaron Casa y Ciudad A. C., la Alianza Internacional de Habitantes (AIH) y académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde el inicio, se emprendió un arduo trabajo colectivo organizado mediante reuniones-taller, eventos, actos de visibilidad y reuniones de discusión con instancias oficiales, como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), ONU-Hábitat México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (Seduvi).

La experiencia de algunos miembros de la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio muestra que la estrategia de incidencia que funciona necesariamente implica la negociación con instancias gubernamentales. Para avanzar en ello, la Plataforma buscó puntos en común con el gobierno para transmitir intereses y lograr que se posicionaran en los planteamientos de Hábitat III. Asimismo, en las reuniones del Comité Nacional Preparatorio, la Plataforma, fortalecida con la presencia de Enrique Ortiz Flores, logró dar a conocer una posición compartida de los movimientos y





organizaciones sociales mexicanas que han estado involucrados directamente en la defensa y sustento del derecho a la ciudad y que esta postura se retomara en los lineamientos de México para Hábitat III.

En América Latina, diversos movimientos y organizaciones sociales han impulsado de manera progresiva tres temas que reivindican la concepción social, cultural y humana del hábitat: “*El derecho a la ciudad*, que implica también la construcción del hábitat rural digno; *la producción social del hábitat*, en especial de la vivienda, y *la gestión participativa del hábitat*” [cursivas del original] (Ortiz Flores, 2011, p. 14). Desde las OSC, el caos urbano responde al abandono de la planeación territorial y urbana por parte del Estado, dejando margen abierto al mercado y a sus negocios inmobiliarios. En este contexto, como en otras partes de la región latinoamericana y del mundo, movimientos y organizaciones sociales vinculados al hábitat en México reivindican e impulsan, entre otros temas, el derecho a la ciudad. Éste constituye una propuesta política para regresarle a la ciudad su función social y de encuentro colectivo. En el caso de México, un precedente concreto se encuentra en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, iniciativa de diversas organizaciones sociales negociada con el gobierno de la Ciudad de México a partir de 2007 y firmada en 2010 que, a su vez, tiene como referencia documentos internacionales, como los diversos instrumentos de derechos humanos y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

En esta tesitura, desde la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio se considera que el derecho a la ciudad es el instrumento para fortalecer la defensa del territorio. El territorio es un todo e incluye el hábitat, el suelo, la identidad, la cultura, la organización comunitaria y los recursos naturales. En este sentido, uno de los cometidos de la Plataforma es promover un uso social y responsable del territorio y construir una cultura por la defensa democrática del mismo.

Finalmente, en México y en muchos países del mundo, desde el proceso preparatorio de Hábitat III, los Estados Miembros retomaron la temática del derecho a la ciudad. En suma, hacia la Nueva Agenda Urbana, la Plataforma planteó como algo fundamental partir de una perspectiva de derechos como



alternativa a la lógica del capital e integrar la visión de la sociedad. La delegación mexicana presente en Quito, encabezada por Rosario Robles, titular de la Sedatu, se integró por 114 miembros, entre ellos: funcionarios federales y estatales, legisladores federales y locales, presidentes municipales, regidores, académicos, jóvenes, niños y niñas y OSC. Con esta pluralidad de integrantes, se asumió que “México llegó a Hábitat III con un gran compromiso y con hechos concretos; con una gran participación de la sociedad civil y de expertos de la academia para poder posicionar a nuestro país en la Nueva Agenda Urbana” (Sedatu, 2016). Cabe destacar que dentro de la delegación oficial de México estuvieron presentes Enrique Ortiz Flores, Alicia Ziccardi y Roberto Eibenschutz, quienes desde una perspectiva con conocimiento de causa y experiencia en derechos humanos, desarrollo urbano y vivienda tuvieron incidencia en la posición del gobierno en Hábitat III.

En Quito, México presentó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (aprobada el 13 de octubre de 2016) y planteó el impulso de tres principios transversales que se incorporaron en la Nueva Agenda Urbana: el derecho a la ciudad, la perspectiva de género y la accesibilidad universal. Además, junto con Filipinas, México fungió como cofacilitador en la concreción de la Nueva Agenda Urbana y fue uno de los países latinoamericanos que tomaron el derecho a la ciudad como eje central de discurso en el proceso preparatorio de Hábitat III. Por lo anterior, se logró el objetivo político de colocar a México como el “promotor dentro de América Latina de esta visión de desarrollo sostenible, de desarrollo sustentable, de inclusión y, por supuesto, del derecho a la ciudad, que es al final, este enfoque el que nos anima a todos” (Robles, 2016). Lo anterior se reforzó con la participación de México en la mesa de alto nivel “No dejar a nadie atrás”; en el diálogo “Derecho a la Ciudad y Ciudades para todos”; en la mesa redonda de partes interesadas “Ciudades seguras para las mujeres” y con las 30 reuniones de trabajo que se llevaron a cabo en el Pabellón de México, parte de la Exposición Hábitat instalada en Quito.

La Nueva Agenda Urbana, integrada por 175 puntos, coloca como ideal común una ciudad para todos y la realización del derecho a la ciudad, bajo tres principios básicos: no dejar a nadie atrás, economías urbanas sostenibles e in-





clusivas y la sostenibilidad del medio ambiente. En la Nueva Agenda Urbana, se homologa la expresión ciudad para todos con derecho a la ciudad, con énfasis en la igualdad de derechos y oportunidades en ciudades y asentamientos humanos. Esta única mención conceptual dentro del documento se considera un logro de la sociedad civil. Por primera vez, en un documento final de una conferencia de las Naciones Unidas se incluye el derecho a la ciudad. Por lo tanto, debe reconocerse que la inserción del concepto y su posicionamiento en un documento internacional de este tipo es un avance valioso, ya que puede pasar de lo conceptual a ser la base sustancial para la acción. El primer paso para la realización del derecho a la ciudad podría ser pactar el concepto en documentos políticos e instrumentos jurídicos, sin embargo, en palabras de David Harvey, “el derecho a la ciudad es una caja vacía en donde se puede poner todo” (Harvey, 2016); por lo tanto, la creación de mecanismos para su concreción es fundamental, estos refieren a activar a la ciudadanía, al acceso a la información y rendición de cuentas, a la creación de instituciones e indicadores y al monitoreo, por mencionar algunos.

Con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el instrumento más novedoso en los últimos 40 años para combatir la falta de planeación, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016, por primera vez se incorpora en la legislación mexicana el derecho a la ciudad. Con base en el reconocimiento constitucional de los derechos humanos en 2011, la Ley pretende garantizar los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. En el objeto de la Ley se establece en el art. 1, frac. I: “Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

Con fuerte influencia del debate internacional del proceso preparatorio de Hábitat III y como principios a seguir en el ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, la Ley también plantea que todas las personas tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y asentamientos humanos sosten-



tables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros. Sobre estas premisas, el derecho a la ciudad queda incorporado como un principio de política pública para: “garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia (art. 4, frac. I).

Cabe puntualizar que el derecho a la ciudad no es una novedad, implica una amplia lucha social cuyas bases se remiten a los postulados de Henri Lefebvre en los años setenta del siglo XX. Posteriormente fue retomado por movimientos y organizaciones sociales durante el proceso preparatorio de la Conferencia de Río de 1992; como resultado de esto, se formuló el Tratado sobre Urbanización por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables; asimismo, en 2009 se firmó la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y, finalmente, recobra fuerza en el contexto de Hábitat III con el impulso de organizaciones con carácter internacional, entre ellas, la HIC.

Reflexiones finales

En el contexto de los planteamientos hacia Hábitat III, el impacto de la sociedad civil en la postura oficial de México se encuentra relacionado con el papel y trayectoria de HIC que en México, agrupa a las organizaciones miembros de la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio. Desde Hábitat I hasta Hábitat III, varias organizaciones han estado involucradas en una, en dos o incluso en las tres conferencias hábitat, como se observa en la Tabla 1.





Tabla 1. Participación de los integrantes de la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio en las Conferencias Hábitat			
Movimiento/Organización	Hábitat I	Hábitat II	Hábitat III
Coalición Internacional para el Hábitat	•	•	•
COPEVI	•	•	•
Cooperación Comunitaria			•
Hábitat para la Humanidad México			•
MUP-CND			•
Unión Popular Valle Gómez		•	•
TECHO México			•

Nota: Elaboración propia.

Específicamente, un aliado fundamental para la Plataforma fue Enrique Ortiz Flores, quien fue miembro del Comité Nacional Preparatorio y parte de la delegación oficial en Hábitat III. Ortiz Flores coadyuvó a que el trabajo conjunto de las organizaciones vinculadas a la Coalición y a la Plataforma fuera retomado en los planteamientos oficiales de México. La incidencia, incluso, se refleja en el hecho de que, en el espacio de las Naciones Unidas, México se colocó como uno de los principales promotores del derecho a la ciudad en Hábitat III.

Partiendo de las cifras urbanas citadas con anterioridad y de que la situación de los asentamientos humanos es un problema de carácter global, también es menester reconocer que las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. Por lo tanto, es necesaria la promoción, el reconocimiento y la adopción del derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano colectivo que plantea propuestas alternativas de producción de ciudades y asentamientos humanos, que parte de la reivindicación de la aplicación de todos los derechos humanos en las ciudades y en los asentamientos humanos siguiendo los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad:

Prevé el cumplimiento de todos los derechos humanos pactados internacionalmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, abordando a la



vez una dimensión de los problemas urbanos que las normas sobre derechos humanos clásicas no tratan: la exclusión espacial, sus causas y consecuencias.

Sobre esta base, el derecho a la ciudad consiste en el derecho de tod@s l@s habitantes (presentes y futuros; permanentes y temporales) a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos humanos justos, inclusivos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2016, p. 11).

Sin duda, tras la adopción de la Nueva Agenda Urbana, la realización del derecho a la ciudad en México dependerá en gran medida del trabajo colaborativo entre el Estado y la sociedad civil, el cual no debe agotarse en la conclusión de una conferencia y la firma de un documento final con lineamientos a seguir para las políticas públicas, sino que debe conducir al diálogo, a la democratización de la toma de decisiones y su materialización y evaluación, ya que sin mecanismos se diluyen los contenidos.

Por medio de la corresponsabilidad es posible fomentar la participación ciudadana más allá de un requisito administrativo de la gestión pública. Es tiempo de combatir el déficit de ciudadanía, que anula la incidencia de los ciudadanos y, en este sentido, el derecho a la ciudad es fundamental para la realización plena de la participación.





Referencias

- Aguilar de Ben, J. M. (2006). *Ciudadanía y gobernabilidad democrática mundial*, Madrid, Dykinson.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2002). *La sociedad civil en la Ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, México).
- Arato, A. y Cohen, J. L. (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Asamblea General de la ONU. (2011). *Tercera Conferencia sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III). Informe del Secretario General*, Resolución A/66/282. Recuperado de <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/66/282>.
- Banco Mundial. (s. f.). *Población urbana (% del total)*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2015&start=1960&view=chart>.
- Becerra Pozos, L. y Pineda, L. (2014). *Las transformaciones experimentadas por las OSC, para generar procesos de cambio, de interacción e incidencia política*, México, DECA Equipo Pueblo/ Secretaría de Desarrollo Social-Insituto (Indesol).
- Blanco Jaksin, C. (2005). *El concepto de sociedad civil* (Tesis de licenciatura, Universidad de Chile, Chile).
- Bobbio, N. (1991). Sociedad civil. En Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino (dirs.). (1991). *Diccionario de Política, II* (7ª. ed.) (pp. 1519-1524). México: Siglo XXI.



- Ceccon Rocha, B. (2014). Diplomacia ciudadana y la sociedad civil como actor global. *Brújula Ciudadana*, 60, 2-5.
- Consejo Económico y Social (ECOSOC). (2014). *List of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council as of 1 September 2014*. Recuperado de <http://csonet.org/content/documents/E-2014-INF-5%20Issued.pdf>.
- Harvey, D. (2016, 19 de octubre). Intervención en el “Foro Conversatorio: mercados populares, redes y procesos de investigación para la acción”. En *Resistencia Hábitat III*, Quito, Mercado de San Roque, 19 de octubre de 2016.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- Olvera, A. J. (coord.). (1999). *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, México: El Colegio de México.
- Ortiz Flores, E. (2008). *De Vancouver 1976 a Vancouver 2006. Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental*. México: Habitat International Coalition (HIC). Recuperado de http://hic-gs.org/content/Foro_Vancouver_1976-2006.pdf.
- Ortiz Flores, E. (2011). Producción social de la vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En Arévalo, M. et al. (2011). *El camino posible. Producción social del Hábitat en América Latina* (pp. 13-40). Montevideo: Ediciones Trilce/San José: Centro Cooperativo Sueco.
- Ortiz Flores, E. (2015, 9 de diciembre). Entrevista de Arianne Berenice Reséndiz Flores [transcripción]. Ciudad de México.
- Ortiz Flores, E. (2016). *Hacia un hábitat de los pueblos para el buen vivir. Andanzas compartidas de un caracol peregrino*. México: Rosa Luxemburgo Stiftung.





- Osorio, J. (2004). *El Estado en el centro de la mundialización: La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE.
- Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. (2016). *El derecho a la ciudad. Construyendo otro mundo posible. Una guía para su comprensión y organización*. Sao Paulo: Instituto Polis-HIC.
- Rabotnikof, N. (1999). Las características de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del Banco Mundial. *Perfiles Latinoamericanos*, 15, 27-46. 1
- Robles, R. (2016, 20 de abril). Intervención de Rosario Robles. En *Reunión Regional de América Latina y El Caribe Hacia Hábitat III*. Toluca, México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2016). *México en Hábitat III*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/157914/Mexico_en_Habitat3.pdf.



AGENDA 2030





Una experiencia de diálogo e incidencia de las OSC en la aprobación e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Laura Becerra Pozos

Para un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de México, la participación en las decisiones que afectan a la población es un derecho. La posibilidad de ser tenidas en cuenta en el diseño de políticas públicas ha sido una de sus exigencias; gracias a ello han conseguido resultados sustantivos como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004) y los Lineamientos para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de política exterior (2005).

En particular, la política exterior, los temas internacionales o globales han sido, desde hace décadas, un ámbito de interés de las OSC de México, que reconocen su trascendencia en los asuntos nacionales. Fue así que se empezó a promover la *diplomacia ciudadana* para conseguir el reconocimiento del derecho a ser parte de las decisiones de la política exterior, lo que a su vez impacta las políticas económica y social.

Previamente, surgieron otros espacios de participación, como resultado de la voluntad de representantes y entidades gubernamentales. En la administración 2001-2006, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en particular dio continuidad al Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia



de Derechos Humanos y, de manera progresiva, fue abriendo otros espacios en torno a procesos de política internacional que respondieron a la exigencia de participación de la sociedad civil.

Esos progresos en la formalización de mecanismos de participación ciudadana son producto de largos procesos de diálogo y negociación, en un marco de tensiones, de avances y retrocesos, considerando la cultura política prevaleciente en México, resistente a la democracia participativa y la incidencia política de la sociedad.

Para conseguir esos espacios de consulta, las OSC enfrentaron desafíos como mostrar —además de su interés por la política exterior y los espacios multilaterales en los que se toman decisiones de relevancia— que contaban con información, capacidades y experiencia para seguir, evaluar y proponer sobre temas internacionales.

Gracias a esos procesos de las OSC, se fue reconociendo que la participación social informada y organizada de la ciudadanía es fundamental en la toma de decisiones, y que es importante incorporar a la sociedad civil en la planeación y evaluación de políticas públicas, como lo asientan la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Planeación y, en especial, la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las OSC.

Por otro lado, el multilateralismo ha sido privilegiado en la política exterior por las anteriores y la actual administración del gobierno de México, el cual ha desempeñado, en diversos espacios y momentos, un papel de liderazgo no sólo en el hemisferio, sino a nivel mundial.

El Sistema de las Naciones Unidas tiene, en su larga trayectoria, claroscuros y por décadas ha enfrentado el descrédito por no tomar decisiones asertivas, oportunas y acordes con las crisis que han tenido lugar entre el siglo pasado y lo que va del actual, a fin de lograr que los pueblos vivan en paz y ejerzan plenamente sus derechos.

Por eso, para un conjunto de OSC ha sido importante seguir lo que se decide en esos espacios multilaterales, asambleas, cumbres y foros regionales o





mundiales, que pretenden que todos los pueblos vivan mejor y haya armonía entre los países.

Bajo tales consideraciones, un conjunto de OSC de México, en alianza con otras instancias de la región de América Latina y el Caribe, decidieron seguir el proceso y debate mundial que diera luz, en septiembre de 2015, a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La decisión fue estratégica; no sólo se pretendió mantener a las OSC informadas, sino abrir espacios para interactuar y eventualmente incidir, por medio de la representación del gobierno mexicano, en las negociaciones intergubernamentales en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La ruta de aprobación de la Agenda 2030

De acuerdo con Becerra Pozos, Sandoval Terán y Pineda (2016):

En la Cumbre Mundial del 25 de septiembre de 2015, los 193 países que conforman la ONU adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también considera fortalecer la paz y el acceso a la justicia.

La Agenda 2030 incluye 17 objetivos de desarrollo sustentable (ODS) y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental (p. 5), [con un enfoque holístico, que los gobiernos se comprometieron a cumplir en el horizonte de 2030].

Aun cuando la Agenda 2030 no tiene un carácter vinculante, los Estados la asumieron como un compromiso común y universal en el que todos se esforzarán por movilizar los medios necesarios para su implementación, mediante alianzas centradas sobre todo en las necesidades de las poblaciones más pobres y excluidas (Becerra Pozos et al., 2016, p. 5).

Para muchos gobernantes de la región de América Latina y el Caribe, incluyendo el de México, así como para múltiples organizaciones de la sociedad



civil, la Agenda 2030 se constituye en un compromiso de gran trascendencia, considerando que es resultado de un diálogo incluyente, constructivo y transparente, que le pone nuevos desafíos al multilateralismo (Becerra Pozos et al., 2016, p. 5).

El carácter universal y holístico de la Agenda 2030 que implica las dimensiones económica, social y ambiental, con una perspectiva de derechos e igualdad de género, que obliga a todos los países, independientemente de su estatus en razón de la renta (PIB), hace la diferencia con los Objetivos del Milenio (ODM), que fueron acordados para los países con menos desarrollo y mayor exclusión social, y no se diseñaron con una perspectiva de integralidad. Por eso, el proceso que antecedió a la aprobación de la Agenda 2030 ilustra sobre la evolución positiva que tuvo el histórico debate sobre el desarrollo entre gobiernos, en el marco multilateral.

El desarrollo se encuentra, junto a los grandes temas de derechos humanos, paz y seguridad internacionales, en el centro de la misión de la ONU, en cuya carta fundacional los pueblos se declararon resueltos, entre otras cuestiones, “a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.” También establecieron entre sus propósitos “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Carta de las Naciones Unidas, art. 1, párr. 3).

La ONU promueve diversas iniciativas, convoca periódicamente a sus Estados Miembros —193 actualmente— a procesos de diálogo para la construcción de consensos internacionales que les permitan abordar —con visión común— los diversos problemas y desafíos mundiales. Diálogos que tienen lugar en diferentes espacios u órganos de la estructura de la Organización —basada en el principio de igualdad soberana de todos sus Miembros—, en la que la Asamblea General es su principal órgano de deliberación multilateral y de formulación de políticas.



La Asamblea General de la ONU, por tanto, convoca a conferencias y cumbres internacionales en las que los Estados discuten temas de interés común para llegar a acuerdos y compromisos formales que se traduzcan en medidas que deberán adoptarse en los planos nacionales, regionales y de cooperación internacional. Los compromisos asumidos se presentan como resoluciones, declaraciones, agendas, programas o plataformas de acción. Parte de esos debates internacionales son los desafíos del desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo sostenible, marco de la Agenda 2030.

Con el fin de promover el diálogo y decisiones en torno a los desafíos para el desarrollo mundial, la ONU impulsó las “grandes cumbres y conferencias de los noventa”, en las que los Estados Miembros adoptaron compromisos en la esfera económica, social y ambiental del desarrollo; por ejemplo, compromisos para la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la inclusión de la perspectiva de género, la financiación del desarrollo, entre otros, que constituyen los antecedentes que sustentarían la Agenda 2030.

Paralelamente, en el marco del proceso Río+20 en 2012 para el seguimiento a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, los países reconocieron que —faltando tres años para cumplirse el plazo de los ODM— la pobreza seguía aumentando y había otros desafíos en materia de seguridad alimentaria, nutrición, agua y saneamiento, salud, empleo, energía y cambio climático a los que debían hacer frente.

Entre los acuerdos destaca establecer un proceso intergubernamental, inclusivo y transparente sobre los ODS para formular objetivos mundiales que sean acordados en la Asamblea General de la ONU, coherentes y coordinados con los procesos relacionados de la Agenda de Desarrollo Post 2015.

La deliberación sobre un nuevo marco de desarrollo post 2015 fue un proceso en el que participaron no solamente los Estados Miembros de la ONU, por medio de sus representantes gubernamentales, sino otros actores interesados en la conformación de una nueva agenda de desarrollo mundial,

incluidas las diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado.

El proceso de reflexión que dio luz a la Agenda 2030 duró cerca de cinco años, si partimos del mandato que recibió el secretario general de la ONU de la Asamblea General en 2010, para formular recomendaciones de cara a una nueva agenda para el desarrollo posterior a 2015.

En septiembre de 2011, el secretario general de la ONU conformó un Grupo de Trabajo: Equipo de Tareas de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post-2015, para definir —de manera coordinada— la nueva agenda en consulta con los principales actores y grupos interesados. Se creó en enero de 2012 con expertos identificados por más de cincuenta organizaciones del Sistema las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y fue presidido conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DESA, por sus siglas en inglés) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Becerra Pozos et al., p. 19).

El Equipo de Tareas presentó, en 2012, el informe para el secretario general *El futuro que queremos para todos*, en el que se afirma que el reto principal de la nueva agenda de desarrollo sería asegurar que la globalización se convirtiera en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, de esta generación y las del futuro (UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2012, p. 3).

En los años siguientes, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo lanzó una serie de consultas por temas, además de consultas nacionales en más de sesenta países. Fueron organizadas de manera conjunta por diversas entidades del Sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo de OSC y otras instancias interesadas, lo que permitió incluir temas emergentes.

Además, el secretario general nombró, en 2012, un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 (GAN), integrado por 27 personas —entre ellas la excanciller mexicana Patricia Espinosa Cantellano—, con el cometido de elaborar “una visión audaz aunque prác-



tica para el desarrollo posterior al 2015” (Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo para después de 2015, 2013, p. 6), para lo cual el Grupo llevó a cabo una serie de reuniones globales y consultas temáticas y regionales que les “animaron, inspiraron y convencieron de la necesidad de un nuevo paradigma” (Becerra Pozos et al., 2016, p. 24).

El aporte de México en la negociación de la Agenda 2030

La participación de México en la negociación de la Agenda fue destacada. Por medio de la SRE, México fue de los vocales más proactivos en el proceso de negociaciones intergubernamentales del primer semestre de 2015.

La posición de la Dirección General de Temas Globales (DGTG) de la SRE en *México en la negociación de la Agenda de Desarrollo Post 2015*, afirmaba que México:

Ha sido un actor activo en este proceso participando en 2013 y 2014 en las consultas y negociaciones realizadas en el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA-ODS), que generó un informe final que contiene la propuesta de los ODS y que por acuerdo de la Asamblea General de Naciones Unidas era la base principal para integrar la nueva agenda de desarrollo.

Para México, la Agenda de Desarrollo Post-2015 representa una oportunidad única para construir un marco de desarrollo sostenible e incluyente que contenga objetivos concisos que permitan ser una guía para la elaboración de políticas públicas que promuevan el desarrollo social, el crecimiento económico y que sean responsables con el medio ambiente (SRE, s. f., p. 2).

Asimismo, impulsó la perspectiva general de inclusión social y económica como principio rector de la Agenda de Desarrollo Post 2015, indicando que México sostiene como uno de los mayores desafíos para el desarrollo incluyente, el combate de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, mediante políticas y programas dirigidos a garantizar y ampliar la igualdad de



oportunidades. “Para México, la perspectiva de inclusión social y económica está estrechamente ligada al principio de universalidad, mediante el cual los derechos de las personas deben verse cumplidos, sin importar su condición de género, edad, pertenencia étnica, migratoria, de discapacidad o socioeconómica” (SRE, s. f., p. 3).

México destacó la importancia de atender las diversas causas de la pobreza y no sólo sus síntomas, para efectivamente erradicarla en todas los lugares del mundo donde esta condición afecte a las personas, y señaló que la pobreza se combatiera considerando su *multidimensionalidad*.

Entre los temas que impulsó la delegación mexicana durante el proceso de negociaciones intergubernamentales destacan:

- La medición multidimensional de la pobreza
- Los derechos humanos y el Estado de derecho
- La igualdad de género
- La visión positiva sobre la migración y los derechos de las personas migrantes
- La atención a países de renta media como México, no sólo a los menos adelantados
- La cooperación Sur-Sur
- La transparencia y la rendición de cuentas y los sistemas de medición con base en indicadores nacionales
- La participación de la sociedad civil en las negociaciones

De otro lado, a partir de un proceso de articulación de las OSC en México, interesadas en incidir en las negociaciones intergubernamentales de la Agenda de Desarrollo Post 2015, se estableció un mecanismo de diálogo con la DGTG y la Dirección General de Vinculación con OSC (DGVOSC) de la SRE durante el primer semestre de 2015. Mes con mes, se discutió, consensó, elaboró y





finalmente se entregaron posicionamientos conjuntos de la articulación de las OSC a la Cancillería mexicana con los temas de preocupación, las prioridades y las propuestas de cara a las negociaciones intergubernamentales.¹

Respaldo del multilateralismo para el progreso de la Agenda 2030

El documento oficial de la Agenda 2030 señala que:

La implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada, con la que estamos plenamente comprometidos. La Alianza trabajará con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad. Además facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los objetivos y metas, aglutinando gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el Sistema de Naciones Unidas y otras instancias y movilizando todos los recursos disponibles (Asamblea General de la ONU, 2015, p. 11).

En ese importante espacio de debate en que se convirtió la ONU, en las sesiones de interlocución de los Estados Parte se pusieron en cuestión, concepciones, teorías del desarrollo, el alcance de la sostenibilidad, la universalidad de los derechos humanos, así como la igualdad de género para todas las personas sin distinción.

En particular, la región de América Latina y el Caribe cuenta con una arquitectura institucional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), cuya visión holística y multidisciplinaria le permite aportar respuestas integradas a los desafíos que plantean los 17 ODS y así contribuir a la creación de una arquitectura regional de seguimiento y monitoreo (Cepal, 2015).

1 Estos documentos se pueden consultar en el sitio *web* que DECA, Equipo Pueblo, puso en línea para la campaña Beyond 2015 en México: <http://agenda2030equipopueblo.org.mx/>.



En Cepal (2016) se plantea que para lograr una agenda con horizonte centrada en la igualdad se requiere de la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales alineadas con el cambio estructural progresivo.

Por eso, en la implementación de Agenda 2030, la Cepal es la gran aliada de la región de América Latina y el Caribe, sobre todo porque ha insistido en que el cumplimiento de la Agenda exige de un nuevo modelo, o estilo de desarrollo, inspirado en el marco y los objetivos de la Agenda 2030. Le ha dado seguimiento y sobre todo ha generado una serie reflexiones y planteado los desafíos para los países de la región, dejando claro que su cumplimiento sigue siendo un asunto multilateral.

A un año de la aprobación de la Agenda 2030 en los países de la región ya hay un reconocimiento explícito de los ODS y la Agenda 2030 como referencia orientadora de las políticas nacionales y subnacionales. La región ha traducido el impulso creado en las negociaciones intergubernamentales en la incorporación explícita de los principios de la Agenda en sus propios mecanismos y ciclos de planificación y presupuesto. La región también está diseñando los mecanismos institucionales necesarios que respondan a la lógica del desarrollo sostenible, es decir, a una visión de desarrollo multidimensional, integrada, participativa, transparente, basada en los derechos humanos y que asegure que nadie se quede atrás (Cepal, 2017, p. 64).

Seguimiento y revisión nacional- global de la Agenda 2030

Aún cuando la Agenda 2030 no tiene un carácter vinculante, se han previsto ejercicios de seguimiento para cumplir con el compromiso del examen periódico y de informar sobre su progreso.

El secretario general de la ONU pidió aumentar al máximo el compromiso con la transparencia en los asuntos públicos, el intercambio de información, la vigilancia participativa y el principio de los datos abiertos, respetando la obligación de proteger el derecho a la privacidad.



“En el apartado de la *Declaración* dentro de la Agenda 2030, los Estados señalan” (Becerra Pozos, et al., 2016. p. 61):

Que nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas durante los próximos 15 años. Para fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, como se indica en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial (Asamblea General de la ONU, 2015. p. 13).

En el último apartado de la Agenda 2030 referido al seguimiento y examen, los Estados acordaron:

- Nos comprometemos a participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda durante los próximos 15 años.
- Un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás.
- El marco, aplicado a nivel nacional, regional y mundial, promoverá la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo (Becerra Pozos, et al., 2016. pp. 61-62).



Destaca el compromiso asumido de participar plenamente en la realización de exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel subnacional, nacional, regional y mundial.

El mecanismo de consenso para el seguimiento y la revisión de la Agenda 2030 a nivel internacional es el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, que a partir de 2015 se reúne cada año a nivel ministerial, bajo el ECOSOC y cada cuatro años a nivel de Jefes de Estado en Asamblea General.

El FPAN, que se reunirá cada cuatro años bajo los auspicios de la Asamblea General, proporcionará orientación política sobre la Agenda y su implementación, detectará los progresos conseguidos y los problemas emergentes, y movilizará nuevas medidas para acelerar la implementación.

En ese marco, la participación ciudadana en el monitoreo de los ODS y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación, es un componente central para la implementación efectiva de la Agenda 2030, ya que la regulación y el monitoreo ciudadano de las políticas y servicios públicos pueden contribuir a un marco de implementación accesible e inclusivo.

La experiencia y opciones de participación de la sociedad civil

La participación de las OSC en México en torno al proceso de conformación de la Agenda 2030 tuvo diversas expresiones y momentos clave. La campaña Más allá del 2015/Beyond 2015, en México, fue liderada por DECA, Equipo Pueblo, entre 2013 y 2015; a partir de que en el último trimestre de 2012, dos plataformas nacionales, de las que DECA, Equipo Pueblo es parte, integrantes de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y El Caribe, aceptaron coordinar las actividades de la campaña Beyond 2015 en México, con el compromiso de ampliar los procesos de consulta sobre el Marco y la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Becerra Pozos et al., 2016. p. 26).

La aspiración principal fue promover y facilitar la deliberación de diversas OSC mexicanas acerca de lo que debería incorporar la Agenda mundial



de desarrollo, identificar las prioridades y recomendaciones para un nuevo marco de desarrollo que nutriera el proceso global y tuviera impacto en el plano nacional.

Participamos en la consulta regional con la sociedad civil de América Latina y el Caribe impulsada en Jalisco por el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas y el gobierno mexicano; DECA, Equipo Pueblo, representó a la campaña Beyond 2015 en el evento oficial de presentación en México del Informe del Grupo de Alto Nivel.

Durante 2014 promovimos otros diálogos y espacios de interlocución entre OSC y gobierno mexicano, particularmente con la DGVOOSC, en ellos DECA, Equipo Pueblo, expresó el interés de continuar siendo parte de las consultas sobre el enfoque y proceso de construcción de la Agenda.

Nos articulamos con otras OSC y redes internacionales que operan en México y avanzamos en el intercambio para una estrategia común de vinculación, diálogo e incidencia. Al final del año, se convocó desde DECA, Equipo Pueblo/Beyond 2015, una reunión entre gobierno y OSC interesadas y activas en la Agenda de Desarrollo, y así se llevó a cabo la mesa de intercambio entre OSC y gobierno mexicano: “Reflexiones y propuestas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la Agenda de Desarrollo 2015”.

En 2015 impulsamos diversas acciones: a) seguimiento y difusión del proceso de la Agenda; b) articulación de actores sociales para la incidencia nacional e internacional; c) investigación, análisis y formulación de propuestas y posicionamientos; d) interlocución y cabildeo con tomadores de decisiones para influir en las negociaciones de la agenda, particularmente con la DGTG, voz del gobierno de México en las Naciones Unidas. Desde entonces DECA, Equipo Pueblo, cuenta con una página propia para dar cuenta del proceso multilateral y el posicionamiento de las OSC

Asimismo, DECA, Equipo Pueblo, impartió dos teleconferencias especiales, transmitidas por TV UNAM al sistema nacional de teleaulas del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol): “Agenda de Desarrollo Post 2015: de



la ONU a México” (transmitida el 6 de agosto de 2015) y “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos para su implementación y seguimiento participativos en México” (transmitida el 30 de noviembre de 2015).

Antes de la Cumbre de la ONU del 25 de septiembre, se llevó a cabo el encuentro nacional: “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la perspectiva de su implementación y seguimiento en México”, convocado por 30 organizaciones, al que asistieron 80 representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil con trabajo local, estatal, regional y/o nacional provenientes de diversas entidades del país, donde se generó un posicionamiento. En el Panel “El papel del Estado mexicano y la sociedad civil en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” participaron representantes de Cancillería, la Oficina de la Presidencia y la Cepal. Con esas actividades, contribuimos al acercamiento al tema a cientos de OSC del país y motivamos su participación en la fase de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 en México.

En 2016, DECA, Equipo Pueblo, tuvo cuatro reuniones con la DGTG, la DGVOSC y la Presidencia; en ellas se reiteró la convicción de participar en el proceso de implementación de la Agenda 2030 y su seguimiento, así como en el diseño de los indicadores nacionales.

Además, integramos y entregamos la propuesta de un Mecanismo de participación de la sociedad civil para el diálogo político, con la convicción de que la DGVOSC debe seguir desempeñando un papel estratégico de enlace con el Ejecutivo y el Legislativo para una participación formal, corresponsable y comprometida con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esa activa y propositiva participación del espacio articulado de las cerca de cuarenta OSC, sin duda contribuyó a que en 2016, el programa Capacitación para el Fortalecimiento Institucional de OSC y otros Actores de la Sociedad (PF) del Indesol lanzara una convocatoria para capacitar a OSC del país



sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como parte su Programa de Fortalecimiento.²

Por todo eso reiteramos que la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los ODS y para demandar la rendición de cuentas tiene que ser un componente central para el progreso de la Agenda 2030, ya que la regulación y el monitoreo ciudadano de las políticas y servicios públicos pueden contribuir a un marco de implementación accesible e inclusivo.

Dada la experiencia de más de treinta años de las OSC en México y en otros países de América Latina, en el impulso del desarrollo social o sustentable, se han producido modelos de procesos locales, en el ámbito rural-comunitario y el urbano popular, que han mostrado su viabilidad, en buena medida por el reconocimiento y fortalecimiento de la diversidad de actores comunitarios que son, al final, los actores-factores del desarrollo.

Son procesos con distintos componentes, en particular las alianzas entre autoridades municipales, organizaciones sociales-comunitarias, OSC y los actores económicos locales, que reconocen que es en lo local donde se producen los diagnósticos situacionales, la articulación de actores y las propuestas de políticas públicas viables.

En los espacios locales o comunitarios donde se han revisado sus aportes al desarrollo, destacan las siguientes recomendaciones en torno a la Agenda 2030:

- Los ODS se hacen efectivos en los territorios (en los municipios) y en las comunidades. Las políticas, programas y proyectos deben estar incorporados y articulados con los instrumentos e instancias locales; deben ser gestionados y ejecutados con los diferentes actores en los territorios.

² DECA, Equipo Pueblo, impartió el curso en 10 entidades de México a cerca de cuatrocientas OSC.



- Los ODS se implementan a partir de la participación y el diálogo político. La deliberación, construcción y formulación de las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de los ODS deben garantizar la participación activa y real de la sociedad, con un enfoque de derechos y de inclusión.
- Los ODS requieren del fortalecimiento de la capacidad institucional gubernamental para cumplir con las políticas públicas.
- Los ODS exigen la lucha contra la corrupción. La gobernanza en los territorios sólo es posible si existen lazos de confianza y de transparencia.
- Los ODS deben ser los indicadores para la rendición de cuentas, que debe convertirse en el principal escenario de diálogo entre los diferentes actores en los territorios (gobierno, sociedad y sector privado) (CCONG, 2015. Citado en Becerra Pozos, et al., 2016, p. 54).

En una sociedad democrática:

Las organizaciones de la sociedad civil se convierten en un medio efectivo para el ejercicio de los derechos, en un campo fértil para la innovación social. Las organizaciones ciudadanas son también —con frecuencia— la voz de quienes, debido a sus condiciones de vulnerabilidad o exclusión, no tienen otro medio de hacerse escuchar, y son así mismo, un poderoso motor de cambio, que moviliza recursos —públicos y privados— financieros, materiales y humanos; talentos y conciencias para el desarrollo social (Becerra Pozos et al., pp. 88-89).

Con un horizonte como éste, una política pública efectiva de fomento para las OSC en México —en el marco del ambiente o entorno propicio— sigue siendo hoy una expectativa o paradigma para quienes actúan en lo público, desde el ámbito civil-ciudadano.

Las OSC interesadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pueden diseñar una estrategia de participación e incidencia en dos dimensio-



nes: la que va desde y para la sociedad civil y la dirigida a la interlocución e incidencia con actores del Estado.

- En cuanto a la primera, las OSC tienen una amplia experiencia en campañas, procesos y diseño de materiales educativos, y pueden desarrollar también una estrategia de comunicación, contralorías y observatorios sociales.
- Respecto a la segunda, es necesario pensar en el diseño institucional más adecuado para promover la implementación de la Agenda a todos los niveles, no sólo a nivel de gobierno federal, sino en las entidades federativas. Definir los interlocutores –punto de partida- con representantes del Ejecutivo y el Legislativo.

En razón del seguimiento y evaluación es posible integrar propuestas para el diseño de indicadores para los ODS, a través de mecanismos formalizados, como mesas de diálogo, consejos, observatorios, contralorías sociales; además, de dejar abierta la opción de informes alternativos, como el Informe Luz, sobre los que las OSC también tienen experiencia, para ser presentados y gestionados como otra herramienta de exigibilidad.

Esto además de incidir en la planeación de la implementación de la Agenda 2030, en los planos nacional y subnacionales; contribuir en el diseño del sistema de indicadores, en el marco de los regionales y globales; promover la participación de la sociedad civil en el seguimiento continuo del progreso en el cumplimiento de la Agenda 2030 y la formulación de recomendaciones para mejorar la implementación; aportar a los posicionamientos e informes del gobierno mexicano ante el Sistema de las Naciones Unidas y otros espacios multilaterales de seguimiento, análisis y discusión de la Agenda 2030.

La interlocución gobierno-sociedad para el progreso de la Agenda

Consideramos que fue muy importante posicionar —ante la representación del gobierno— nuestra visión de la Agenda 2030 con sus luces y sombras, pero al final de cuentas, producto de un intenso proceso deliberativo —de varios



años—, en el que participaron no sólo los gobiernos, sino una multiplicidad de actores no gubernamentales que, dentro de nuestra diversidad regional y temática, aportamos en la construcción de esta agenda universal. Por tanto, siendo la Agenda un plan de acción para la gente, no puede implementarse efectivamente sin la gente y las OSC que actuamos en lo público.

La implementación y el seguimiento del cumplimiento de la Agenda 2030 debe ser un proceso que implique un ejercicio de diálogo político y gestión de propuestas con la población, la sociedad civil y la academia, para generar no sólo una política gubernamental sino de Estado.

Es por eso que proponemos y demandamos la generación de procesos participativos, amplios, incluyentes y significativos en las fases de la definición de la estrategia de la implementación, diseño de indicadores, seguimiento y revisión de la Agenda, que involucren a las instancias implementadoras de los tres Poderes y en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Es necesaria una amplia difusión, promoción, vigilancia social y exigibilidad de la Agenda 2030 para su efectiva implementación y correspondiente rendición de cuentas.

Promover mecanismos de participación para la incidencia no implica cuestionar la legitimidad de las instituciones públicas, más bien pretende elevar la calidad de las agendas, agregar la visión de la sociedad civil y asegurar que se cumplan los propósitos y compromisos asumidos por los gobiernos.

Por eso es imprescindible contar con mecanismos institucionalizados de participación en niveles y ámbitos viables y compatibles con la complejidad de la organización social y gubernamental; considerando las tres dimensiones, universalidad e integralidad de la Agenda 2030. Una vez que el Ejecutivo ha instalado el Consejo Nacional de la Agenda 2030, en abril de 2017, se espera que se diseñen lineamientos para la participación de los actores no gubernamentales, particularmente las OSC que se ocupan de asuntos multilaterales.

Como bien lo afirma la Cepal, resulta evidente que no pueden funcionar los enfoques inerciales y que el Estado, el sector privado y la sociedad civil son





actores llamados a desempeñar papeles fundamentales y renovados, tanto en forma individual como a través de alianzas a nivel local, nacional, subregional, regional y mundial para la implementación de esta visión (Cepal, 2017, p. 45).

Ese proceso no será fácil, la Cepal considera que hace falta crear e ir fortaleciendo la confianza mutua entre actores que no necesariamente están acostumbrados a colaborar y que suelen tener visiones diferentes del mundo. En ese sentido, los gobiernos, las empresas y las entidades de la sociedad civil y la academia deberían centrar la colaboración y el diálogo en nuevos espacios de cooperación y diálogo con miras a desarrollar visiones comunes y estrategias de mediano y largo plazo en torno a la Agenda 2030.

Referencias

Asamblea General de la ONU. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.

Becerra Pozos, L., Sandoval Terán, A. y Pineda, L. (2016). *Participación responsable de las OSC en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Manual para impartición del Curso*. México: DECA, Equipo Pueblo/Indesol.

Carta de las Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015, 10 de julio). Alicia Bárcena destaca el rol de la arquitectura institucional de la región de cara a la agenda post-2015 [comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcelona-destaca-el-rol-de-la-arquitectura-institucional-de-la-region-de-cara-la>.

----- (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.

----- (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1)*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475_es.pdf.

Confederación Colombiana de ONG (CCONG). (2015) Documento de recomendaciones al Gobierno Nacional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible- ODS, Colombia: CCONG.

Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo para después de 2015. (2013). *Una nueva alianza mundial: erradicar la*



pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015, Nueva York: ONU. Recuperado de http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (s. f.). *México en la negociación de la Agenda de Desarrollo Post 2015*. Recuperado de http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/Doctos/Mx_Post-2015.pdf

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. (2012). *Review of the contributions of the MDG Agenda to foster development: Lessons for the post-2015 UN development agenda Discussion Note*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/843taskteam.pdf>.



ONG: de llenar los vacíos del Estado a fortalecer sus capacidades rumbo a la Agenda 2030

Hanna Monsiváis Lehne

Los retos para el desarrollo de México y del mundo requieren de nuevas formas de interacción entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el gobierno. A pesar de los avances alcanzados en los últimos cuarenta años detonados por el movimiento estudiantil de 1968, aún hay espacio para fortalecer la relación entre el sector civil y el sector gubernamental. Dado el crecimiento de la sociedad civil en México, las tendencias internacionales y la ruta de acción común marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hoy existen las condiciones para que las ONG evolucionen de ser proveedoras de servicios a ser desarrolladoras de capacidades en las instituciones de gobierno. Este ensayo explora la evolución de las ONG a nivel nacional e internacional, las tendencias internacionales actuales con especial foco en el desarrollo de capacidades de gobierno, y propone una nueva forma de interacción entre estas organizaciones y el gobierno mexicano como una alternativa para alcanzar exitosamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para empezar, se hará la diferenciación de los términos sociedad civil, ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC), que con frecuencia son utilizados de manera intercambiable. El uso del término *sociedad civil* conlleva un gran reto ya que por su amplitud es difícil de caracterizar. La sociedad civil es comúnmente utilizada en contraposición al Estado y al mercado, como una fuente de alternativas a los poderes hegemónicos. “Su tratamiento es con fre-



cuencia excesivamente normativo más que analítico: es visto como una fuente de ‘bien’ distinto al ‘mal’ imputado al Estado y al mercado” (Bebbington, Hickey y Mitlin, 2008, p. 6). A pesar de su debilidad analítica, el uso del término ha sido muy popular debido a la ideología con la que se le liga (Allen, 1997). Es usual encontrar que el término *sociedad civil* se utiliza para definir a la ciudadanía organizada que busca fines percibidos como positivos, tales como el fortalecimiento de la democracia, la inclusión social o la protección del medio ambiente. Estas concepciones pueden ser problemáticas ya que, por un lado, restan importancia al papel del Estado para generar cambios positivos y, por el otro, subestiman el hecho de que no todos los grupos de la sociedad civil conllevan fines exclusivamente benévolos para la sociedad. Por ejemplo, dentro del amplio espectro de la sociedad civil existen organizaciones que promueven la supremacía racial, o bien, asociaciones cuyo único fin es recreativo, y son, por ende, ajenas a una agenda activista.

Para fines de este ensayo, se hará referencia a la sociedad civil como al conjunto de grupos autónomos al Estado y al mercado entre los cuales se encuentran sindicatos, partidos políticos, movimientos sociales, grupos religiosos y ONG. El término OSC se refiere a todos los grupos organizados dentro del abanico de la sociedad civil. Ahora bien, dentro de esta gama de organizaciones, es de especial interés para el planteamiento de este análisis, el grupo de las ONG, ya que éste cumple con más frecuencia con las percepciones habitualmente ligadas al término *sociedad civil*. Las ONG son organismos voluntarios, que en los ochenta, derivado de las políticas neoliberales, vivieron un crecimiento exponencial y se encargaron principalmente de la implementación de programas, generación de conocimiento y activismo, como respuesta a la reducción en la intervención de los gobiernos (Bebbington, et al., 2008). Las ONG se posicionaron como una alternativa de desarrollo fuera del gobierno, sin fines políticos, y fuera del mercado, sin fines lucrativos.

En las últimas décadas, el papel de las ONG como proveedoras de servicios que anteriormente sólo se esperaban del Estado, se ha visto fortalecido. Actualmente, las ONG proporcionan servicios educativos, de salud, infraestructura, y capacitación a comunidades, entre otros. Pero, de acuerdo con diversos autores, la provisión de servicios por parte de las ONG limita su poten-



cial y el de los gobiernos. Los gobiernos existen por una razón, y gran parte de esa razón es para proveer servicios a los ciudadanos lo que significa planear y manejar la redistribución de recursos. De acuerdo con Bebbington, et al. (2008), el que los gobiernos no hayan cumplido adecuadamente con sus obligaciones en el pasado, no significa que las ONG deben hacerlo en su lugar, ya que esto podría coadyuvar al detrimento del papel crítico que juega el Estado a largo plazo. Esta situación también es limitativa para las ONG, ya que las encasilla en lo que Hart denomina “desarrollo con ‘d minúscula’ que se refiere a proyectos de intervención en países en desarrollo, en lugar de Desarrollo con ‘D mayúscula’, que involucra cambios estructurales en el conjunto de procesos geográficamente desiguales y profundamente contradictorios subyacentes al desarrollo capitalista” (Bebbington, et al., 2008, p. 5).

Las ONG tienen la capacidad de dar a la sociedad más que sólo la provisión de servicios. Sus vínculos internacionales y locales les han permitido generar modelos con el potencial de lograr el Desarrollo con “D mayúscula”, en la medida que haya una transferencia de conocimiento y capacidades al Estado a nivel nacional, subnacional y local. Las agencias multilaterales, las instituciones de financiamiento internacional y las agencias de cooperación ya se han percatado de esto. Por lo tanto, el papel de las ONG en el mundo está migrando de ser un proveedor alternativo de servicios a un capacitador. México, por su parte, tiene las condiciones para ser uno de los pioneros en esta transición.

En este ensayo se explora el papel de las ONG en México y propone un cambio en su relación con el gobierno, en línea con las tendencias globales, con el fin de apoyar el cumplimiento de la agenda internacional. En una primera sección se revisa la evolución de la relación entre ONG y el gobierno de México de la década de los setenta a la fecha. A continuación, se examina la evolución del papel de las ONG a nivel internacional, relacionado con las tendencias de sus principales financiadores. En la tercera sección, se hace una revisión de la relación que la Agenda 2030 prescribe para las ONG y los gobiernos, seguida de una propuesta que las promueve como desarrolladoras de capacidades de las instancias de gobierno. La penúltima sección enumera algunos retos para la implementación de esta propuesta y, por último, el ensayo cierra con unas breves conclusiones.



Evolución de la relación entre la sociedad civil y el gobierno en México

Como ya se mencionó, la sociedad civil en México ha tenido un crecimiento indiscutible en los últimos cuarenta años. El contexto político y económico del país ha influido en su transformación y en su relación con el gobierno. A continuación se presenta una síntesis de esta evolución, la cual es importante para colocar en perspectiva la situación actual de la sociedad civil mexicana y su dinámica con el sector público.

El régimen político que surge en México después de la Revolución de 1910 complicó el desarrollo de una relación constructiva entre la sociedad civil y el gobierno. Cualquier grupo fuera del control del gobierno era visto como una posible amenaza a la estabilidad política. Es hasta los años setenta que, como resultado del movimiento estudiantil de 1968, las organizaciones sociales se encauzan a exigir mejores condiciones económicas y sociales y a pedir cambios políticos. Fue una época de despertar de la conciencia de cientos de miles de mexicanos, lo cual preocupó a las autoridades. El gobierno, al enfrentarse con grupos que no se desempeñaban dentro del marco corporativista y clientelar acostumbrado, reaccionó de manera represiva. A pesar del trágico desenlace, este movimiento estudiantil le dio un giro al país, dejó una apertura democrática y las bases que contribuyeron a la maduración de la sociedad civil en general. La sociedad civil incipiente comenzó a buscar ampliar su margen de maniobra pasando del asistencialismo religioso a la incidencia de cambios políticos. Las vías fueron diversas, algunos “toma[ron] el camino de la guerrilla, otros crea[ron] nuevos partidos políticos, unos más funda[ron] distintas y novedosas organizaciones sociales y otros se decid[ieron] por la creación de instituciones para ayudar a los demás” (Aguilar, 2006, p. 126).

En los ochenta, las condiciones cambiaron, México y toda Latinoamérica vivieron una situación económica precaria conocida como la “década perdida”, en la que la deuda externa era impagable, el déficit fiscal alto y la inflación y el tipo de cambio sumamente volátiles. Fue una década que presenció una reducción en el gasto público y a la vez un crecimiento importante de las organizaciones sociales y civiles, y la diversificación de sus acciones. La grave



situación económica afectó severamente a los sectores populares, provocando cambios fundamentales en las organizaciones mexicanas; el problema no sólo era político, sino económico (Aguilar, 2006). A partir de los años ochenta y particularmente después del terremoto de 1985, el foco de la sociedad civil cambió de una agenda política a una agenda social. Ya no se trataba de cambiar la situación del país creando nuevas instancias políticas, sino creando organizaciones de carácter social (Aguilar, 2006). Los grupos ya existentes y los grupos nuevos se enfocaron en cómo ayudar a otros ante los vacíos y las carencias de la capacidad instalada del gobierno.

En la década de los noventa, Carlos Salinas de Gortari y las políticas neoliberales que promovían la reducción del intervencionismo económico del gobierno comenzaron a promover el “fortalecimiento” ciudadano, aunque de manera limitada y con una concepción equívoca. El programa gubernamental Solidaridad logró organizar 100 000 comités ciudadanos, pero sin dejar espacio para agendas independientes de las del gobierno. Existía una incompreensión por parte del gobierno del papel de la sociedad civil y la relación tendió a bifurcarse; por un lado, había una aceptación y actitud *laissez faire* para el caso de asociaciones asistenciales y, por el otro, había desconfianza y obstrucción para las organizaciones que atendían temas de desarrollo, como los grupos de productores campesinos o los defensores de derechos humanos. En esta etapa, muchas organizaciones fueron cooptadas por el gobierno y el resto fue generando la idea de que su papel y “propósito fundamental era influir en el diseño de políticas públicas y convertirse en el contrapeso de la acción gubernamental” (Aguilar, 2006, p. 141).

En esta década, la sociedad civil adquiere por primera vez figura legal como asociación civil o institución de asistencia privada, lo que marcó el primer paso de profesionalización del sector. Este desarrollo y crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de sus acciones obligan a que el gobierno empiece a tomar en cuenta que debe establecer algún tipo de relación con este sector y a que no pueda negarlo más. Es una época de apertura para las OSC también, pues se plantean por primera vez participar con sectores más amplios, como el gobierno y la iniciativa privada. Ya no pueden ser sólo intermediarios entre el Estado y sus grupos de interés, sino que incursionan en



la coestión de proyectos sociales e intervención en las políticas públicas. Los cambios a nivel mundial, que se tratarán en el siguiente apartado, ayudaron a afianzar estas alianzas y a unificar puntos de vista entre el sector público y la sociedad civil. En México, entre 1994 y 2000, las OSC registraron un crecimiento exponencial de 2 200 a más de seis mil (Loaeza, 2012).

Con la alternancia de partido político y el gobierno de Vicente Fox en el año 2000, la sociedad civil alcanzó su pleno reconocimiento por parte del gobierno. El nuevo gobierno entendía que la participación ciudadana no amenazaba al Estado ni lo suplantaba. La Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil de 2003 “instruye al gobierno para que apoye y fomente toda acción que tenga como sustento la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia social, siempre y cuando sea impulsada por una institución privada, no lucrativa y que proporcione servicios a terceros” (Aguilar, 2006, p. 151). En esta etapa, las OSC contaron por primera vez con mecanismos operativos que les permitieron participar en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas. De 2000 a 2008, casi se duplicaron: de seis mil llegaron a ser más de once mil (Loaeza, 2012).

De acuerdo con el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, en julio de 2014 se contaba con 27 018 actores sociales inscritos en todo el país (Indesol, 2014). Estas cifras reflejan un crecimiento robusto de la sociedad civil mexicana. Aunque este indicador por sí mismo no es suficiente para saber qué impacto están generando en el desarrollo del país las OSC, hoy se puede observar que las actividades llevadas a cabo son tanto de provisión de servicios a los sectores vulnerables, como de influencia en la política pública; es decir, el quehacer de las OSC se relaciona tanto con el desarrollo, con “d minúscula”, como con el Desarrollo, con “D mayúscula”.





Evolución del papel de las ONG a nivel internacional y tendencias globales

Para desarrollar un análisis integral de la situación de las ONG también es necesario examinar las tendencias a nivel internacional de la historia reciente. Desde 1970, y más drásticamente desde mediados de los ochenta, la proporción de fondos gubernamentales de los países desarrollados para la cooperación internacional canalizados por medio de ONG aumentó sustancialmente (Powell y Seddon, 1997). Esto debido a la incapacidad y corrupción ligadas a los gobiernos de los países en desarrollo que recibían estos fondos anteriormente. Basados en una política neoliberal y en una gran desconfianza hacia los Estados de los países en desarrollo, las organizaciones de cooperación bilateral, multilateral y los institutos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional empezaron a destinar recursos a las ONG, para proveer educación, salud, desarrollo comunitario, etc., a por medio de ellas, a las personas de países en desarrollo, reduciendo así el papel de sus respectivos Estados. Los fondos de cooperación internacional canalizados por medio de las ONG aumentaron de 2.7 billones de dólares en 1970 (Powell y Seddon, 1997) a 19.6 billones en 2013, lo que representa 11.6% de la ayuda oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) (OCDE, 2015). El incremento en los recursos canalizados hacia las ONG marcó un cambio en su papel dentro del sector del desarrollo: ganaron más protagonismo.

Otro factor que influyó el trabajo de las ONG fue la agenda internacional para la reducción de la pobreza. Ésta acotó y etiquetó los recursos disponibles para llevar a cabo acciones que entregaran resultados medibles de reducción de la pobreza. “Aunque es innegable el valor de estos objetivos, este enfoque —especialmente con una mayor insistencia en mediciones e indicadores— tiene el potencial de controlar y despolitizar el rango de estrategias abierto a las ONG para promover el desarrollo” (Bebbington, et al., 2008). Existe evidencia que sugiere que este tipo de enfoque aleja a las ONG de sus relaciones con la comunidad y las acerca a propuestas de mejoras para el desarrollo más reducidas. Este factor encasilló su trabajo al de un operador de los proyectos de los países desarrollados.



Algunos autores, relacionan el aumento de fondos canalizados por medio de las ONG y el etiquetado de recursos a la agenda mundial de “buena gobernanza”, la cual busca reducir los poderes del Estado promoviendo pluralismo político, pero también despolitiza a la sociedad civil. De acuerdo con Powell y Seddon (1997) “las ONG han sido atractivas para fondos internacionales, no sólo por no ser gubernamentales, sino también por no ser políticas” (p. 9). Bajo esta lógica, los donantes financian a las ONG mayoritariamente como aliados implementadores o contratistas. Una mirada a los números lo confirma, la gran mayoría de los fondos de ODA (88%) son fondos etiquetados para la ejecución de proyectos de los donantes (OCDE, 2015, p. 5) y sólo 12% es destinado al desarrollo de las ONG en sí. Es decir, actividades como investigación, desarrollo de modelos y fortalecimiento de sus capacidades quedan fuera del presupuesto disponible. El papel de las ONG como gestoras innovadoras de alternativas de desarrollo ha sido afectado por estas tendencias.

En este contexto, un obstáculo común en el éxito de las intervenciones de las ONG es su incapacidad de escalar sus acciones y hacerlas sustentables. Con frecuencia, desde el planteamiento, las acciones de las ONG son locales, de pequeña escala y por proyectos, generando que su impacto sea de corto alcance. Tomando esto en consideración, algunas ONG han elegido otras vías de acción que incluyen el desarrollo de capacidades no sólo en el sentido tradicional de desarrollar capacidades en la sociedad para exigir mejores servicios o condiciones sociales a los gobiernos, sino en la capacitación de los gobiernos mismos para garantizar la provisión de mejores servicios y la sustentabilidad de sus proyectos. De acuerdo con Ulleberg (2009, p. 13), “la falta de capacidad del gobierno y el limitado impacto de la mayoría de las ONG demanda una estrategia complementaria a la acción actual de las ONG, y esto es la función de desarrollar capacidades”. Al complementar estas acciones, se pretende reducir los vacíos del gobierno e incrementar las posibilidades de que las intervenciones de las ONG sobrevivan y escalen.

El concepto de desarrollo de capacidades actualmente se observa con mayor frecuencia en el discurso de grandes agencias de cooperación internacional, multilateral y de las mismas ONG. Éstas desean seguir siendo relevantes en el sector del desarrollo y compartir su extenso conocimiento sobre



las temáticas que tratan, por lo tanto, están explorando esta nueva forma de relacionarse con el gobierno. Las actividades de desarrollo de capacidades complementan sus actividades de provisión de servicios y las ayudan a lograr mayor impacto, como señalan Bebbington et al. (2008, p. 28) “involucrarse en desarrollo con ‘d minúscula’ y ‘D mayúscula’ es esencial para la articulación de políticas transformativas”.

Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el papel que tiene la relación ONG-gobierno en el cumplimiento de los ODS

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es una ruta de acción universal para el desarrollo, liderado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptada por los 193 Países Miembros para cumplir con los 17 ODS y sus 169 metas. La Agenda 2030 traza las prioridades de desarrollo abordando las causas fundamentales de la pobreza, la necesidad universal de lograr un desarrollo a favor de todas las personas, la protección del medio ambiente, entre otros temas. Es la agenda de acción internacional más amplia y ambiciosa de la historia. México reafirmó su compromiso con los ODS al instalar el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en abril 2017.

Dentro de la Agenda 2030, las ONG tienen un papel importante en el cumplimiento de los ODS y por lo tanto, la agenda les confiere papeles más extensivos y relaciones más estrechas con los gobiernos. La Agenda 2030 hace énfasis en dos puntos que son relevantes para la relación entre las ONG y los gobierno. El primero se refiere a la necesidad de desarrollar capacidades en los gobiernos, y el segundo, a la necesidad de generar alianzas, no sólo entre naciones, sino también entre sectores (público, privado y civil).

Uno de los aprendizajes obtenidos de los antecesores de los ODS —los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)— fue la necesidad de reforzar las capacidades de las instituciones. De acuerdo con el análisis hecho por la ONU para una agenda de desarrollo para después de 2015, una agenda transformadora requiere instituciones y capacidades mejoradas en la que la inclusión sea la piedra angular de todas las medidas dirigidas a su fortalecimiento. Esto se





refiere a que el fortalecimiento de capacidades institucionales es un proceso a largo plazo, en el que participan autoridades nacionales y subnacionales, ONG, sector privado, sindicatos, activistas comunitarios, académicos, entre otros (GNUD, 2014). El mismo análisis pone de manifiesto la necesidad de crear un entorno propicio en los países que potencie al máximo la contribución de la sociedad civil a los objetivos de desarrollo. Específicamente, se menciona el papel de la sociedad civil como proveedora de capacitación para los gobiernos:

Los gobiernos deben fomentar la capacidad local en los ámbitos prioritarios y captar la capacidad de la sociedad civil para realizar una labor de investigación analítica, cualitativa y cuantitativa fiable.

Más concretamente, el diálogo recomienda que se establezcan y mejoren mecanismos de intercambio de conocimientos, con el fin de evitar la duplicación, crear alianzas y reforzar la capacidad (GNUD, 2014, p. 21).

Como se puede observar, la Agenda 2030 dispone las bases para una nueva relación entre las ONG y los gobiernos, una relación de colaboración. En la medida en que éstas sean involucradas en las soluciones, se reforzará un sentido de corresponsabilidad y de confianza mutua. Actualmente, aún existe escepticismo y desconfianza entre el sector civil y el gubernamental, por ello, todavía es común encontrarlos trabajando de manera independiente. La Agenda 2030 facilita la armonización de objetivos y prioridades entre sectores, lo que establece las bases para una relación de cocreación de propuestas para el Desarrollo con “D mayúscula” y el logro de los ODS de una manera más eficiente y rápida que si se trabajara de manera separada.

Las ONG como desarrolladoras de capacidades de las instancias de gobierno

Las ONG tienen experiencia y conocimiento de interés para los gobiernos que sin duda facilitarán alcanzar los ODS. Las ONG se encuentran en una posición privilegiada para crear y perfeccionar modelos y herramientas para el desarrollo. Por una parte y debido a las condicionantes de sus financiadores, las





ONG suelen estar alineadas a los marcos de desarrollo internacional, siguiendo comúnmente la Agenda 2030. Por la otra, por su trabajo en campo, toman en cuenta la perspectiva y las necesidades de las comunidades beneficiadas. Y por último, por su tamaño, tienen la capacidad de innovar y adaptarse más rápidamente que los gobiernos nacionales, por lo que sus proyectos pueden ser piloteados y ajustados a menor escala, en una especie de laboratorio social. Todo esto provee a las ONG de los conocimientos y las herramientas para desarrollar capacidades de manera interna y eventualmente transferirlas a los gobiernos.

De manera complementaria, un marco de trabajo colaborativo también es de gran interés para las ONG, ya que les permite alcanzar objetivos de Desarrollo con 'D mayúscula'. Las ONG, atrapadas en la trampa de implementar proyectos de corto alcance, deben ser capaces de buscar escalabilidad y sustentabilidad en sus propuestas. Una forma de hacerlo es transfiriendo sus capacidades y conocimiento al Estado. Impartiendo su conocimiento y técnicas a nivel gubernamental podrían ver resultados a nivel nacional, algo que por sí mismas no podrían alcanzar. Por lo tanto, la corresponsabilidad entre ONG y gobierno plantea la posibilidad de alcanzar los ODS con mayor facilidad.

Ahora bien, para que las ONG puedan desarrollar capacidades en los gobiernos y particularmente en México se requiere una nueva conceptualización de la relación entre ambos actores. Ulleberg (2009) lo describe bien:

Mucha de la literatura tiende a simplificar la relación de las ONG con el gobierno en dos cajones. El primero caracteriza a las ONG como organismos que trabajan contra o fuera del gobierno en un papel de incidencia pública (en un sentido confrontativo, por medio de presión externa o cabildeando para influenciar la toma de decisiones e aumentando la capacidad de los más pobres para demandar e influir en la provisión de servicios, o por medio de otras formas de incidencia pública o actividades de vigilancia) o en un papel de servicio a nombre del gobierno, proveyendo educación y compensando por la falta de capacidad gubernamental. Desde una perspectiva de desarrollo de capacidades, esta dicotomía no es suficiente para describir una tercera relación emergente en la que las ONG trabajen *con* el gobierno (p. 10)



Retos

Invertir en una relación más cercana y colaborativa entre las ONG y el gobierno promete grandes retornos para el desarrollo de México; no obstante, hay algunos retos que deben ser tomados en cuenta:

Presupuestos etiquetados

Una de las mayores presiones para las ONG es la constante búsqueda de fondos. Si a esto sumamos el hecho de que la mayoría de estos fondos son etiquetados, es decir, destinados específicamente a la ejecución de proyectos, se entiende que los recursos económicos para pensar, investigar y proponer alternativas se vuelven sumamente reducidos o inexistentes. Aunque la práctica de etiquetar fondos se hace principalmente para mejorar la rendición de cuentas, puede tener un resultado negativo al limitar las acciones de las ONG. Los financiadores internacionales y nacionales tienden a etiquetar los recursos sin darse cuenta de que esto limita el potencial del trabajo de las ONG y las encasilla a simples operadoras de proyectos. Si la proporción de financiamiento no etiquetado se mantiene fija, el desarrollo de las propias capacidades de las ONG se verá limitado. Una solución a nivel nacional es que las convocatorias consideren presupuesto para el fortalecimiento institucional y para la investigación y planteamiento de alternativas de desarrollo que permitan elevar el impacto del trabajo de las ONG.

Nivel de profesionalización de las ONG

Aunque dentro del sector de la sociedad civil las ONG son las más aptas para poder participar en el fortalecimiento de las capacidades estatales, no todas tienen el nivel de profesionalización necesario para llevarlo a cabo. Para muchas aún existe espacio para mejorar. Las ONG deben poder demostrar la efectividad de sus modelos y herramientas con evidencias, ya sea localmente a



menor escala o internacionalmente (en caso de las ONG internacionales). Se requiere un nivel alto de profesionalización y experiencia para poder aportar al desarrollo de capacidades gubernamentales. Destinar un mayor presupuesto a la profesionalización de las ONG, como se comentó en el punto anterior, ayudará a elevar la calidad de sus modelos para que puedan ser replicados a nivel gubernamental.

Resistencia al cambio

Aunque actualmente está plasmado en el discurso de desarrollo internacional, que debe existir una nueva alternativa de interacción entre las ONG y el gobierno, en la práctica, habrá actores a los que les cueste trabajo adaptarse. Un cambio de concepción de que las ONG son aliadas del gobierno, y no su competencia en la provisión de servicios ni su oposición en el diseño de políticas públicas, va a tomar tiempo. Desde el punto de vista del gobierno podría parecer que descentralizar la construcción de capacidades llevaría a debilitar el Estado, sin embargo, ello no es así, ya que un gobierno con mejores capacidades será un gobierno más fuerte. Por otro lado, como menciona Powell y Saddon (1997), desde el punto de vista de las ONG, no hay que ignorar que un Estado fuerte puede ser un guardián de una sociedad civil fuerte (p. 9).

Conclusiones

Las ONG tienen un papel crítico en el desarrollo de capacidades del gobierno mexicano y en este sentido en el éxito de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Su alineación a la agenda de desarrollo internacional, su experiencia en campo, su cercanía a las comunidades, su habilidad de probar modelos de intervención a pequeña y mediana escala y su capacidad de generar alternativas de Desarrollo, “con D mayúscula”, las hacen un aliado perfecto para contribuir al desarrollo de capacidades del Estado. Sin embargo, hasta la fecha, la relación entre ONG y gobiernos se ha concentrado en la competencia por la provisión de servicios o en la confrontación en el diseño de políticas públicas. La





situación actual tiene sus raíces en la evolución de las condiciones nacionales e internacionales. Si la relación entre estos actores se estancara, resultaría en la reducción de la responsabilidad que los gobiernos tienen con sus ciudadanos y limitaría el potencial de las ONG para generar alternativas de Desarrollo con “D mayúscula”.

La Agenda 2030 ha ayudado a generar las condiciones para fortalecer una relación de colaboración entre ambos actores, incluso lo plantea como un medio para facilitar el logro de los ODS. La Agenda 2030, al colocar a diferentes sectores bajo el mismo plan de acción, proporciona las bases para la colaboración y la transferencia de capacidades. Esta concepción de interdependencia y colaboración ha sido adoptada por actores internacionales como agencias de cooperación, agencias multilaterales y los institutos financieros internacionales, pero aún tiene que permear en la ideología y práctica nacional.

El proceso de adopción de este tipo de interacción promete grandes beneficios, pero debe tomar en cuenta ciertos retos. Primero, para que este modelo sea exitoso, se necesita pensar en el financiamiento de la labor de las ONG más allá del de operadores de proyectos o proveedores de servicios. Segundo, las ONG deben fortalecer sus capacidades institucionales para generar una oferta de capacitación atractiva al gobierno y, por último, para poder contribuir al refuerzo de capacidades estatales, se necesita un cambio significativo en la conceptualización tradicional que las ONG tienen del gobierno y viceversa.

Los retos que nos presenta el mundo actual exigen colaboración internacional e intersectorial; en este sentido, apostar al desarrollo de capacidades que las ONG pueden ofrecer a las instituciones de gobierno es una acción que nos acercará un paso más al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable para 2030.



Referencias

- Aguilar Valenzuela, R. (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos* (Tesis de doctorado, Universidad Iberoamericana. México). Recuperado de <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014753/014753.pdf>.
- Allen, C. (1997). Who Needs Civil Society?. *Review of African Political Economy*, 24 (73), 329-337.
- Bebbington, A. J., Hickey, S. y Mitlin, D. C. (2008). *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. London, UK: Zed Books.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD). (2014). *Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Oportunidades a nivel nacional y local*. Nueva York: ONU.
- Instituto Nacional de Desarrollo (Indesol) (2014) ¿Sabes cuántas OSC existen en México?. *Conecta Indesol. Órgano Informativo del Instituto Nacional de Desarrollo*, 2 (18). Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/116272/Conecta_Indesol_Mural_No_18.pdf
- Loeza, S. (2012). María Fernanda Somuano, Sociedad civil organizada y democracia en México, México, El Colegio de México, 2011, 293 pp. *Foro Internacional*, 52 (1), 237-243.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Aid for CSOs. The Development Assistance Committee: Enabling Effective Development*. Recuperado de https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Aid%20for%20CSOs%20in%202013%20_%20Dec%202015.pdf
- Powell, M. y Seddon, D. (1997). NGOs and the Development Industry. *Review of African Political Economy*, 24 (71), 3-10.



Ulleberg, I. (2009). *The Role and Impact of NGOs in Capacity Development. From Replacing the State to Reinvigorating Education*. Paris: International Institute for Educational Planning/UNESCO.

El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030.

Perspectivas desde la iniciativa ACT!2015

Antonia Nájera Pérez^{1}*

La sociedad civil es un actor de gran valor para la vida democrática. La participación ciudadana proactiva permite que disminuya la verticalidad en la toma de decisiones públicas, especialmente cuando se tratan aspectos que afectan de manera directa los derechos humanos de grupos y personas.

En México, el tercer sector está apenas consolidado; si bien existen un sinnúmero de organizaciones legalmente registradas, son pocas las que llevan a cabo funciones relativas a la formulación, la implementación, la evaluación y el seguimiento de políticas públicas y, menos aún, las que generan mecanismos de incidencia política para influir en la agenda política y la consecuente toma de decisiones públicas.

Si a nivel nacional y local el impacto de la sociedad civil es reciente, su labor multilateral y sus impactos globales también resultan novedosos. Ejemplo

1 Tercer lugar del concurso de ensayo “Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”, organizado por el Instituto Matías Romero y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ciudad de México, 2017.



de ello es la participación de diversas organizaciones civiles en la definición de la agenda de desarrollo internacional 2015-2030, conocida formalmente como Agenda 2030, en la que se reflejó el impulso y posicionamiento de temas de particular relevancia para la juventud mexicana, concretamente mediante la iniciativa ACT!2015. Esta iniciativa se sitúa en un contexto nacional, sin duda peculiar, definido por la también reciente creación de mecanismos de participación ciudadana puestos en juego dentro de una democracia participativa apenas esbozada. La finalidad de este ensayo es reflexionar sobre la extensa labor llevada a cabo por la iniciativa; al respecto, se tratarán tres puntos: el escenario político y social que sirvió de marco de acción para la incidencia política de ACT!2015; las características de su participación en la nueva agenda global a favor del desarrollo y la inclusión de personas jóvenes y adolescentes, y los alcances de la incidencia política de ACT!2015 a favor del multilateralismo y la gobernanza global.

El contexto mexicano para la incidencia política de la sociedad

Para comprender el marco donde se sitúa actualmente la labor de la sociedad civil mexicana es preciso comprender dos aspectos que consolidan el surgimiento y fortalecimiento de un tercer sector participativo; el primero, la consolidación democrática definida por la alternancia política de principios del milenio; el segundo, la inclusión del enfoque de derechos humanos en la gestión gubernamental, considerado con mayor fuerza en la agenda política mexicana de los gobiernos de transición.

Hasta finales del siglo XX, en México, la definición de asuntos públicos y la toma de decisiones públicas habían permanecido reservadas a los actores gubernamentales, aun cuando la democracia representativa llevaba años consolidándose. Fue hasta la alternancia política de principios de siglo XXI que se fueron abriendo los canales de comunicación e interacción Estado-sociedad y se establecieron mecanismos para la participación ciudadana en las políticas públicas y la asignación presupuestaria, así como espacios para la incidencia individual y colectiva, contribuyendo así a la conformación de una estructura básica para afianzar la democracia participativa.



Si bien la participación ciudadana, entendida como la “acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos” (Álvarez Enríquez, 2004, pp. 50-51) figuró tras la alternancia como un instrumento para favorecer la eficiencia gubernamental, no lo hizo así para poner en marcha una reforma de Estado plena que considerara el diálogo y el consenso ciudadano como pilares del desarrollo. Tal como observa M. Canto Chuc (2008), “se redujo la participación ciudadana sólo a un instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, [en vez de] percibirla como un nivel superior de la democracia” (p. 10).

Ante tal escenario, ha habido una multiplicidad de factores políticos, sociales, culturales y económicos que han contribuido al fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en México. Sin duda, el mayor de estos factores ha sido la introducción del enfoque de derechos humanos, exigido por organizaciones civiles y grupos políticos nacionales, e impulsado de manera frontal por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Es preciso ubicar la doctrina jurídica de los derechos humanos como el trampolín que ha permitido impulsar y fortalecer la participación de la sociedad civil organizada en México. Los cambios en la cultura política de la ciudadanía tras la introducción de este paradigma que pone a las personas y su dignidad por encima de todo poder político han sido fundamentales. Así, al tiempo que los Estados han adquirido obligaciones para promover y asegurar la participación ciudadana, también la ciudadanía, al reclamar para sí mecanismos de exigibilidad de sus derechos, ha demandado “una dimensión más profunda de la reforma del Estado, no sólo administrativa, sino también de su régimen político y de la misma relación gobierno-sociedad que restituya a esta última su carácter de soberana del Estado” (Canto Chuc, p. 10), de forma que el replanteamiento de la democracia y el desarrollo con fundamento en los derechos han sido inevitables.

Al comprender la participación ciudadana como un derecho, y no como una tecnología más de gobierno, ha sido posible colocarla en el centro de un



asunto de gobernanza, reclamando la repolitización de la sociedad civil (Canto Chuc, p. 13), así como su consecuente injerencia en la política y la planeación pública local, nacional y global.

Cabe destacar que en México, la introducción del enfoque de derechos humanos en la gestión gubernamental encontró como punto de apoyo clave la reforma en materia de derechos humanos de 2011, que establece obligaciones para que la participación ciudadana fuese contemplada a partir de los más altos estándares de derechos humanos derivados de los tratados internacionales.

Tras la puesta en marcha de esta reforma, la labor de la sociedad civil mexicana cobró más fuerza, en primer lugar, en lo concerniente al plano nacional, porque sus tareas de defensoría de grupos de personas y asistencia social encontraron respaldo en el conjunto de las prerrogativas que el Estado mexicano reconocía al colocar en rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos; en segundo lugar, en lo que respecta al impacto internacional, si bien su participación en la elaboración de informes sombra era ya un hecho, la reforma le permitió utilizar mecanismos de exigencia para participar en los foros multilaterales e incluso en las herramientas de planeación pública global, como la Agenda 2030.

Para el año 2015, la sociedad civil mexicana se había convertido en un actor social dinámico, que más allá de su conocida tarea como implementador y evaluador de políticas y programas en beneficio de poblaciones objetivo, contaba ya con una estructura institucional básica —aunque sin duda endeble— para influir en las agendas públicas locales, nacionales y globales, creando contrapesos para los actores estatales, configurando un modelo más sofisticado de participación ciudadana caracterizado por la incidencia política en la toma de decisiones públicas.

La labor de la iniciativa ACT!2015 en la agenda global

El multilateralismo en democracia ha delineado nuevos esquemas para la participación de actores sociales y la interlocución de éstos con los Estados. Los



organismos internacionales y los avances globales para hacer valer los derechos humanos han promovido que la sociedad misma sea participe de los asuntos que le afectan y son de su interés. En este sentido se presentó el 2 de agosto de 2015 la agenda para el desarrollo después de 2015, un documento de planeación global con 17 objetivos y 167 metas que delinear los derroteros comunes de los países democráticos del globo (Asamblea General de la ONU, 2015).

Entre los aspectos más relevantes de la Agenda 2030 está la incorporación de la sociedad civil en la definición de objetivos, metas e indicadores, lo que resulta de gran trascendencia e importancia en el multilateralismo debido a que se configura como la primera agenda global respaldada por el tercer sector. En contraste con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron definidos en el marco de una mermada contribución de los países en vías de desarrollo y con un hermetismo significativo para el involucramiento de la sociedad civil organizada, la Agenda 2030 hizo hincapié en el establecimiento de prioridades a partir de un trabajo de consenso por parte de los Estados Miembros de la ONU, ofreciendo una estructura para que éstos y otros actores sociales como la sociedad civil y las empresas privadas pudiesen participar en la construcción de una agenda universal (Baruch y Martínez, 2015, p. 19).

Luego de los puntos de acuerdo de la Conferencia Río+20 en 2012, comenzó a perfilarse la creación de una agenda de desarrollo para el periodo 2015-2030; así, en 2013, la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó la consulta “Realizando el futuro que queremos en América Latina y El Caribe: hacia una agenda de desarrollo post-2015”, celebrada del 17 al 19 de abril de 2013, en Guadalajara, Jalisco, México, en la cual se empezaron a definir los acuerdos de la sociedad civil organizada en lo referente a los nuevos objetivos de desarrollo desde la perspectiva mexicana. La consulta se concentró en cinco grupos de discusión, entre los cuales trabajó el Grupo de concertación, que incluyó temas relevantes sobre mujeres, jóvenes, personas viviendo con discapacidad y afrodescendientes. Si bien se definieron intereses generales en materia de juventud (SRE, 2017a), éstos no contemplaron métodos de incidencia ni de adecuación futura al calendario de actividades del Grupo de Trabajo Abierto (GTA-ODS), el Foro Político de Alto Nivel y el Comité de Financiamiento



para el Desarrollo; sin embargo, la consulta fue el primer acercamiento de la sociedad civil hacia la definición de una agenda de desarrollo con perspectiva de juventudes y género.

Fue la propia ONU, quien, a partir del Grupo Mayor sobre Niñas, Niños y Jóvenes, comenzó a instar a diversos actores sociales de los Estados Miembro, México incluido, a contribuir en los temas de juventudes dentro del GTA-ODS y el Grupo de Negociaciones Intergubernamentales. Sin embargo, fue hasta que el secretario general nombró a Ahmad Alhendawi de Jordania como primer enviado de la juventud que, en colaboración con las diferentes agendas de las Naciones Unidas, los gobiernos, la sociedad civil, los círculos académicos y los medios de comunicación, se empezaron a incluir los derechos y el desarrollo de las personas jóvenes en la construcción de la agenda de desarrollo 2030.

En México, a partir del apoyo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), en 2014 se comenzó la iniciativa ACT!2015, en la que originalmente se planteó, dentro de la Agenda 2030, el posicionamiento de los derechos humanos de personas que viven con VIH, acogiendo a diversas organizaciones mexicanas que trabajan temas en esta materia, además de género y salud sexual y reproductiva. Esta iniciativa terminó por adoptar no sólo tales tópicos, sino los concernientes al desarrollo y derechos de las personas adolescentes y jóvenes.

Entre las organizaciones participantes en ACT!2015 destacan: Espolea, A. C., Codise, A. C., INSADE, A. C., El Clóset de Sor Juana, A. C., Fundación Arcoíris por el respeto a la diversidad sexual, A.C., Global Youth Action Network, Comunidad Metropolitana, A. C., Integración Social, Verter A. C., Alianza Mexicana de Juventudes con VIH, Balance Promoción para el Desarrollo y Juventud, A.C., CDIJ, A. C., Progrésale, A. C. y Colectivo 41 (SRE, 2017b). Conformadas como ACT!2015, desde octubre de 2014, estas organizaciones mantuvieron encuentros internos para priorizar los temas que impulsarían dentro de la Agenda 2030, así como reuniones de trabajo con la SRE para colaborar con la representación de México en la ONU (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 17).



La relevancia de la labor de ACT!2015 en la definición de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es claramente observable. Si bien cada Estado Miembro contribuyó a generar consensos para acuerdos multilaterales, siendo necesaria la incorporación de intereses nacionales y regionales, también se requirió tener en cuenta los intereses y las necesidades específicas de personas y grupos de cada país, como las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes, etc. En este sentido, las organizaciones civiles que integraron ACT!2015 hicieron un esfuerzo inmenso por construir una “agenda ambiciosa y [...] transformacional que [atendiera] las necesidades específicas de adolescentes y jóvenes [mexicanos]” (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 4), colocando las categorías de edad y género como denominadores para la formulación de objetivos e indicadores nacionales.

A partir de la idea de que los jóvenes conforman el grupo poblacional más amplio y son los que enfrentan diversas situaciones de desigualdad y exclusión por edad, género e ingreso (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 4-9), ACT!2015 tomó postura, argumentando que:

No realizar acciones contundentes [en materia de juventud] a nivel nacional y local [para el periodo 2015-2030], podría considerarse una omisión grave, ya que, sin tener compromisos claros, así como una inversión significativa para la salud, el desarrollo y los derechos humanos de adolescentes y jóvenes, será muy poco probable que se logren cumplir los objetivos delineados para alcanzar en el 2030” (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 4).

Entre las propuestas para incidir en las negociaciones intergubernamentales por medio de la Delegación mexicana en materia de juventud, las organizaciones de ACT!2015 (específicamente Balance, Espolea, Red Global de Acción Juvenil GYAN México y la Coalición de Jóvenes por la Educación y Salud Sexual) destacaron por su posicionamiento para: asegurar la transparencia y brindar un papel institucional a la sociedad civil y las juventudes mexicanas en el seguimiento y la revisión de la implementación de la Agenda post-2015, mediante la información, la formación y el involucramiento efectivo; incluir el monitoreo de los impactos ambientales y sociales del sector privado; con-



siderar los informes sombra así como el trabajo y la experiencia de sociedad civil como elemento radical del mecanismo de seguimiento y revisión; utilizar sistemas de recolección y análisis de datos desagregados por edad, género, ubicación geográfica, situación socioeconómica; actualizar progresivamente el marco de evaluación y seguimiento de acuerdo con metas futuras, y realizar revisiones temáticas cada tres años en torno al avance de los ODS (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, pp. 17-18).

Las negociaciones intergubernamentales llevadas a cabo de enero a julio de 2015 contemplaron a representantes de la sociedad civil dentro de los diálogos interactivos. Los representantes de las organizaciones que integraron ACT!2015 participaron en conjunto con la Delegación mexicana, con un papel más o menos pasivo, que contempló facultades de voz, pero no de voto. Sin embargo, lo cierto es que durante la mayoría de las sesiones, los grupos principales, las delegaciones de los Estados Miembros, así como diversos actores que participaron en los diálogos interactivos destacaron la importancia de la sociedad civil y las juventudes para dar seguimiento y evaluación a la Agenda (Baruch y Martínez, 2015, pp. 22-31).

Tras la adopción de la Agenda 2030 a finales de 2015, la iniciativa ACT!2015 se comprometió a continuar su labor en el seguimiento y la evaluación de metas y objetivos, a partir de la formulación y monitoreo de indicadores a nivel nacional. Entre sus aportaciones más destacables para dar cumplimiento a la Agenda 2030 en México, destacan las propuestas para el fortalecimiento y adecuación de programas nacionales como la Cruzada Nacional contra el Hambre, la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), PROSPERA Programa de Inclusión Social, las Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (Projuventud), y el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género, identificando a su vez las instancias responsables, sus objetivos y los ODS correspondientes, a fin de incluir un enfoque transversal de juventudes en estos programas (Baruch y Martínez, 2015, pp. 34-35).



Aportaciones de ACT!2015 al multilateralismo

Como se ha podido ver, la participación de ACT!2015 reflejó un trabajo constante tanto entre las organizaciones que conformaron la iniciativa, como con la representación de México en la ONU. Es posible destacar al menos tres puntos que caracterizaron la incidencia multilateral de estas organizaciones durante el proceso de construcción de la Agenda 2030: el primero es el papel que desempeñó la SRE para dar cabida a las propuestas de ACT!2015; el segundo, la reducida y poco clara selección de las personas y organizaciones de ACT!2015 que lograron un lugar en la Delegación mexicana, y el tercero, los obstáculos generados por la escasez de financiamiento para la participación de los jóvenes representantes de la iniciativa.

Respecto al primer punto es importante señalar que durante las negociaciones intergubernamentales, guiadas por las reglas de proceso y prácticas establecidas en la Asamblea General de la ONU, se dispuso que la participación de la sociedad civil tuviera facultades de voz, pero no de voto. Así, como observadora, sólo pudo incidir por medio de los diálogos interactivos y proponiendo puntos a la representación estatal de México en la ONU, quien realizó las verdaderas negociaciones. Desde la propia experiencia de ACT!2015, cabe destacar que a pesar de que “la postura del gobierno mexicano en lo concerniente a las personas jóvenes no fue concisa, el equipo negociador reconoció y comunicó de manera expresa y en plenaria a los demás Estados lo solicitado por las organizaciones civiles respecto a la agenda de juventudes” (Baruch y Martínez, 2015, p. 32).

Es destacable en este sentido que de no haber existido respaldo e interés por parte de la SRE en torno a los temas posicionados por la iniciativa ACT!2015, difícilmente se habrían considerado las aportaciones de las organizaciones en los temas de juventud. Según destacan los miembros de la iniciativa, el trabajo coordinado de la Delegación mexicana con la sociedad civil y su consideración constante les motivó “a seguir participando en las reuniones de trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a seguir identificando y creando las oportunidades para que las personas jóvenes participen activamente en los procesos internacionales, regionales y nacionales que les impactan” (Baruch y Martínez, 2015, p. 32).



Si el punto anterior configura una fortaleza para la incidencia multilateral de la sociedad civil, no así los dos restantes. Como se evidenció, ACT!2015 estuvo integrada por un amplio número de organizaciones, sin embargo, sólo algunas lograron tener un espacio en la Delegación mexicana; entre éstas se encontraron Espolea, Balance, Red Global de Acción Juvenil GYAN México y la Coalición de Jóvenes por la Educación y Salud Sexual. Lo anterior habla de una dificultad persistente para ampliar a más actores la posibilidad de incidir a nivel multilateral, aunque es preciso mencionar que, sin un estudio mayor sobre el tema, es difícil determinar si esta dificultad está dada en términos institucionales o discrecionales.

Por último, un obstáculo identificado por miembros de ACT!2015 fue que “la participación de las y los jóvenes estuvo financiada por fuentes individuales, es decir, no había un financiamiento común para apoyar el viaje de las personas, por lo que el involucramiento de muchos fue poco regular” (Baruch y Martínez, 2015, p. 31). Tal situación no sólo trasluce un obstáculo para los representantes de las organizaciones civiles participantes, sino que demuestra a su vez que los espacios de incidencia multilateral son ciertamente más accesibles para las organizaciones y personas que cuentan con medios económicos suficientes para trasladarse y costear gastos personales; es posible entonces vislumbrar mecanismos de exclusión indirecta por motivos de ingreso.

La iniciativa ACT!2015 es un buen ejemplo para poner sobre la mesa el escenario en el cual se desarrollan ejercicios de participación ciudadana proactiva, mediante incidencia política concreta que influye en la definición de agendas políticas y la toma de decisiones públicas. Como se ha visto, la intervención de las organizaciones civiles involucradas fue sin duda novedosa porque se centró no sólo en foros internacionales, sino, un nivel más arriba, en un instrumento de planeación pública global, en el que la vinculación, el diálogo y la cooperación con los actores estatales, así como la generación de acuerdos con grupos y personas de múltiples nacionalidades, fueron particularmente necesarios.

La intersección entre sociedad civil y multilateralismo planteada en este ensayo es sumamente compleja. La incidencia política ciudadana a nivel inter-



nacional rompe con los tradicionales esquemas de interacción entre Estados, generando relaciones más complicadas y, sin duda, mucho más dinámicas. Más allá de si es a nivel local, nacional o global, la participación ciudadana proactiva que abandera la sociedad civil organizada en México tiene la característica de enriquecer la vida democrática, pasando de medio a fin en sí mismo. De ahí su cuantioso valor en la actualidad.

Referencias

- Álvarez Enríquez, L. (2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades y esfera pública*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Asamblea General de la ONU. (2015). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 (A/69/L.85)*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Baruch R. y Martínez, T. (2015). Análisis del proceso de la Agenda Mundial para el Desarrollo Post-2015 desde una perspectiva juvenil. En *Agenda Nacional de Juventudes. (2015). Análisis del proceso de la Agenda 2030 desde una perspectiva juvenil* (pp. 19-40). México: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Canto Chuc, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, 30, 9-37.
- López Uribe, O. y Mancilla Mendoza, M. (2015). En *Agenda Nacional de Juventudes. (2015). Análisis del proceso de la Agenda 2030 desde una perspectiva juvenil* (pp. 3-18). México: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017a). Oficio de respuesta a solicitud de información folio 0000500099517. México, Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017b). Oficio de respuesta a solicitud de información folio 0000500100817. México, Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal.

Diálogos entre gobierno y ciudadanía, un ejercicio de gobernanza en México para la Agenda 2030

Juan Carlos Páez Vieyra

México, un caso único de gobernanza

La Agenda Global para el Desarrollo, que se creó en el espíritu de Río+20, en las Naciones Unidas, es el ejercicio de gobernanza global más grande que se ha llevado a cabo, en el que se establecen estándares mínimos de bienestar humano, junto con políticas concretas para el combate a la desigualdad, todas ellas desde una visión del cuidado del medioambiente. Estas metas son una consecuencia directa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero con un nuevo aporte, una agenda de desarrollo “que debe conformarse con propósitos más precisos, adaptativos, representativos y universales respecto a las metas establecidas en el año 2000 en la Declaración del Milenio” (Prado Lallande, 2015, p. 127).

Para conseguir tales aspiraciones, la estrategia que se ha seguido consiste en llevar a cabo un proceso de gobernanza interagencial dirigido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para definir el contenido de la agenda. Desde la Conferencia de Río+20, conocida como la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en junio de 2012, la ONU y los países acordaron iniciar un proceso intergubernamental para formular los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Asamblea General de



la ONU decidió crear en septiembre de 2013 una única agenda de desarrollo, basada en los Objetivos del Milenio (2000-2015), que diera un salto cualitativo, uniendo las discusiones sobre combate a la pobreza con el proceso para atender al medio ambiente.

Es de reconocerse la buena voluntad política y el cabildeo que realizó la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) con la sociedad civil ante la ONU, para la consolidación de la nueva agenda de desarrollo sustentable 2030. Por una parte, la embajadora Patricia Espinosa formó parte del Panel de Alto Nivel que aglutinó a los diferentes expertos en el tema de desarrollo y que abrió, como nunca antes, la discusión de este tema a las redes transnacionales de sociedad civil. Incluso, la designación de la exministra de Relaciones Exteriores como miembro del Grupo de Alto de Nivel fue interpretado por el gobierno de México como un “reconocimiento de que los ODM en México registran en términos generales importantes avances en su cumplimiento, lo que a su vez induce y facilita que asuma un papel de particular relevancia en la conformación de la nueva agenda de desarrollo” (Prado Lallande, 2015, p. 134).

Este grupo organizó al menos tres reuniones en Monrovia, Londres y Bali, en las cuales se discutió el tema de la agenda de desarrollo con visión multidimensional. Estas consultas fueron realizadas en el marco del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA-ODS), que generó un informe que contiene la propuesta de los ODS y que por acuerdo de la Asamblea fue el generador del proceso analítico de sostenibilidad.

En el mes de abril de 2013, como parte de los esfuerzos de comunicación con la sociedad civil y la iniciativa privada, la Cancillería mexicana organizó, junto con la ONU y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el encuentro “Realizando el futuro que queremos: hacia una agenda de desarrollo post 2015”, en la ciudad de Guadalajara, ante los gobiernos del mundo, actores de la sociedad civil organizada de Latinoamérica, empresarios y académicos. Este espacio tuvo resultados muy ricos para la discusión del desarrollo sostenible, entre aquellos que pulsan día a día la pobreza, el despojo, la desigualdad y la discriminación.



Ahora bien, el Grupo de Alto Nivel tuvo el encargo, por parte del secretario general de la ONU, de construir consensos y delimitar los temas y el tono de la agenda de debate; para ello, en junio del 2013 elaboró un informe con los resultados de la sistematización de ese diálogo con diferentes actores la sociedad civil: expertos, académicos, organismos ciudadanos, empresarios, grupos indígenas, líderes sectoriales, grupos de mujeres, recogiendo las visiones y capacidades que la comunidad de naciones está dispuesta a impulsar. Cabe mencionar que se lanzaron varias consultas ciudadanas globales, en particular, bajo el liderazgo del secretario general de la ONU, se lanzó “The World we Want”, misma que ha sido impulsada fuertemente por el gobierno mexicano desde la Cancillería, la cual se centró en 11 ejes temáticos identificados. Ésta fue la iniciativa de mayor envergadura e impacto mundial, aunque hay otras como la de Beyond 2015, After the MDGs y la de post2015.org.

Para México, la Agenda para el Desarrollo representó una oportunidad única para construir un marco de desarrollo incluyente que tuviera objetivos concisos que fuesen una guía para la elaboración de políticas públicas para el desarrollo social y el combate a la desigualdad, con un enfoque de respeto al medio ambiente. Por ello, desde que estaba finalizando el proceso de los Objetivos del Milenio (2012), México había establecido mecanismos de monitoreo por parte del gobierno federal para su cumplimiento.

Dada esa narrativa, la premisa que utilizó el gobierno mexicano, en particular la Cancillería, para incluir a todos en la agenda de desarrollo, es lo que Juan Pablo Prado denomina “inclusión participativa”, precepto afín a la dinámica de la gobernanza global, el cual consiste en conseguir que núcleos de la sociedad civil mexicana, mediante espacios de participación, acudan con organismos internacionales y “se escuchen y tengan en cuenta en las deliberaciones para conformar el contenido de la nueva agenda” (Prado Lallande, 2015, p. 128).

Este ejercicio de inclusión es lo que algunos teóricos denominan *gobernanza global*; de manera específica para este ejercicio de participación social, la ONU ha hecho esfuerzos enormes por incluir la mayor cantidad de voces. Por ello, la gobernanza se llevó de la dimensión global a la nacional, y en esta



dimensión nacional hablamos de inclusión participativa o gobernanza para el desarrollo, lo que básicamente consiste en la incorporación de otros actores no estatales en el diseño y ejercicio de una política pública o acción gubernamental (Weiss, 2000). Desde esta lógica, en el ejercicio de la Agenda 2030 participaron los gobiernos estatales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), los mismos órganos de la ONU y la iniciativa privada.

En ese mismo tenor, México ha impulsado una visión integral del desarrollo y, en ese sentido, en las negociaciones en Nueva York, ha manifestado la necesidad de atender de manera multidimensional la pobreza y la desigualdad, en consonancia con la perspectiva de la Cepal.

En 2014 el gobierno mexicano, por vía de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), llevó a cabo tres talleres internacionales sobre la perspectiva de inclusión social y económica. En éstos, participaron delegados del gobierno, titulares de organismos internacionales y miembros de OSC. A continuación, se enumeran los temas que se abordaron en los talleres:

1. El primer taller versó sobre el concepto de desarrollo social en la Agenda Post-2015.
2. La inclusión en la Agenda Post-2015 con el lema “que nadie quede fuera de la agenda”. Este segundo taller, consistió en experiencias para integrar los objetivos, garantizando los derechos humanos para la mejora de la calidad de vida de las personas, incluyendo la accesibilidad, disponibilidad de los servicios básicos (DESCA) y la inclusión digital en un mundo global.
3. Medición para la implementación de la Agenda. Este tercer taller tuvo como fin la elaboración de indicadores, realizado en conjunto con la Cepal y el Banco Mundial.



También, el gobierno mexicano organizó, junto con los ejecutivos de Tanzania y Noruega, una consulta temática sobre temas de energía, “La Agenda Post-2015 y la energía que queremos para todos”. Este foro, organizado por Cancillería con OSC, tuvo lugar en Mérida, Yucatán, en 2013.

Otra muestra clara de la voluntad de inclusión participativa de la Cancillería en el proceso de la Agenda 2030 tuvo lugar durante el lanzamiento del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 2013, cuando el entonces secretario José Antonio Meade señaló: “México colaborará activamente en los procesos de consulta para el diseño de la nueva agenda de desarrollo emprendida por el secretario general de las Naciones Unidas y el grupo encabezado por Helen Clark” (Presidencia de la República, 2013, p. 3).

El discurso de México ante la Asamblea General de la ONU en el 68 período de sesiones en 2013 dejó en claro la conceptualización de un proceso incluyente que desde la SRE se estaba planificando:

México busca que el nuevo marco de desarrollo privilegie ante todo un enfoque de inclusión al tiempo que sea aplicable para todos los países y que se establezcan metas adaptables a las diversas realidades nacionales. [...]

Igualmente es importante que se logre la convergencia de todos los procesos sobre desarrollo en una única Agenda Post 2015, y la participación activa de todos los actores; el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y la academia, entre otros, los cuales también desempeñan un papel fundamental (SRE, 2013, p. 6).

De manera paralela se organizaron foros de consulta en países del continente americano, mayormente en Sudamérica: Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador y Brasil, que recogieron la opinión de amplios grupos del sector social, en los cuales, dependiendo de las capacidades de las redes temáticas nacionales, regionales, se trataron temas como la infancia, la inclusión social de los jóvenes, o la perspectiva de género en las políticas para el desarrollo y el combate a la desigualdad.



El hecho es que las diversas consultas que realizó la SRE, así como la importancia clave que le pusieron, tanto la excanciller Patricia Espinosa, como el exsecretario José Antonio Meade, establecieron un hito a nivel internacional, dando a conocer su postura sobre inclusión social como eje del desarrollo. México, junto con la Cepal, fue agente clave para evitar una ruptura en la Agenda, entre una visión ambientalista, emanada de Río+20, y la agenda de pobreza y desarrollo que seguía un proceso, heredada de la Conferencia de El Cairo. Esto quedó expresado en un comunicado de la Misión Permanente de México en Ginebra, que señalaba: “Para hacer frente a los retos planteados en la consecución del desarrollo sostenible, México ha insistido en la necesidad de integrar una agenda de desarrollo Post 2015 única, integral, coherente y universal, apoyada en instituciones eficaces y con capacidad de respuesta” (Misión Permanente de México ante los Organismos Interanacionales con sede en Ginebra, 2013).

En la Tabla 1 se presenta un esquema fundamental para entender este aparente divorcio que se estableció a lo largo de los últimos 30 años en las agendas mundiales y que esquematiza de una manera muy clara Alicia Bárcena (2013).

Tabla 1. Temas ambientales y derechos ambientales hacia la Agenda 2030

Trayecto de los temas ambientales	Trayecto de los derechos sociales
	1990. Cumbre Mundial de la infancia
1972. Conferencia de Estocolmo, sobre Medio Ambiente	1990 Cumbre Mundial de la Educación
1992. Conferencia de Río, sobre el medio ambiente y el desarrollo	1993. Conferencia Mundial de Derechos Humanos
1994. Conferencia Mundial de Desarrollo Sostenible de los Estados Insulares	1994. Conferencia del Cairo, sobre Pobreza y Desarrollo
	1995. Cumbre Mundial sobre la Mujer
	2000 Cumbre del Milenio



Trayecto de los temas ambientales	Trayecto de los derechos sociales
2002 Conferencia Internacional sobre	Financiación al Desarrollo
2002: Río + 10 Johannesburgo, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible	2013. Post 2015, Asamblea General.
2012: Río + 20	

Nota Elaboración a partir de Bárcenas (2013).

En ese sentido considero que uno de los mayores aportes de México durante el proceso de negociación de la Agenda 2030 fue justamente propugnar por su integración, a pesar de la postura reacia de diferentes delegaciones que estuvieron luchando por fragmentarla. La postura oficial de inclusión social y económica conlleva una visión universal con los derechos humanos, particularmente con los derechos sociales (DESCA) y el derecho al desarrollo (SRE, 2015).

Sin embargo, el entonces Canciller Meade en todo momento tuvo claridad de las posturas que debía llevar a la ONU; por ello, expresó en el debate general del 68 periodo de sesiones de la Asamblea General que la Agenda debería basarse en una aspiración comprometida con la inclusión, así como que convergieran acciones y mecanismos en favor del desarrollo, lo que hacía necesaria una apertura a la innovación y la determinación política de la comunidad internacional, que permitiera avanzar hacia un mundo de oportunidades (Meade, 2013), es decir, mantener un equilibrio en las diferentes dimensiones del desarrollo.

“La convergencia de mecanismos y acciones en favor del desarrollo, la apertura a la innovación aunada a la determinación política de la comunidad internacional, permitirán avanzar hacia un mundo con oportunidades para todos”. (Meade 2013)



La inclusión de la sociedad civil

No obstante, en este proceso, varios actores se llevan el mérito de participar en un ejercicio de gobernanza en conjunto con la Cancillería: las OSC, las cuales, convocadas por el gobierno mexicano, fueron partícipes de un ejercicio de diseño de políticas (sociales y públicas) por medio de un diálogo interno, permanente, formal, profesional de parte de ambos actores.

Y es que el ejercicio de gobernanza local fue inusitado en México, reproduciendo el espíritu que el secretario general de la ONU le diera a la discusión de la agenda para el desarrollo: que se escuchen todas las voces. Así fue que la Cancillería, de manera muy atinada, logró, desde el inicio de la discusión internacional en Nueva York, un mecanismo de diálogo y construcción de la Agenda 2030 con las OSC. Ciertamente, las organizaciones tienen también mucho mérito; en principio, porque no tenían como único interlocutor al gobierno mexicano. Por el contrario, siguiendo la literatura sobre *redes transnacionales de defensa*, elaborada por Keck y Sikkink (2000), las organizaciones mexicanas contaban con contrapartes internacionales, algunas por pertenecer a organizaciones internacionales no gubernamentales, como Children International; otras, por formar parte de redes latinoamericanas, como DECA, Equipo Pueblo, que forma parte de ADOC, ALOP, Social Watch y Mesa de Articulación. El trabajo que tienen en red les aseguraba conocer la discusión global que se daba en torno a los ODS y, a su vez, llevar la reflexión a espacios locales de la sociedad civil y al mismo tiempo construir, en conjunto con el gobierno mexicano, sus contenidos.

Al hacer referencia a la sociedad civil estamos hablando de una red formal que se estableció en torno a DECA, Equipo Pueblo A. C., asociación civil que tiene muchos años de experiencia en otros procesos participativos (Cruichshank, 2013), y que convocó a diferentes organizaciones civiles agrupadas en redes temáticas, algunas a nivel internacional y global, como Hunger Project, Mexfam, Save the Children, World Vision, Coalición Internacional para el Hábitat, Global Youth Action Network México, Oxfam México, Cladem México, SIPAM, Fundación Henrich Boll, Climate Action Network, CEMDA, Child Fund, Pensamiento Social y CIDE, entre otras. Estas agrupaciones, to-



das ellas sin filiación política, lograron establecer un mecanismo formal de diálogo con la Cancillería, para la discusión de la Agenda Post 2015, justamente como producto del encuentro “Realizando el futuro que queremos”, organizado por la SRE en 2013. A partir de ese momento, y en gran parte por el seguimiento formal y constante de los miembros de DECA, Equipo Pueblo, se logró que la Cancillería analizara la importancia estratégica de ir en conjunto con la sociedad civil a un diálogo global. Pero, ¿por qué la importancia estratégica de dialogar con actores de la sociedad civil? En principio, por una cuestión fundamental, ampliar el marco de la discusión en temas tan específicos y diversos como:

Desigualdad y pobreza, género, discriminación a grupos vulnerables, derechos de los Pueblos Indígenas, protección al medio ambiente y derechos humanos

De ahí que fuera tan importante establecer canales con organizaciones mexicanas, que en principio tienen procesos con la gente en la calle, pero que, como se mencionó anteriormente, están ligadas a otras redes locales, nacionales, regionales o transnacionales, por lo que sus planteamientos podrían ser, en algunos casos, los más progresistas. Para la Cancillería fue un proceso de mucho aprendizaje, para establecer las posturas del Estado mexicano en los diálogos diplomáticos de Nueva York.

El siguiente elemento de importancia fue solicitar al espacio de OSC mexicanas para el Seguimiento de la Agenda 2030 su acompañamiento en las reuniones como parte de la delegación diplomática mexicana que asistía al proceso de negociación de la Agenda 2030, así como a las reuniones sobre Cooperación Eficaz al Desarrollo, que culminaron en la Cumbre de Addis Abeba. Con ello se estableció un ejercicio inusitado de gobernanza en la política exterior de México, situación que no se había presentado tan formalmente desde la participación de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas con la Semarnat durante la COP16, organizada en Cancún, donde la delegación mexicana se apoyó fuertemente en las OSC.

Gobernanza en la política exterior de México

Explicar este ejercicio de inclusión social es difícil en cuanto al sesgo teórico desde el que se aborda: ¿se podría hablar de un ejercicio de acción colectiva? Propiamente dicho sí. Y es que, tanto a nivel global como en la dimensión nacional las organizaciones hicieron un esfuerzo de unidad y comunicación. Sin embargo, en la misma literatura, la creación de marcos para la acción colectiva está relacionada con la reconstrucción de ideas sobre un “agravio”; así lo plantea Tarrow (2004). En esa visión, los movimientos sociales se encuentran en confrontación con el Estado, y desde ahí generan marcos que son benéficos para la acción colectiva. La construcción de marcos es un “proceso en el cual los actores sociales, los medios de comunicación y los miembros de una sociedad interpretan conjuntamente, definen y redefinen el estado de las cosas” (p. 160). En ese sentido, sí se da la construcción de un marco en el ejercicio de diálogo sociedad civil y gobierno federal para los ODS.

Por tal razón, puede resultar extraño utilizar autores que analizan la acción colectiva para tratar un ejercicio de inclusión social; sin embargo, es la explicación más cercana a lo ocurrido en torno a la Agenda 2030, pues en ella, como señala Tarrow (2004), se presenta la necesaria construcción de significados más amplios, en el que diferentes actores de la sociedad, con temas diversos y contextos diferentes, “le dan forma a una intersección [...] entre la cultura de la población sobre la que trabajan y sus propios valores y fines” (p. 160). Esto es lo que Snow (1986) llama “alineamiento de marcos” y esto fue justo lo que ocurrió entre la Cancillería y las OSC mexicanas, el diálogo entre ellas generó un “marco” sobre desarrollo sostenible, en el cual se incluyeron transversalmente los temas de derechos humanos, equidad de género y protección medio ambiental.

En ese sentido vemos que la sociedad civil no actuó sólo en la lógica del diálogo con la Cancillería, sino que lo hicieron de manera paralela, conjunta y complementaria con las redes transnacionales, ahí es donde vuelve a tener vigencia el acercamiento con Risse y Sikkink (1999), pues es un trabajo interno y externo, como en el diagrama de boomerang que estos autores presentaron,



con la variable de que el Estado representa un actor aliado en la demanda por los ODS. Por ello, el esquema anterior marca dos formas en las cuales impactó este ejercicio participativo:

1. De manera conjunta, gobierno y sociedad civil organizada (en tres dimensiones).
2. De manera individual, la red nacional de OSC, en conjunto con redes transnacionales, que tuvieron su diálogo e incidencia diferenciada.

En la Figura 1 se presentan las tres dimensiones en la gestión de la gobernanza a partir de este ejercicio de inclusión social:

Figura 1. Marco de acción de la gobernanza en política exterior.



Nota: Elaboración propia para este artículo. ç

- Un primer elemento lo representa el hecho de que este “marco” elaborado de manera conjunta fuera fundamental para el papel que jugó la delegación mexicana en las negociaciones oficiales en el Foro Político de Desarrollo Sostenible de la ONU, de modo que también,



y de manera conjunta, México formara parte de esta construcción colectiva de los ODS.

- Un segundo elemento significó el establecimiento del posicionamiento oficial de México sobre la Agenda 2030, es decir, fue fundamental para la formulación epistemológica del modelo de desarrollo sostenible que nuestro país construyó a 2015. Este elemento sin duda fue importante, pero deberá verse reflejado en políticas públicas, en planes de desarrollo, en programas gubernamentales en los tres niveles de gobierno, es decir, una gobernanza multinivel.
- Un tercer elemento es la formulación de un plan de implementación de los ODS en la dimensión federal; es decir, si bien el elemento anterior es la visión teórica, ésta es la visión práctica; es la forma en la que las dependencias del gobierno federal elaborarán de manera integral una estrategia que tienda a implementar los objetivos. En esta tercera fase, aún incipiente, han participado las organizaciones civiles mexicanas, aunque aún no se tenga un plan definitivo. Sin lugar a dudas es fundamental que esta fase concluya en un plan consensuado socialmente para consolidar toda la legitimidad que el proceso inicial tuvo.

Los ODS constituirán un gran reto para el fortalecimiento institucional necesario para dar respuesta a la formulación de políticas públicas en los años por venir; desde ese punto de vista y con visión estratégica, en la Cancillería particularmente han sido muy estratégicos en enlazar las cumbres de Addis Abeba, París (COP 21) y Agenda 2030.

Diversos autores, entre ellos Costafreda (2016), consideran que la Agenda 2030 puede ser útil a la sociedad civil internacional y local para presionar a sus gobiernos y a los organismos internacionales para su cumplimiento, aun cuando el reto será mayúsculo. (p. 143).



Conclusiones

Sin duda el papel del gobierno mexicano en la discusión y aprobación de los ODS es muy importante, han sido actores claves y protagónicos de un ejercicio participativo, un esfuerzo por alcanzar la gobernanza global. El reto es mayor si pensamos en la definición de gobernanza global (Ocampo, 2015) como la administración, por parte de diferentes actores estatales y no estatales, de diferentes bienes públicos globales.

Sin duda México puso el ejemplo a nivel internacional de un ejercicio participativo de gran calado, desde los múltiples foros, hasta el diálogo con la Red de OSC para la Agenda 2030, como la inclusión de ésta en la delegación mexicana de Nueva York para ODS y de Addis Abeba para financiación al desarrollo (FfD, por sus siglas en inglés). En este ejercicio cabe hacer un reconocimiento expreso a la ser, que tuvo la sensibilidad política y social de abrir este espacio permanente de diálogo por medio de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como con la Dirección General para Temas Globales. Ambas instancias mostraron sensibilidad social, la seriedad profesional, la calidez y la claridad institucional para colaborar en conjunto con un grupo de 15 organizaciones civiles que formaron parte de este proceso.

El reto es mayúsculo dado que, si bien es una agenda para el desarrollo que en la dimensión internacional es muy amplia, holística e integral, el reto es mayor al interior de los Estados, pues si bien existe una tendencia hacia la igualdad (desde los mismos ODM), caminamos a una tendencia contraria en el interior de los países, sobre todo en aquellas naciones en desarrollo que fueron fuertemente afectadas por la parálisis económica producida desde 2008, y que han incrementado la desigualdad en sus sociedades, particularmente en América Latina (Costafreda, 2016, p. 3).

Asimismo, la correlación de la Agenda 2030 con “la provisión de bienes públicos globales obliga a poner en la mira la capacidad de acción colectiva, también, en el ámbito global. Ello requerirá [...] de una acción hipercolectiva” (Costafreda, 2016, p. 4) que permita una verdadera gobernanza de estos procesos globales.

Referencias

- Bárcena, A. (2013). *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: hacia una agenda para el desarrollo post agenda para el desarrollo post-2015*. En Realizando el futuro que queremos: hacia una agenda de desarrollo post 2015, Guadalajara, México. Recuperado de https://www.cepal.org/rio20/noticias/noticias/2/49682/17.04.2013.Alicia_Barcelona.Guadalajara.Conferencia_Post-2015.FINAL.pdf.
- Costafreda, A. (2016). Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible ¿Se dibuja un mejor horizonte para 2030?. *Notes Internationals CIDOB*, 143. Recuperado de https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n_143_con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_el_2030/con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_2030.
- Cruickshank, S. (2013), La diplomacia ciudadana en los noventa: espacios multilaterales como espacio de interacción ciudadanía y gobiernos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 19-47.
- Keck, M. E. y Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México. Siglo XXI.
- Meade, J. A. (2013). *Versión estenográfica del discurso de José Antonio Meade en la Asamblea General de la ONU, en el debate general del 68 periodo de sesiones, Nueva York, 26 de septiembre de 2013*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/version-estenografica-del-discurso-que-el-Canciller-jose-antonio-meade-ante-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas>.
- Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. (2013). *Intervención de la Delegación de México*. Documento presentado en Sesión sustantiva del Ecosoc: ciencia, tecnología e innovación y el potencial de la cultura para promover el desa-



rollo sustentable y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Ginebra, Suiza. Recuperado de http://mision.sre.gob.mx/oi/index.php?option=com_content&view=article&id=926%3Aintervencion-de-la-delegacion-de-mexico-en-la-sesionsustantiva-del-ecosoc-ciencia-tecnologia-e-innovacion-y-el-potencial-de-la-culturapara-promover-el-desarrollo-sustentable-y-la-consecucion-de-los-objetivos-dedesarrollo-del-milenio&catid=18%3Acontenidointervenciones&Itemid=79&lang=es

Ocampo, J. A. (coord). (2015). *La gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. México: Cepal/ Siglo XXI.

Prado Lallande, J. P. (2015). México y la inclusión participativa a favor de la gobernanza global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103, 125-144.

Presidencia de la República. (2013). México está decidido a colocarse entre los países con un índice de desarrollo humano alto [comunicado de prensa]. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/portugal/images/ArticulosPDF/informedesarrollohumano.pdf>

Risse T. y Sikkink K. (1999). The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. En Risse, T., S. C Ropp y K. Sikkink (eds.). (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (pp. 1-38). Cambridge: Cambridge University Press.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2013). *Documento de posición de México en el sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2015). México en la negociación de la Agenda para el Desarrollo Post 2015. *Portal de Participación Social*. Recuperado de participacionsocial.sre.gob.mx.



Snow, D. A. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51, 464-481.

Tarrow, S. G. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Weiss, T. G. (2000). Governance, Global Governance, and Good Governance, Conceptual and Actual Changes. *Third World Quarterly*, 21 (5), 795-814.

La sociedad civil de México y la Agenda 2030 en el siglo XXI: colaboración e incidencia en la política exterior y en la cooperación internacional

Jazmín Antonieta Arista Islas

En la actualidad, tanto el medio ambiente como los seres humanos se encuentran sumergidos en un escenario convulsionado, es decir, por un lado, hay desastres y enfrentamientos y, por el otro, hay propuestas de conciliación y cooperación; un ambiente que surge y se consolida en el marco de una gran diversidad, mediante la cual se espera tener una influencia en la forma de interacción, ya sea entre los individuos, las organizaciones o los Estados. De cualquier manera, esta relación genera vínculos a nivel nacional e internacional entre los actores.

Aunque el planteamiento de alguna perspectiva social, en determinado espacio territorial está bajo el influjo de los juicios de valor y de conocimiento de los individuos, como resultado de una percepción personal y grupal, es posible encontrar elementos en común, los cuales, retoman las diferencias que existen entre los grupos sociales y reconocen la riqueza humana que deviene de la heterogeneidad. Aunado a esto, el ser humano tiende a realizar una búsqueda de identidad a través de la pertenencia a un grupo que, al final, da cabida y significado a los pensamientos y acciones de éste.

Ya que en las circunstancias actuales predomina la interdependencia, la globalización y el cambio constante en los componentes y en los actores del



sistema internacional, resulta posible la participación de la sociedad civil, con una adecuada organización que permita una interacción conveniente y viable para los involucrados y para los proyectos por desarrollar.

Cuando existen beneficios individuales, derivados de las diversas actividades que llevan a cabo los ciudadanos, es posible que éstos se reproduzcan para el resto de la sociedad, de tal manera que se incremente la participación entre los diferentes sectores sociales y el uso de las herramientas disponibles para incidir en la construcción de los lineamientos y objetivos del gobierno, así como en la toma de decisiones. Por ello, resulta pertinente que el individuo no se pierda en la jerarquización de las actividades, en las tendencias de moda, en discursos sin sentido ni compromiso o en un proceder egocéntrico, dejando en el olvido la existencia de otros seres vivos y de su bienestar, con lo cual se elude la responsabilidad del ser humano consigo mismo, con sus semejantes y demás formas de vida en el planeta.

México se caracteriza por el nivel de influencia y de participación en foros y organismos internacionales para promover el diálogo, el consenso y la colaboración con otros gobiernos. El país tiene un estatus que le permite ser receptor y donante de recursos, además de intercambiar experiencias y colaborar con instituciones u organizaciones. Es decir, el Estado mexicano, en el marco de la política exterior, ha mostrado su predilección para incentivar la cooperación internacional como un mecanismo complementario y conveniente en la consecución de diversos objetivos, tanto nacionales como globales.

Esto ha incrementado la labor en la cooperación internacional, dándole la oportunidad de ser un actor referente, regional y mundial; al mismo tiempo que le confiere el compromiso de ser un ente responsable a nivel global y nacional, lo cual no implica que sea el único actor interesado o capaz de participar en pro de un desarrollo sustentable para la población mexicana y valida el lema *leave no one behind* (Costafreda, 2016), para reducir la desigualdad, mejorar la calidad de vida, el crecimiento económico y el acceso a las oportunidades.



Como resultado de ese interés y trabajo en la cooperación internacional, en México se ratificaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, además se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), entre otros mecanismos. Éstos tienen la finalidad de ayudar en la coordinación, en la estructuración y en la ejecución de acciones para el desarrollo, al interior y al exterior del territorio nacional.

Los mecanismos creados conforme a la cooperación internacional dan pauta a una reconfiguración de las políticas y la vinculación del desarrollo con los actores sociales para fortalecer los esquemas de ayuda e intervención. Estos mecanismos pueden ser adaptados y cada Estado define cómo será su aplicación y el sector al que se favorecerá, para coordinar los objetivos globales y locales y maximizar los beneficios. Sin embargo, es necesaria la colaboración de las autoridades, de los organismos y de la población para hacer frente a los problemas de desarrollo e integración de manera responsable, eficaz y con resultados claros.

A pesar del avance en el combate de las deficiencias del sistema nacional para beneficio de la comunidad, aún hay obstáculos de diversa naturaleza que impiden un progreso que englobe a todos los grupos sociales. De ahí que la agenda global, el multilateralismo, la cooperación y la inclusión de la ciudadanía tengan un papel relevante en la planeación y en la realización de proyectos que reflejen eficiencia, prosperidad y unión, lo cual brinda una oportunidad a la sociedad para pasar de la participación individual a una grupal y, por consiguiente, con mayor influencia en las instituciones y en los acontecimientos internacionales o nacionales.

Por ello, el periodo de tiempo que se analiza brevemente en este ensayo abarca del año 2000 al 2016 al considerar que al inicio del siglo XXI y en los años siguientes se impulsó la proyección de la participación ciudadana en asuntos políticos, por lo que se enfatizaron las relaciones con diversos actores a nivel internacional y se inició la construcción de una política exterior con mayor amplitud.

Antecedentes

México ha sido reconocido por su riqueza y su presencia en los organismos internacionales, así como por su intervención en temas de índole global. Esta actuación se convirtió en un recurso ampliamente apreciado para la consecución de determinados fines u objetivos, tanto a nivel nacional como internacional; aunque sólo se ha conseguido cumplir con estos compromisos —planteados en los foros e instrumentos internacionales— de manera parcial porque se requiere, en primera instancia, que al interior del territorio se cree y consolide una cultura de participación y una metodología adecuada para la construcción de la política exterior y del uso de los mecanismos de cooperación internacional, con presencia real y visible para la población.

En este sentido, la participación de la sociedad civil en asuntos políticos ha dejado de ser un objeto meramente artístico o decorativo y se transformó en una herramienta para quienes vieron en ésta un campo de acción que facilitaría el manejo de recursos, el entendimiento, la conciliación e, incluso, la diversificación de las relaciones y la obtención de objetivos económicos y políticos, de acuerdo con los intereses de aquellos que la utilizan y promueven. De ahí que la incidencia de los ciudadanos en la esfera política de su entorno pueda constituir un elemento valioso para la construcción y dirección de una política que sea de interés y funcional para México, tal y como lo han hecho otros países en el mundo.

Ya que los fenómenos sociales y ambientales sobrevienen con mayor rapidez por el avance tecnológico y de los medios de comunicación disponibles, es necesario que las respuestas y las soluciones generadas sean rápidas y eficaces. Empero, para poder mejorar la calidad de vida y diseñar un futuro resulta pertinente tener en cuenta la historia y los análisis que de ella se hagan para definir el estado de la sociedad actual.

Como lo menciona Russell L. Ackoff (2012):

Los problemas que elegimos para resolver y la forma de formularlos dependen más de nuestra filosofía y percepción del mundo que de nuestra



ciencia y tecnología [...] Los cambios fundamentales en estos conceptos e ideas de organización, y la forma en que se utilizan, mueven las sociedades de una etapa a otra (p. 9).

Entonces, es viable la creación y aplicación de una política que traspase la dimensión administrativa y política para llegar a una etapa operativa que responda a los desórdenes de fondo y no únicamente a la crisis. Esto sin dejar de lado la posibilidad de promover una humanización y una cultura de cooperación e inclusión como instrumento político, desde el nivel más primario hasta un plano nacional e internacional.

Teniendo presente que aumentaron las facilidades para que los individuos accedan a los espacios y oportunidades de inclusión en la toma de decisiones, una política exterior pensada desde y para México tendría el potencial de incentivar la creación y el uso de actividades y programas, con la finalidad de renovar las estrategias para mejorar el desarrollo social, económico y político de la sociedad mexicana, y también el de sus instituciones en el país y en el extranjero. Además de que permitiría la incidencia de diversos actores en la selección, dirección y aplicación de objetivos, a mediano y largo plazo, frente a gobiernos u organismos internacionales.

El tema de la sociedad civil, así como su injerencia e influencia en temas políticos, ha sido un tópico en las investigaciones, por lo que en distintos espacios de trabajo está resultando favorecido. No obstante, en México la incorporación de actores que no son considerados *políticos* se ha visto limitada por varios obstáculos, ya sean administrativos, de diseño o de operación en los proyectos.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En el año 2000 tuvo lugar la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que los países participantes se comprometieron con la Declaración del Milenio y los ODM, un instrumento conformado por ocho objetivos, un plazo de 15 años para cumplir con éstos y con su atención centrada en las necesidades hu-



manas con respeto a los derechos y las garantías de las personas. En 2002, con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se establecieron para los años siguientes indicadores cuantitativos de seguimiento y evaluación.

Una vez cumplido el plazo de 15 años, y luego del estudio de los avances logrados y los compromisos por cumplir, se crearon los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) como complemento de los ODM. Así, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un acuerdo avalado por la Asamblea General de la ONU y adoptado por 193 Estados Miembros en el año 2015, entre ellos México.

La Agenda 2030, además de ampliar el periodo de trabajo para la consecución de las metas plasmadas en los ODM, contempla 17 ODS y 169 metas, mediante los cuales se pretende dar solución a los problemas que aún afectan a un alto porcentaje de la población mundial y al rezago que se vive en varias regiones del mundo.

En México, este acuerdo hace hincapié en la necesidad de fortalecer las acciones en materia de cooperación e incrementar las oportunidades, tanto a nivel global como nacional, de conformidad con los derechos humanos y políticos de los individuos y en pro de una ciudadanía participativa. Asimismo, este instrumento de colaboración internacional se presenta como una referencia de trabajo para los próximos años, en la cual se incluyen y detallan las posibles áreas de acción y las medidas recomendadas para cumplir con los objetivos y metas de la Agenda 2030. Por ejemplo, en los ODM el gobierno mexicano presentó resultados positivos para 37 indicadores de los 51 con los que se había comprometido.

Esta evaluación deja entrever que, pese a los avances logrados, aún faltan limitaciones por superar y necesidades por satisfacer para tener un país con un proyecto de crecimiento a largo plazo y desarrollo sostenible e incluyente. Tal y como lo indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): “La continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficien-



te inversión y el bajo consumo producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso” (Cepal, 2016, p. 24).

De ahí que en la Agenda 2030 se proponga algo más que un continuo crecimiento económico, es decir, un desarrollo sostenible en materia económica, social y ambiental; además de un análisis profundo de los medios y las estrategias para alcanzar las metas planteadas dentro del plazo fijado, considerando la elaboración de políticas públicas y la evaluación de los programas y acciones llevadas a cabo por todos los sectores de la sociedad y del gobierno.

Esto es, aceptar y dirigir una reconfiguración del sistema predominante y del proceso de toma de decisiones para consolidar el actuar social y gubernamental, con base en la vinculación de los intereses individuales y colectivos. De manera contradictoria, en la historia se puede constatar que el ser humano sabe qué hacer para fortalecer la cooperación y obtener beneficios y progreso, además de que posee el conocimiento para limitar la voluntad política y obstaculizar el avance en determinadas áreas de valor, ignorando que continuar con los patrones hasta ahora implementados está resultando poco viable para los seres vivos y para el planeta.

Cooperación internacional y sociedad civil

La cooperación internacional ha evolucionado considerablemente en los últimos años y el fin de los conflictos armados durante la segunda mitad del siglo XX abrió un espacio importante para el actuar de la sociedad, la cual ya estaba involucrada en varios sucesos tanto a nivel nacional como global. Con el proceso de democratización en varios países, se logró otorgar obligaciones y derechos políticos a los ciudadanos; no obstante, faltaba una formación adecuada de la población para conseguir una mejor utilización de los recursos y espacios. Así, la participación de los individuos en la escena política, por medio de organizaciones comenzó a adquirir relevancia y al mismo tiempo hubo incidencia en otros aspectos de la vida en comunidad.



La cooperación internacional, entendida como un conjunto de acciones y un instrumento utilizado por los actores sociales para la consecución de diversas metas, se puede considerar como un poder suave (*soft power*), que pretende facilitar y estimular la relación y los acuerdos entre los países, los organismos internacionales y la población. Aunque la tipificación de los estudios resulta benéfica y adecuada en muchos casos, una continua fragmentación o una híperespecialización pueden coadyuvar a la pérdida o incompreensión de los fenómenos sociales. Así, el hecho de incentivar el intercambio de conocimiento y experiencias entre los sujetos de la comunidad internacional forma parte del proceso de cooperar e interactuar con otros para construir o modificar la concepción que se tiene de la realidad actual; es decir, conseguir una visión integral de los acontecimientos.

Por medio de los diversos instrumentos de cooperación internacional, se espera fortalecer las instituciones y los mecanismos ya utilizados para la consecución de objetivos comunes, los cuales, generan vínculos entre los involucrados. Por consiguiente, un compromiso de colaboración entre las entidades sociales confronta una realidad de prosperidad con otra que denuncia carencias y conflictos; ambas son partes de una perspectiva total, en la que la cooperación es una opción para reconstruir un Estado capaz de satisfacer las necesidades de la población y de compartir las responsabilidades, además de maximizar los beneficios.

Como lo mencionan Gustavo Meixueiro Nájera y Laura Carrera Lugo (2007): “Es claro que sociedad civil y gobierno no pueden mantenerse divididos ni apartados, pues ambos requieren uno del otro para lograr sus objetivos (p. 9)”. Ya que las acciones de los actores sociales y los eventos ocurridos condicionan la toma de decisiones, la cooperación internacional ha tenido que adaptarse y crear los mecanismos pertinentes para hacer frente a los nuevos obstáculos. Ésta puede ser reembolsable y no reembolsable; la primera comprende la asignación de recursos en forma de préstamos, mientras que la segunda no requiere una devolución del capital. En los dos casos se trata de una participación técnica y financiera para apoyar proyectos de desarrollo; la cooperación puede ser bilateral, multilateral, Norte-Sur, horizontal (Sur-Sur) o triangular.



El impulso del crecimiento económico y de un desarrollo sostenible es responsabilidad del Estado, de los organismos e instituciones y de la población; sin embargo, se requiere que existan acuerdos factibles que permitan a cada entidad llevar a cabo las labores que consideren pertinentes para solucionar algunos de los problemas sociales sin discriminar a los interesados u obstaculizar el alcance que la cooperación ha demostrado tener, cuestión que merma los avances de la cooperación internacional al *despolitizar* la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Pablo Martínez Osés (2011) señala que: “Es momento de repensar estructuras organizativas, ampliar la base social de apoyo, la promoción de espacios de participación ciudadana y las tareas orientadas a la incidencia política” (p. 25). De ahí que la creación de mecanismos de participación política y la apertura de espacios, encaminados a transformar el escenario internacional y nacional incentiven el proceso de reivindicación y reconocimiento de las necesidades actuales, en la que una ciudadanía global pueda ejercer plenamente su derecho a incidir en las políticas públicas por medio de la cooperación y de las herramientas que ésta ofrece.

Entonces, la cooperación internacional, debe ser capaz de aportar en pro de la gobernanza global, de una sociedad armónica y solidaria, de la transparencia, la rendición de cuentas, los esquemas de participación, inclusión y diálogo, la democracia, el bienestar equitativo, el respeto y la protección de la diversidad cultural y el desarrollo sostenible con base en los acuerdos de desarrollo. Además de una coherencia en las políticas públicas que mejore la comunicación y la concertación entre las partes, es decir, que haya colaboración en materia económica, política, social y ambiental para aumentar la competitividad, reducir las brechas de bienestar y dar soluciones a las necesidades actuales.

Sociedad civil: incidencia en la política exterior del país

En México, aunque la participación de la sociedad no se ha mantenido bajo parámetros constantes de acción, es posible observarla a través de diferentes



estilos de intervención, los cuales corresponden a momentos particulares de la realidad nacional. De ahí que sea posible señalar que la participación ciudadana ha existido desde siempre y sólo en años recientes el gobierno y las instituciones le han conferido una importancia y valor a las labores desempeñadas en este sector.

Este desarrollo deja entrever el uso de una *contracultura*, entendida como “aquello que se opone a toda forma de convención social o de conservadurismo, a todo lo establecido que permanece inmutable o incambiable. La contracultura puede ser cualquier manifestación social, cultural e incluso económica, que cuestione estructuras de poder verticales” (Díaz Millán, 2000, p. 24). De acuerdo con la percepción de Efrén Díaz Millán, se reafirma la existencia de manifestaciones sociales, ordenadas o no, que cuestionan y desafían el modelo de desarrollo vigente y la cultura *oficial* para dar cabida a otras formas de concebir los problemas y las soluciones a éstos.

Siguiendo con la idea anterior, en materia jurídica, a partir del siglo XXI y de la alternancia en el gobierno, se aprobaron leyes que fomentan la conformación de organizaciones civiles, que incentivan la actuación del Estado mexicano a favor de la cooperación internacional, que facultan y respaldan a los individuos para su inclusión en la esfera política, al mismo tiempo que otorgan derechos y obligaciones para éstos; por ejemplo: la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley de Asociaciones Público Privadas y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Además de crear organismos especializados como la *Amexcid*, las mejoras en la metodología y en las estructuras desplegadas para una utilización más eficiente de los recursos en los proyectos de desarrollo, la legislación nacional e internacional acerca de la cooperación brinda mayor certidumbre y seguridad a los sujetos participantes, ya que el gobierno mexicano define una postura y proporciona ciertas herramientas y espacios para que la población tenga injerencia en la toma de decisiones.

La premisa es simple:



Los ciudadanos deben tener la posibilidad de influir en el quehacer político, en el proceso de toma de decisiones, en el diseño de proyectos y programas y la sana gestión de los recursos es, pues, una manera de fortalecer la democracia vía el empoderamiento e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos de interés político” (Meixueiro Nájera y Carrera Lugo, 2007, p. 21).

El aumento del número de los canales de comunicación e interacción entre los interlocutores sociales, las asociaciones civiles y las instituciones gubernamentales para la resolución de los problemas que continúan afectando a la sociedad ha permitido la configuración de un marco de participación ciudadana, sustentado en principios económicos, políticos y morales.

Como se ha mencionado, en la última década, la inclusión de la ciudadanía en el ámbito político ha aumentado y durante la administración actual se han implementado programas que fomentan la participación de la población en temas de interés. Esto hace hincapié en los objetivos que el gobierno planteó al inicio del sexenio y que fueron descritos en el Plan Nacional de Desarrollo; es decir, con base en una consulta ciudadana a nivel nacional, se planteó trabajar por un México en paz, incluyente y próspero, con educación de calidad y con responsabilidad global, para lo cual es necesario consolidar un entendimiento mutuo y acercar el gobierno a la sociedad y viceversa. De ahí la importancia de que el diseño de las políticas públicas y, principalmente, de la política exterior sea el reflejo del interés nacional.

Si lo que se desea es maximizar los beneficios y el alcance de la cooperación internacional como instrumento proactivo de la política exterior, tanto al interior como al exterior del territorio nacional, resulta pertinente llevar a cabo programas de difusión de información y concientización de la población para incentivar su incidencia en temas políticos y coadyuvar en la construcción de un país responsable a nivel global y capaz de atender o dar solución a las necesidades de su población. En el planteamiento gubernamental se aspira a que exista una alianza estratégica y real entre los actores sociales para contribuir al desarrollo.



En este proceso de redefinir los papeles y las facultades asignadas a los sujetos sociales hay que considerar que la participación de la sociedad civil o de cualquier otro ente en la política exterior del país debe tener un fundamento legal, apoyo político, tiene que ser posible y coherente con la realidad del país y con los recursos que éste posea para hacer frente a los retos y compromisos a nivel local y foráneo. Esto implica dejar de lado los modelos tradicionales de desarrollo y de cooperación para fortalecer e incentivar nuevos mecanismos de inclusión. Como lo indica Rafael del Castillo (1999), actualmente y en concordancia con las transformaciones sociales, hay que considerar que “las decisiones dejan de tomarse de manera vertical, y ahora se tiene que persuadir, argumentar, dar evidencias y bases sólidas a las políticas” (p. 181).

Mecanismos de participación nacional

El ser humano para sobrevivir debió conocer su medio ambiente y así poder transformarlo, no sin antes moldearse a sí mismo y en este proceso su entorno se hizo menos hostil y más habitable; sin embargo, determinados modelos de crecimiento y desarrollo han generado un empleo desmedido de los recursos y una distribución desigual de la riqueza, de los servicios básicos y del acceso a las oportunidades para mejorar la calidad de vida de los individuos. Esta disparidad muestra la poca conveniencia de mantener una estructura ineficiente cuando el objetivo es incrementar el bienestar para la población.

Las problemáticas que enfrentan las instituciones gubernamentales y la sociedad civil requieren de alternativas viables que generen dinámicas de amplio espectro y de proyectos en conjunto para combatir la incertidumbre y el desconocimiento. En este sentido, la cooperación, nacional e internacional, incentiva la creación de mecanismos de participación e inclusión; lo que da pauta a una responsabilidad compartida entre Estado y sociedad para proponer soluciones que atiendan el origen del problema y no únicamente los efectos de éste.

Aunque Andrew Reynolds, Ben Reilly y Andrew Ellis (2006) mencionan que: “Cuando se diseña cualquier institución política, la premisa es que inclu-





so si no contribuye a reducir las tensiones dentro de la sociedad, por lo menos no debe empeorarlas” (p. 183), la vinculación que se promueve en los diversos instrumentos de participación requiere de un conocimiento previo y de un análisis adecuado que identifique las ventajas y desventajas de las políticas públicas y de las actividades realizadas.

En México, la colaboración entre autoridades e individuos ha atravesado por diversos obstáculos antes de tener la capacidad de influir en la calidad de vida de las personas y en el sistema político o económico. No obstante, sucesos como la apertura económica del país, la aprobación de convenios y tratados internacionales, la creación de un marco jurídico e instituciones especializadas en materia de cooperación y la apertura política han influido en la conquista de espacios y recursos que incentivan la intervención de la sociedad civil en la esfera política, en la toma de decisiones y en la creación de proyectos.

Los mecanismos que fomenta la participación ciudadana, en materia de políticas públicas, encuentran sustento en acuerdos internacionales ratificados por el Estado mexicano, en este caso la Agenda 2030, un acuerdo que renueva los compromisos adquiridos por el gobierno con los ODM en la Declaración del Milenio. Estos instrumentos se materializan con la organización de foros, campañas de información, consultas ciudadanas y académicas, la apertura de espacios para el diálogo y la discusión, el apoyo a la creación de organizaciones civiles, la captación de fondos y recursos, entre otros, además de ser uno de los objetivos que la sociedad civil tenga voz y voto en la elaboración de las directrices del país, tanto al interior como al exterior del territorio.

La cooperación internacional que se contempla en la política exterior de la República Mexicana es aquella que busca contribuir en el proceso de disminuir las necesidades y las brechas entre regiones y poblaciones, al mismo tiempo que se opta por una colaboración horizontal en lugar de los esquemas tradicionales de asistencia. Mediante esta concepción, el país y quienes conforman la población nacional pueden ser actores activos que contribuyen a transformar la realidad y las condiciones actuales de desarrollo, teniendo en cuenta que “el desempeño del sistema depende críticamente de lo bien que las partes ajusten y trabajen entre sí, y no solamente de la forma en que cada una trabaje cuando se le considere por separado” (Ackoff, 1979, p. 18).



Conclusión

Si bien es cierto que el gobierno no ha logrado resarcir las desigualdades ni dado solución a todos los conflictos, también lo es el hecho de que esta situación deja áreas disponibles para la incidencia de actores públicos y privados, cuestión que requiere aceptar una responsabilidad compartida y asumir una postura. Como lo menciona Adela Cortina (2010): “*des-vincularse* de algunos o muchos exige tomar frente a ellos una *posición activa* de rechazo. No sólo no creamos un vínculo con ellos, rechazamos activamente al existente, nos negamos a tener en cuenta a quienes de algún modo ya están ligados: declinamos una *obligación* que ya existe” (p. 64).

Las circunstancias actuales son el reflejo de una sociedad que afronta grandes y constantes cambios, ante los cuales no ha podido ofrecer respuestas rápidas y eficientes, ya sea desde los organismos gubernamentales o las organizaciones civiles. Esta cuestión deja a los individuos en el límite de la tolerancia, mientras que las instituciones y el sistema pierden credibilidad y se genera mayor descontento entre la población, aparte de las manifestaciones que cuestionan la capacidad del gobierno y de las autoridades.

Aunque el ser humano está inmerso en un mundo que ya no reconoce y en el que no ha sido capaz de redireccionar los propósitos y las actividades por un bienestar común, continúa buscando alternativas factibles para la resolución de problemas y conflictos. De esta manera, intenta construir un proyecto histórico “portador de una sociedad cualitativamente distinta que busca una relación diversa entre los seres humanos, una manera distinta de relacionarse y de crear una nueva comunicación social” (De la Torre Rangel, 2009, p. 11).

Así, considerar la inclusión de la sociedad civil en la política exterior del país requiere, por ejemplo, de un proyecto bien definido y organizado, que tenga objetivos, estrategias, instrumentos, actores, metodología, una práctica claramente definida, y que dé prioridad a los resultados y la eficiencia. Además de una utilidad final para la población y para el gobierno, tanto en territorio nacional como extranjero. Tal y como lo propuso recientemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: una gestión en la administración pública a



partir de una metodología basada en resultados. Aunado al reconocimiento de las aportaciones de la sociedad civil en el área política y económica, al desafiar o promover el uso de los medios a su alcance para reforzar su naturaleza como un elemento fundamental en la elaboración y dirección de una política exterior benéfica, capaz de hacer frente a una crisis generalizada y ser propositiva frente a un futuro incierto.

Referencias

- Ackoff, R. L. (2012). *Rediseñando el futuro*. México: Limusa.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>.
- Cortina, A. (2010). De la ética mínima a la *ethica cordis*. *Conspiratio*, 6, 64.
- Costafreda, A. (2016). Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible ¿Se dibuja un mejor horizonte para 2030? *Notes Internationals CIDOB*, 143. Recuperado de https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n_143_con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_el_2030/con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_2030.
- De la Torre Rangel, J. A. (2009). La utopía de Vasconcelos (1882-1959). *Conspiratio*, 2, 10-12.
- Del Castillo, R. (1999). Enfoques de políticas públicas. En Pineda, J. de D. (coord.). (1999). *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad* (pp. 149-208). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Díaz Millán, E. Los quebrantos de la contracultura mexicana. En Martínez Rentería, C. (coord.). (2000). *Cultura-Contracultura* (pp. 23-28). México: Plaza & Janés.
- Martínez Osés, Pablo J., et al., *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social*, Serie El mundo, la Política, las Personas en el desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



llo (AECID), Editorial 2015 y más, 2011, 102 pp., disponible en: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf, (Consultada el 23/05/2017).

Meixueiro Nájera, G. y Carrera Lugo, L. (coords.). (2007). *Gobernabilidad y sociedad civil*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Reynolds, A. Reilly, B. y Ellis, A. (2006). *Diseño de sistemas electorales: El Nuevo manual de IDEA Internacional*, México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



POLÍTICA EXTERIOR Y CIUDADANÍA





El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la política exterior de México: mecanismos de diálogo y cooperación

Patricia Baranda Carmona

El estudio de la política exterior se ha analizado desde una perspectiva estadocéntrica. Sin embargo, desde las décadas de los ochenta y noventa, dada la complejidad de la dinámica nacional e internacional, cobran relevancia actores no estatales como las organizaciones de la sociedad civil (OSC), cuya labor no se limita sólo al ámbito nacional, sino que ha trascendido al plano global.

La participación de la sociedad civil adquiere mayor relevancia en la conducción de las relaciones internacionales en la medida que influye en temas como los derechos humanos, el desarrollo, la economía, el comercio, el cambio climático, el medioambiente, entre otros. Su papel es indispensable en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y próspera, considerando que la participación social complementa, fortalece y enriquece la acción de los gobiernos en los temas que trascienden la competencia individual de los Estados.

De esta forma, se reafirma la importancia de la participación de las OSC en el ámbito de la política exterior mediante el diálogo y la construcción de mecanismos de colaboración con el gobierno a fin de contribuir en el desa-

rollo de una política exterior moderna e innovadora. De ahí que el presente trabajo busque responder las siguientes preguntas: ¿cuál es la importancia de la participación de las OSC en la política exterior de México? y ¿cuáles son los mecanismos de diálogo entre el Estado mexicano y la sociedad civil en dicho ámbito, teniendo en cuenta la corresponsabilidad de sociedad-gobierno ante un sistema democrático donde confluyen diversos actores y patrones de carácter interno e internacional? Para ello se parte de un marco conceptual en el que se plantean los conceptos claves que dan sustento al artículo; se revisa la participación de las OSC en la política exterior de México a fin de identificar el diálogo en construcción entre el Estado mexicano, mediante la S.R.E. y las OSC; se señala la participación de las OSC en foros internacionales como un mecanismo para el diálogo y la cooperación, y se termina con una serie de reflexiones finales.

Marco conceptual

Organizaciones de la sociedad civil¹

Las instituciones que componen este sector son las organizaciones no gubernamentales (ONG), las asociaciones, las organizaciones de base o de apoyo, de defensa de los derechos, las organizaciones ciudadanas; instituciones de asistencia privada, asociaciones de vecinos, fundaciones; organizaciones de tipo cultural, de matriz religiosa, deportivas y de esparcimiento; urbanas territoriales, de comunidades indígenas, de estudios y análisis políticos; entre otras (Pavón Cuéllar, y Sabucedo Cameselle, 2009; Acosta Urquidi, 2013). Entre sus características destacan:

- Pertenencia a una dimensión institucional poco común: pública no estatal. Estas organizaciones actúan como sujetos en nombre del bien público; son expresión de la ciudadanía activa. La innovación más

¹ En este documento los términos sociedad civil y OSC se usan indistintamente.



destacada es que introducen, dan forma (política y organizativa) a un cambio en las estrategias de la ciudadanía, van más allá de la tradicional dicotomía entre lo público y lo privado cuya principal distinción es su carácter “no lucrativo”.

- Los recursos de que disponen tanto financieros como humanos. Se trata de las donaciones provenientes de la cooperación internacional, nacional y de los ciudadanos, así como de los recursos humanos voluntarios. Esta distinción les permite, al menos en teoría, disponer de recursos ilimitados, siempre que estén en condiciones de atraer suficientes donativos y trabajo voluntario.
- Servicios de proximidad de las OSC. La proximidad se define por la dimensión relacional del servicio, marcada por el vínculo directo entre el proveedor del servicio y quien lo recibe, mas no en referencia al territorio (Girardo y Mochi, 2012, p. 340). Es un tipo de confianza basada en el comportamiento cara a cara.

Para Girardo y Mochi (2012) las OSC necesitan contar con el valor agregado de la transparencia y la rendición de cuentas que les permitan legitimar sus acciones frente a los ciudadanos y a otras instituciones tanto nacionales como extranjeras.

Participación social

Por participación se entiende la capacidad de las comunidades y grupos sociales para influir en las decisiones que afectan sus vidas. Por su parte, la ciudadanía es concebida como la condición de pertenencia de los individuos a una comunidad política —encarnada por el Estado y por el conjunto de leyes, instituciones y prácticas vinculadas con éste—, con la cual se tienen derechos y deberes; identifica tres dimensiones: la civil, la política y la social; estas dimensiones se refieren a distintos derechos y libertades (PNUD, 2013). Por tanto, la ciudadanía es un pacto entre el Estado y las personas.

Política exterior

Para efectos de este ensayo se denomina política exterior a “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, p. 3). Entre sus principales características se encuentran:

- El carácter estatal. Aunque en sentido metafórico se puede hablar de la política exterior de otros actores internacionales como los movimientos populares, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y conexos, la política exterior sólo puede predicarse por parte de los Estados ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para desarrollarla plenamente: 1) capacidad jurídica reconocida internacionalmente y 2) capacidad política plena, autónoma y eficaz.
- Asociación intrínseca con la política interior del Estado. Ambas políticas interfieren mutuamente ya que son dos facetas de una misma realidad política, la del Estado, tanto en su dimensión institucional como en su base social. La diferencia entre estas dos esferas de la política del Estado es la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios, es decir, mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de una misma sociedad, la política exterior se orienta a la vinculación entre Estados.
- Determinación de los objetivos que aspira a alcanzar cada Estado. Incorpora la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos. Si el país carece de los medios necesarios o son insuficientes para alcanzar los fines trazados, el Estado evidenciará una escasa proyección internacional fruto, en parte, de la impotencia para dar respuesta a los retos que el contexto internacional o las aspiraciones internas le plantean (Calduch, 1993).



Grosso modo la política exterior representa y refleja, legítimamente, los intereses del Estado. De ahí la pertinencia de este análisis, donde se identifica la apertura del Estado mexicano por medio de la SRE hacia las OSC en respuesta a la dinámica y demanda internacional de una mayor participación social y democracia institucional a fin de atender distintas problemáticas que acontecen en los planos nacional e internacional.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política exterior de México: diálogo en construcción

En este apartado se plasman los antecedentes de la apertura del diálogo entre la SRE y las OSC a través de la instancia correspondiente, así como los mecanismos de diálogo para la participación de las OSC en la política exterior mexicana.

Antecedentes

El fin de la Guerra Fría significó un hito en el desarrollo de las OSC no sólo en los países que habían estado directamente involucrados en ésta, sino en el mundo. La ola de democratización ofreció a los ciudadanos una nueva posibilidad de expresión y libertad de asociación que no habían experimentado antes, como lo revela el hecho de que las ONG de alcance internacional hayan registrado un aumento de poco más de ochocientos por ciento entre 1990 y 2006 (Granguillhome, 2013).

Ante esta nueva dinámica mundial se dio paso a una modificación en la ejecución de la política exterior mexicana, la cual, por tradición, se limitaba a los circuitos especializados y de expertos; sin embargo, ahora se diseñan modelos de inclusión para la ciudadanía organizada que busca impulsar un tipo de orden político global a partir de la incidencia en la política exterior.



Así surge la idea de nueva diplomacia,² la cual implica la incorporación de agendas nuevas en la diplomacia tal como derechos humanos, asistencia humanitaria, derechos laborales, asuntos del medioambiente global, tratados de libre comercio, entre otros, y de actores distintos a los tradicionales con relevancia internacional (corporaciones privadas, OSC, entre otros (Fuentes-Berain, 2013; Granguillhome, 2013).

Bajo esta perspectiva, en la Cancillería mexicana se han desarrollado tres etapas que muestran la evolución de la apertura hacia la sociedad civil: 1) en 2003 se estableció la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales (UAOS); 2) la Oficina de Vinculación, y 3) en 2009 se creó la DGVOSC dentro de la estructura de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. En la etapa de la UAOS, la SRE reconoció que México “atravesaba un periodo clave para establecer una política exterior que contara con la participación social de acuerdo con las circunstancias que exigía el momento nacional como internacional” (Alejo Jaime, 2013, p. 290).

La SRE considera que las organizaciones sociales defienden intereses, demandas y posiciones ideológicas específicas que buscan influir en las decisiones del gobierno y en la formulación de políticas públicas. Esto se debe a una ampliación de mecanismos para la participación democrática en el mundo; el rápido avance de las tecnologías de la información; al surgimiento de nuevos contenidos, enfoques y temas para la agenda internacional y al reconocimiento por parte de los organismos internacionales (Alejo Jaime, 2013).

En la opinión de Alejo Jaime (2013), el gobierno se interesó en promover la institucionalización del diálogo con las OSC de México en asuntos internacionales, con especial énfasis en los tratados comerciales. Por tanto, existe una voluntad de informar, invitar al diálogo, al debate y eventualmente a la consulta y a la participación de la sociedad civil.

2 Para los efectos de este trabajo se entiende por *diplomacia* el conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras.



Los ejes de trabajo de la DGVOSC se sostienen en cuatro pilares: información, diálogo, consulta y participación. Con ellos, la DGVOSC promueve y organiza diferentes programas y actividades de diálogo entre el gobierno y los actores de la sociedad civil, entre los mismos actores de la sociedad civil y para estos actores con instancias internacionales a fin de que la política exterior del país aproveche estas nuevas interacciones y tendencias internacionales a favor de los intereses de México y sus connacionales, desarrollando mecanismos internos y externos que contribuyan al fortalecimiento de la participación social en la política pública hacia el exterior (Alejo Jaime, 2013).

Mecanismos de diálogo en construcción: SRE-OSC

Lo que es relevante poner en debate es cómo y con qué mecanismos se incorpora a los actores de la sociedad civil en los medios de consulta o toma de decisiones en la Cancillería, de ahí la importancia de los mecanismos de diálogo que en breve se citan.

En este ensayo se da cuenta de cómo la SRE rediseña y redefine su campo de acción e interacción con la sociedad organizada, lo cual supone una transformación en la actitud de los ciudadanos que forman parte de la diplomacia y que tienen la responsabilidad democrática de ejercer su actividad bajo criterios de transparencia, rendición de cuentas y diálogo con los actores de la sociedad civil para compartir, debatir y construir decisiones públicas que impactan de manera directa e indirecta a la ciudadanía. En este sentido, la embajadora Patricia Espinosa, en el marco de la Conferencia del Departamento de Información Pública y ONG de las Naciones Unidas, en 2009, expresó: “Queremos seguir trabajando estrechamente con ustedes. El campo de las relaciones internacionales en nuestros días no puede ser concebido sin la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. Los Estados y las organizaciones internacionales ya no son sólo los únicos actores claves en los debates multilaterales” (Alejo Jaime, 2013, p. 297).



Entre los mecanismos identificados para evidenciar la incipiente transformación de las coordenadas de la política exterior para sus definiciones respecto a las OSC, en términos de ventana de oportunidades, estos procesos representan canales abiertos de participación para la sociedad civil en las agendas en cuestión. Los espacios son mejorables, pero lo que aquí destaca es el vínculo de las OSC en la política exterior de México. Entre estos mecanismos se encuentran:

- La Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- El Foro Mundial de Migración y Desarrollo de 2010.
- El Diálogo Social de Política Exterior de Largo Plazo.
- La 62 Conferencia Anual del Departamento de Información Pública DIP/ONG de la ONU en 2009.
- El Programa de Voluntariado Internacional para el Desarrollo Sustentable en México de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- La relación entre sociedades civiles y gobiernos de México y la Unión Europea en el marco del Acuerdo Global (2002-2012).
- La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún (COP16).
- La sociedad civil en el marco de la presidencia de México del Grupo de los Veinte (G20) en Los Cabos México, en 2012 (SRE, 2005; Alejo Jaime, 2013).

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



Asimismo, la DGVOSC ha realizado un seminario internacional anual en el que gobiernos y sociedades civiles reflexionan conjuntamente sobre la participación social en la política pública con especial atención a las experiencias en América Latina. De este trabajo sistemático, la DGVOSC ha observado una mayor participación del Consejo Técnico Consultivo en política exterior, además del surgimiento de una Comisión de Temas Internacionales en el mismo Consejo. En fecha reciente, la DGVOSC promovió la creación de una Red de Gobiernos Iberoamericanos para la Vinculación con Sociedades Civiles en el marco de la Secretaría General Iberoamericana.

También destacan un par de experiencias de trabajo para el acercamiento de la sociedad civil mexicana a los temas de política internacional: el Diálogo Social de Política Exterior de Largo Plazo y el Programa de Voluntariado Internacional para el Desarrollo Sustentable en México, entre otros que más adelante se exponen. En el primer ejercicio, la SRE identificó, con algunos actores de la sociedad civil mexicana, puntos comunes para mejorar la capacidad de incidencia de estos actores mexicanos en política exterior.

Por su parte, el Programa de Voluntariado ha mostrado una importante evolución dada la promoción y facilitación de las condiciones para hacer voluntariado en diferentes partes de México, mediante ODC, lo que ha fomentado la ampliación de medios para que el voluntariado se desarrolle en el país, así como en diferentes actividades del ámbito internacional, como el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (Alejo Jaime, 2013).

La participación de las OSC en foros internacionales: mecanismos para el diálogo y la cooperación

En el marco de las Naciones Unidas, la participación de la sociedad civil se expresó en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo (FMMD), realizado en Puerto Vallarta, México, en 2010. Como es sabido, la migración es una agenda compleja para lograr el diálogo entre países expulsores y receptores de la misma. El proceso de incorporación de las OSC en estas discusiones representa un reto que aumenta la complejidad para el diseño democrático de estos foros,

pero, a la vez, su inclusión refleja los avances de las democracias contemporáneas, aunque su gestión llegue a generar dificultades (Alejo Jaime, 2013).

La DGVOSC logró implementar el llamado “espacio común” para el diálogo entre sociedades civiles y gobierno, mecanismo dentro del FMMD, donde representantes de Estados y gobiernos escucharon a los representantes de la sociedad civil. Para que este espacio con la sociedad civil fuese posible fue fundamental que, de manera previa a las Jornadas de la Sociedad Civil, hubiese una integración de las organizaciones interesadas en esta agenda.

Fue en dos marcos en los que la DGVOSC tuvo a su cargo la estrategia para la incorporación de la sociedad civil en igual número de procesos: la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún (COP16) en 2010, y el marco de la presidencia de México del G20, en el que se llevó a cabo la cumbre en Los Cabos, México, en junio de 2012.

Respecto a la COP16, se avanzó por parte de los gobiernos en el reconocimiento y aprendizajes sobre las diversas redes y plataformas de organizaciones y movimientos que actúan en torno al cambio climático. La cumbre en Cancún demostró lo importante que fue desarrollar un trabajo previo e intenso con las OSC rumbo a tal evento, pues dio mayor calidad en la participación de la sociedad civil mexicana en las agendas de cambio climático.

Para México, esta estrategia ha arrojado importantes enseñanzas que pueden verse traducidas, por ejemplo, en los mecanismos de diálogo interinstitucional de balance y seguimiento a las políticas de cambio climático en México (GTVINC) o la inclusión de representantes de la sociedad civil en las delegaciones mexicanas.

En torno a la participación de la sociedad civil durante la presidencia mexicana en el G20, Los Cabos en 2012, se facilitó la incorporación de temas de la sociedad civil en los documentos de trabajo, como desarrollo y nutrición. También se pusieron a prueba estrategias mexicanas de inclusión e incidencia para las OSC en ese tipo de procesos, lo cual permitió identificar e integrar



plataformas de movimientos sociales globales al proceso del G20. Esto contribuyó a la incorporación de propuestas de OSC provenientes de diferentes regiones en la agenda del G20 (Alejo Jaime, 2013).

De manera gradual estos nuevos actores se han integrado y han ganado espacios en el debate sobre los temas internacionales de mayor relevancia. Cada vez más, las OSC intervienen e influyen con mayor fuerza en los debates en organismos internacionales de la talla de la ONU, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20, por citar algunos ejemplos.

La participación de las OSC en el marco de las Naciones Unidas

A finales de los años sesenta, la ONU emprendió un esfuerzo por abrir más espacios de diálogo con la sociedad civil por medio del Departamento de Información Pública, el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con ONG y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, que actualmente tiene relación con más de trece mil OSC. No obstante, la incidencia de estas organizaciones en el diseño de los programas multilaterales de asistencia o desarrollo económico y social ha sido marginal, a pesar de que se les han abierto numerosos espacios para que hagan escuchar sus voces y presenten sus propuestas (Granguillhome, 2013).

Asimismo, la ONU reconoce la importancia de crear un nuevo compromiso mundial en favor del desarrollo para después de 2015, más incluyente e integral que sume esfuerzos, ideas y compromisos no sólo de gobiernos, sino también de las empresas y de las OSC en general. Por tal motivo, el entonces secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, anunció en julio de 2012 la creación de un panel de alto nivel para debatir el diseño de una nueva agenda de desarrollo internacional. Entre los 26 miembros de este panel se encuentran representantes de países desarrollados, emergentes y en desarrollo, al igual que de la sociedad civil y el sector privado. Esto actualmente está plasmado en la meta 17 de los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), “alianza para los



objetivos” donde se pone de manifiesto la importancia del trabajo conjunto y coordinado de actores públicos y privados para la consecución de la Agenda 2030 (Granguillhome, 2013; PNUD, 2017).

Las OSC como un mecanismo de cooperación

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) ha evolucionado para dar cabida a nuevos actores de la sociedad civil. Como ya se ha observado, en diversos foros y espacios se ha buscado integrarlos para conocer sus puntos de vista y enriquecer el debate, vasto tiempo centrado solamente en los actores estatales tradicionales. En este contexto, las OSC están llamadas a desempeñar dos papeles complementarios: 1) copartícipes del diálogo sobre CID, e 2) instrumentadoras de la cooperación (Granguillhome, 2013).

Como copartícipes del diálogo sobre la CID, las OSC están cada vez más involucradas en las discusiones sobre la eficacia de la CID y, a partir de su experiencia, pueden enriquecer las discusiones y ampliar las perspectivas y alcance de la agenda, reforzando la perspectiva social. En tanto instrumentadoras de la cooperación Granguillhome (2013) señala la riqueza de la experiencia de la sociedad civil en la recaudación de fondos y sus redes en el extranjero, que facilitan el intercambio de conocimientos. Estas ventajas comparativas pueden emplearse para potenciar la eficacia y el monto total de CID para impulsar asociaciones innovadoras de cooperación.

La incorporación de las OSC, así como de otros actores no gubernamentales (particularmente el sector privado) y de los países emergentes a la nueva arquitectura de la cooperación internacional es importante y positiva al compartirse las buenas prácticas de unos y de otros, así como sus desafíos, a fin de socavarlos de manera conjunta (Figuroa Fischer, 2014). Esta complejidad de actores y modalidades aumenta tanto la oferta de cooperación como su calidad.



En abril de 2011, con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), México cuenta por primera vez con un marco jurídico que regula la administración de la cooperación internacional, tanto la que recibe como la que ofrece al exterior. En su artículo 1, la LCID establece:

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

La LCID prevé la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) como órgano desconcentrado encargado de coordinar los esfuerzos públicos en la materia, y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Procid), principal instrumento de planeación de la cooperación internacional mexicana; el Registro Nacional de Cooperación Internacional (Rencid), que concentra datos, proyectos, montos, ofertas y demandas de cooperación a un sistema de información, y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Foncid), en el que se integran los recursos financieros de diversas fuentes destinados a la cooperación internacional (Granguillhome, 2013; Figueroa Fischer, 2014).

Al analizar dicha Ley se hace evidente que ésta no prevé la participación de OSC, la academia o el sector privado en los órganos consultivos de la

Amexcid; sin embargo ha hecho un esfuerzo para establecer mecanismos de diálogo y coordinación con los citados grupos.

En 2011, la SRE, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, llevó a cabo cuatro Jornadas de Diálogo con OSC, a fin de dar a conocer los retos de la instrumentación de la LCID. Ese mismo año, la recién creada Amexcid efectuó una reunión informativa con las OSC sobre la LCID y en torno a la posición de México ante el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busan, donde se pone de manifiesto el desarrollo de las capacidades de las OSC para el intercambio de conocimientos, competencias, suministro de nuevos equipos informáticos, en aras de promover la eficacia de la ayuda para maximizar el impacto de la CID, a fin de facilitar el logro de los ODM, actualmente ODS (Agcid, 2011; Valle Pereña, 2014).

Otro ejemplo del trabajo entre la Amexcid y la sociedad civil es el establecimiento del mecanismo de participación ciudadana, el llamado Consejo Técnico Social del Consejo Consultivo, órgano colegiado de consulta, el cual reporta y da atención a las propuestas ciudadanas derivadas del mismo.

Un ejemplo más es que tras el terremoto de magnitud 7 que devastó a Haití el 12 de enero de 2010, dejó 316 000 personas muertas, 350 000 heridas, y alrededor de 1.5 millones de habitantes sin hogar, la comunidad internacional se movilizó para brindar auxilio a los pobladores de la nación más pobre de América Latina. México asumió el liderazgo en los trabajos de socorro al establecer un puente aéreo y marítimo que permitió transportar poco más de 15 000 toneladas de ayuda donada por el gobierno y la sociedad mexicana. Tras las tareas de rescate y ayuda humanitaria inició el despliegue de programas y proyectos de mediano y largo plazo que, más allá de la emergencia, han procurado incidir en el desarrollo sustentable de Haití (Amexcid, 2014).

Para tales efectos, los gobiernos de ambos países convinieron en centrar esfuerzos de cooperación en cuatro sectores primordiales: educación, salud, agricultura y desarrollo socioeconómico. De manera adicional a estos esfuerzos se impulsaron fórmulas novedosas de colaboración público-privada, bajo la denominada “Alianza México por Haití”, constituida con el objetivo



de desarrollar proyectos constructivos de infraestructura básica. La Alianza está conformada por la SRE, por medio de la Amexcid, así como por siete organizaciones privadas: Fomento Social Banamex (FSB), Fundación BBVA Bancomer, Fundación Chrysler, Fundación Cuervo, Fundación Televisa, Fundación Azteca y Unidos por Ellos. A través de esta Alianza se movilizaron 5.5 millones de dólares (tres de ellos aportados por el gobierno mexicano y el resto por la iniciativa privada) para desarrollar cinco proyectos de cooperación internacional: una escuela de oficios, una clínica de atención primaria, dos escuelas-orfanatos y un centro de apoyo integral que dará educación, albergue y medicina a 500 niños (Amexcid, 2014; Valle Pereña, 2014).

Para sistematizar este trabajo se incluyen la Tabla 1 y la Figura 1:

Tabla 1. La participación social en el ámbito regional y multilateral	
En las relaciones internacionales de México	En la agenda internacional
	En las actividades de los organismos internacionales:
Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).	Sistema Iberoamericano-Cumbre Iberoamericana.
	Sistema Interamericano-Organización de los Estados Americanos (OEA): Asamblea General de la OEA y las Cumbres de las Américas.
América Latina-el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE)	En reuniones y foros internacionales: XVII Conferencia Internacional de SIDA México 2008. G20.



Tabla 1. La participación social en el ámbito regional y multilateral

En las relaciones internacionales de México	En la agenda internacional
<p>México-Unión Europea (UE).</p> <p>Plan Puebla-Panamá.</p>	<p>Agenda y temas internacionales:</p> <p>Cambio climático.</p> <p>Cooperación Técnica y Científica.</p> <p>Delegados Juveniles ONU.</p> <p>Derechos Humanos.</p> <p>Desarrollo Sostenible.</p> <p>Género.</p> <p>Migración.</p> <p>Sociedad de la Información.</p>

Nota: Elaboración propia con información del sitio *web* de la SRE.

**Figura 1. Diálogo y cooperación SRE-OSC.**

Nota: Elaboración propia.

Reflexiones finales

En las últimas décadas, gracias a la activa participación de las OSC en las discusiones en la materia que nos ocupa y a su trabajo como implementadoras de proyectos propios y del gobierno, éstas se han convertido en actores importantes de la cooperación internacional. Reconociendo su contribución en esta cooperación, los gobiernos y los organismos internacionales han procurado ampliar el marco de interlocución en la búsqueda de respuestas a las problemáticas de índole “local”³.

Las políticas públicas implementadas por la SRE para la inclusión de la sociedad civil en las citadas agendas, han sido medidas innovadoras cuya significancia radica en la manifestación de las transformaciones que se están

³ Es decir que pese a su carácter local pueden incidir en otros planos, entre ellos el internacional bajo sus justas dimensiones.

produciendo para incluir a estos actores en los circuitos de consulta sobre las tareas de los gobiernos en los ámbitos de sus relaciones con el exterior.

Los espacios de diálogo para las OSC y gobierno aún carecen de mecanismos de incidencia más contundentes, ya que hace falta fortalecer una cultura política para el diálogo y la interlocución entre gobiernos y actores de la sociedad civil, a fin de poder incidir apropiadamente en la política exterior. De igual manera, hace falta institucionalizar esta participación con medidas que definan claramente los alcances de uno y otro actor con el propósito de sumar esfuerzos para un fin común, sin deslindar o sustituir responsabilidades; asimismo, falta diseñar mecanismos de evaluación de los resultados cualitativos y cuantitativos de la coordinación entre el gobierno y la sociedad civil; es necesario fortalecer el papel de la academia en la construcción de estos puentes de diálogo, coordinación y diseño de iniciativas que promuevan una política exterior mexicana no sólo innovadora acorde con la dinámica internacional, sino con miras a convertirse en una política de Estado.

Los movimientos sociales que quieran influir en las decisiones y en las políticas que emanan de los espacios multilaterales y en las agendas de los gobiernos tienen grandes retos por delante, pues “más allá de la participación de sectores empresariales en las negociaciones de acuerdos comerciales”, a la sociedad civil le hace falta una mayor presencia en las organizaciones multilaterales emergentes y en los procesos para la definición de políticas públicas en el ámbito tanto interior como exterior. Ello se debe a su diversidad, heterogeneidad y fragmentación, o bien por la falta de efectividad de los mecanismos de participación institucionalizada existentes.

¿Aún falta mucho por hacer? Sí, no obstante, como ya se pudo observar en este ensayo, se ha dado una apertura en un ámbito que por tradición histórica ha sido de los más cerrados, la política exterior mexicana, ello mediante la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus distintas ramas ¿Están dadas las ventanas de oportunidad? ¿Qué falta? En un primer momento, que las OSC fortalezcan su participación considerando su experiencia y trascendencia en la complementariedad de su labor con la del Estado mexicano tanto a su interior como en su proyección y cooperación en el exterior.



Referencias

- Acosta Urquidi, M. (2013), La emergencia de la sociedad civil como actor político de alcance mundial: amenazas y desafíos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 149-166.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (Agciid). (2011). *4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*. Recuperado de https://www.agci.cl/attachments/article/620/bus_a_foro_eficacia_ayuda.pdf.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid). (2013). La cooperación mexicana en Haití, en *Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/la-cooperacion-mexicana-en-haiti>.
- Alejo Jaime. A. (2013), Sociedad civil y política exterior en México a la luz de las nuevas diplomacias. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 284-307.
- Calduch, R. (1993). La política exterior de los Estados, en *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Centro de Estudios Ramon Areces CEU-RA. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.
- Figueroa Fischer, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 29-53.
- Fuentes-Berain, S. (2013). Sociedad civil y política exterior en México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 5-9.
- Girardo, C. y Mochi, P. (2012). Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, XII (39), 333-357.

Granguillhome, R. (2013). La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 111-125.

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Objetivo 17: Alianzas para los objetivos*. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-17.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2005). “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”. Recuperado de <https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/2-marco-normativo?-download=53:acuerdo-por-el-que-se-establecen-los-lineamientos-para-la-participacion-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-temas-de-politica-exterior-dof-02-03-05>.

Valle Pereña, J. M. (2014). México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 15-28.

PERFILES





Semblanzas

Jorge Morón Vilchis

Licenciado en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Docente en el bachillerato propedéutico y general de las escuelas preparatorias de la UAEM y en el bachillerato tecnológico del Conalep, Estado de México, en el que labora desde hace 30 años. También ha impartido cursos sobre desarrollo humano y calidad, actitud y desempeño del servidor público, tanto a trabajadores de la iniciativa privada como empresa SCA, así como en el SEIEM.

Salvador Vázquez Fernández

Antropólogo social, maestro en Sociología Política y en Política Pública y doctor en Ciencias Sociales. Cuenta con más de veinte años de experiencia profesional en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Es docente en la maestría en Asuntos Globales en la Universidad Anáhuac y en la maestría en Administración Social en la Universidad ORT. Especialista en protección y bienestar de la niñez, desarrollo comunitario, incidencia en política pública a nivel local, nacional y regional en América Latina. Ha colaborado con organizaciones internacionales como ChildFund y World Vision International y ha coordinado equipos multidisciplinarios en ambientes multiculturales. Actualmente es director nacional del Club de Niños y Niñas de México, A. C.

Valeria Bereniz Ramos Barba

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Ha laborado en el sector gobierno en diferentes organizaciones de la sociedad civil. Fue presidenta fundadora de Vida y Autismo, A. C. Ganó el Premio Municipal de la Juventud en 2011, otorgado por el Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, en la categoría de Logro Social, y fue acreedora a la Presea “Venustiano Carranza” al Mérito Académico, por parte del Gobierno del Estado de Coahuila. Sus áreas de interés son el derecho internacional, las políticas públicas, los derechos humanos, la discapacidad y el derecho del espacio exterior.

Zara Ashley Snapp Hartman

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Colorado en Denver y maestra en Políticas Públicas por la Harvard University. Actualmente es consultora en varias organizaciones, incluyendo Acción Técnica Social en Colombia, Equis Justicia para las Mujeres y Fundación Kaluz en México y la Alianza por una Política de Drogas en Estados Unidos. Formó parte del Secretariado de la Comisión Global de Políticas de Drogas, donde se enfocó en la estrategia de América Latina, la comunicación y la reforma internacional de la política de drogas con miras al UNGASS 2016. Es autora del *Diccionario de drogas*, publicado por Ediciones B en 2015.

José Víctor Flores Carmona

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente cursa la maestría de excelencia Conacyt en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la BUAP. Realizó prácticas profesionales en el Consulado de Carrera de México en Saint Paul, Minnesota. Trabajó como abogado analista en la Procuraduría Fiscal adscrita a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.

Joseph Alan Medina Reyes

Licenciado en Relaciones Internacionales con especialidad en política exterior. En el ámbito profesional se desempeñó como analista en la Dirección General para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y como supervisor electoral en el Instituto Nacional Electoral, durante el proceso electoral 2015-2016. Actualmente colabora como consultor en Conocimiento en Red, S. C., consultora especializada en planeación estratégica. Su trayectoria social incluye su participación en diversas organizaciones de la sociedad civil; es miembro fundador de la Red Paz en Movimiento, organización dedicada a la prevención social de la violencia; miembro activo de la Red Viral, y de Conciencia y Entusiasmo Joven, A. C. Sus líneas de investigación son el gobierno abierto, la observación electoral y la participación juvenil ciudadana.

Sebastián Alfonso Rueda Quesada

Es abogado y candidato a especialista de la Universidad Externado de Colombia en Derechos de autor, propiedad industrial y nuevas tecnologías, con estudios avanzados en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales por la Universidad Rey Juan Carlos de España. Actualmente se desempeña como director de desarrollo de SpinLegal. Dentro de su experiencia se destaca la prestación de servicios de consultoría en gestión de información, adaptación de la ley de protección de datos personales e implementación de políticas de transparencia en Colombia.

Raquel Jiménez Acosta

Es internacionalista por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y maestra en Medio Ambiente y Desarrollo por el King's College London de la University of London. Ha sido colaboradora en ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. Actualmente es coordinadora de redes y alianzas en Reforestamos México, A. C.

Francisco Gallardo Negrete

Licenciado en Filosofía y maestro en Literatura Hispanoamericana por la Universidad de Guanajuato. Actualmente cursa el doctorado en Humanidades, con énfasis en Teoría Literaria en la UAM-Iztapalapa. Colabora en la revista *Nexos*. En septiembre de 2015 ganó el Premio Nacional de Ensayo Literario Alfonso Reyes, que convoca el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León (Conarte). Declarado ambientalista, es profesor en activo y ha impartido conferencias en diversas universidades del país.

Sandra Leticia Guzmán Luna

Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestra en Política y Regulación Ambiental por la Escuela Londinense de Economía y Política Social. Candidata a doctora en Política por la Universidad de York en Reino Unido. Fundadora y coordinadora del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe. Ha participado como representante de la sociedad civil y como asesora de la delegación oficial mexicana en diversas conferencias de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; ha sido seleccionada para atender sesiones de alto nivel en el marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático y desarrollo sustentable, y es la primera mexicana en participar en el Homeward Bound, proyecto de fortalecimiento de las mujeres en la ciencia con misión a la Antártida.

Rodrigo Arturo Jiménez Silva

Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestro en Políticas públicas con enfoque en gestión pública por la Hertie School of Governance de Berlín. Becado por el Fondo del Sustentabilidad Energética Conacyt-Secretaría de Energía (Sener). Se desempeñó en la Dirección General de Asuntos Interna-

cionales de la Sener como enlace de cooperación internacional y como jefe de departamento para América del Norte, donde dio seguimiento a la relación bilateral en el ámbito energético entre México y Estados Unidos, Canadá, Alemania, Países Bajos, entre otros, así como con organismos internacionales como la Agencia Internacional de Energía y la Clean Energy Ministerial. Cuenta con experiencia práctica en el seno de la OCDE. En el ámbito de la sociedad civil, es miembro del Programa de Jóvenes del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y ha colaborado en temas de cooperación internacional con Diálogos A. C.

Arianne Berenice Reséndiz Flores

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, titulada con mención honorífica. Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la UAM-Azcapotzalco. Ha impartido ponencias y participado en eventos académicos a nivel nacional e internacional (Medellín, Madrid, Quito). En el marco de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), participó en los trabajos de la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio. Actualmente cursa el doctorado en Urbanismo en la UNAM.

Laura Becerra Pozos

Antropóloga Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia y maestra en Planeación y Desarrollo por el Programa Multinacional de Apoyo para América Latina de la OEA y la Universidad Autónoma de Morelos. Es directora ejecutiva de DECA, Equipo Pueblo, A. C., presidenta de Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña, A. C. (Idemo), directora regional de Camexca de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (Alop), secretaria ejecutiva del mecanismo de colaboración

entre las OSC y el gobierno federal para el diseño y la construcción de manera conjunta de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y el desarrollo político del país, representante de las OSC en el Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil-Instituciones de Gobierno, en el marco del Acuerdo Global México-Unión Europea y representa a la plataforma mexicana de OSC de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe. Fue integrante del Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC.

Hanna Monsiváis Lehne

Licenciada en Humanidades y Ciencias Sociales por el Tec de Monterrey. Maestra en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Experiencia en responsabilidad social corporativa como cabeza del área en Procter & Gamble México. Profesionista en el sector del desarrollo social, con especial interés en procesos de colaboración entre sectores y en la creación de respuestas integrales y sostenibles a las necesidades sociales. Actualmente es coordinadora de Planeación Estratégica de Programas en Save the Children México. Ha impulsado y coordinado la creación de modelos para la protección de los derechos de los niños y las niñas en temas de salud, educación y protección contra la violencia.

Antonia Nájera Pérez

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública; integrante y coordinadora del Frente Ciudadano Estado de México, red de organizaciones civiles en materia de derechos humanos y participación ciudadana en el Estado de México. Participó en ACT!2015, iniciativa de organizaciones civiles mexicanas para el impulso de la agenda de derechos humanos de juventudes dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Primer lugar en el premio al mejor trabajo de investigación en Administración Pública

UNAM 2017 por su proyecto sobre política pública y transversalidad de la perspectiva de género. Actualmente está en el Programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM, donde realiza investigación en materia de sociedad civil y *advocacy* para los derechos sexuales y reproductivos en la Ciudad de México.

Juan Carlos Páez Vieyra

Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Políticas Públicas por el ITESO. Es docente en el ITESO y en la Universidad Iberoamericana de León. Director de Pensamiento y Estrategia Social, A. C., organización miembro del Espacio de Articulación de Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030. Es embajador senior de la Campaña My World México. Ha colaborado en diferentes organismos civiles desde 1998. Es coautor de varios libros editados en México y Latinoamérica sobre derechos humanos, sustentabilidad y cooperación internacional para el desarrollo. En la función pública ha colaborado en el Instituto Electoral de Jalisco, en la Coordinación de Proyectos Internacionales de la Secretaría del Medio Ambiente y en el Sistema DIF Guadalajara.

Jazmín Antonieta Arista Islas

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha trabajado en proyectos de la Secretaría de Educación Pública, en el Instituto Nacional Electoral y en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Participa en organizaciones civiles y en proyectos de voluntariado. Actualmente estudia la especialización en Negociación y Gestión de Conflictos Políticos y Sociales en la UNAM.

Patricia Baranda Carmona

Licenciada y maestra en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Becada por Conacyt. Candidato a doctora en Innovación y Responsabilidad Social por la Universidad Anáhuac México Norte. Catedrática de la licenciatura de Relaciones Internacionales en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Egresada del Centro William J. Perry de la Universidad Nacional de Defensa en Washington, D. C. Autora de artículos y coautora del libro *Derecho marítimo Internacional* publicado por la Semar y la Facultad de Derecho de la UNAM; ponente en eventos nacionales y extranjeros, así como en medios de comunicación, entre ellos *El Financiero* y *Bloomberg*. Sus líneas de investigación son cooperación en América del Norte, seguridad nacional y responsabilidad social.

ANEXOS





CONCURSO DE ENSAYO

Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México



CONVOCAN

La Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Instituto Matías Romero

BASES

I. OBJETIVOS

- Promover el interés de la sociedad civil en temas de la agenda internacional de México, destacando los compromisos nacionales a partir de 2017.
- Conocer los análisis y las propuestas de la sociedad civil y otros actores interesados en la agenda internacional de México y en los foros multilaterales.
- Estimular la investigación académica sobre el tercer sector y contribuir en su fortalecimiento.

II. DE LOS PARTICIPANTES

La convocatoria está dirigida a personas mayores de 25 años y que sean miembros de organizaciones de la sociedad civil, estudiantes de nivel superior e investigadores interesados en los temas mencionados en el apartado III.

III. CARACTERÍSTICAS DEL ENSAYO

- Los ensayos deben ser originales e inéditos, no haber sido premiados en otro concurso, ni propuestos para otro certamen o que se encuentren en proceso de dictamen para su publicación. Las citas y bibliografía deberán apegarse a las normas de la American Psychological Association (APA).
- Los ensayos deberán analizar los aportes y la incidencia de la sociedad civil en la política exterior mexicana o en los foros multilaterales en general. Se espera que realicen propuestas sobre espacios y mecanismos de participación de la sociedad civil, así como formas de sinergias y alianzas dentro del tercer sector con el gobierno.
- Los ensayos podrán versar sobre la incidencia de la sociedad civil en cualquiera de los siguientes temas de la agenda de México a nivel multilateral:
 - Derechos humanos
 - Migración
 - Cambio climático y biodiversidad
 - Comercio de armas
 - Desarme
 - Géneros
 - Agenda 2030
 - Transparencia y gobernanza
 - Drogas y crimen organizado
- Los ensayos deberán ser escritos de manera individual y no se aceptarán coautorías.
- La extensión mínima de los ensayos deberá ser de 3500 palabras y la máxima de 6000; en formato Word, letra Arial 12 puntos, interlineado de 1.5 y márgenes de 2 cm.
- Los ensayos deberán escribirse en español e incluir una portada indicando: el título del ensayo, el pseudónimo del autor, el correo electrónico y su número de teléfono celular.

IV. DEL REGISTRO Y RECEPCIÓN DE ENSAYOS

- El periodo de recepción de ensayos será del 15 de marzo al 15 de junio de 2017. Cualquier ensayo que se reciba posteriormente no será aceptado en el concurso.
- Los ensayos podrán entregarse impresos en las oficinas del Instituto Matías Romero (República de El Salvador 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, C. P. 06080, Ciudad de México) o enviarse al correo electrónico imromero@sre.gob.mx. En ambos casos, se entregará un acuse de recibo con la fecha y la hora de recepción.
- Los concursantes deberán adjuntar a su ensayo una copia de su identificación oficial indicando su fecha de nacimiento y una breve semblanza curricular.

V. DEL JURADO CALIFICADOR

- El jurado estará conformado por el Instituto Matías Romero, la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil y distinguidos académicos.
- Los ensayos serán calificados preservando el anonimato de los autores.
- Entre los criterios de evaluación se encuentran: la originalidad, la claridad del argumento central, el conocimiento del tema y la pertinencia de las propuestas.
- Los asuntos no previstos por esta convocatoria serán resueltos por el jurado calificador y su fallo será inapelable.

VI. DE LOS RESULTADOS Y PREMIOS

- Los resultados del concurso se publicarán el 31 de julio de 2017 en las páginas de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Matías Romero.

- Se premiarán los tres mejores ensayos:

Primer lugar:

- Publicación electrónica del ensayo en la página: www.gob.mx/IMR
- Una entrevista radiofónica con el autor en el programa "Las Relaciones Internacionales de México".
- Diploma y 50,000 pesos

Segundo lugar:

- Publicación electrónica del ensayo en la página: www.gob.mx/IMR
- Diploma y 20,000 pesos

Tercer lugar:

- Publicación electrónica del ensayo en la página: www.gob.mx/IMR
- Diploma y 10,000 pesos

- Se entregará una constancia de participación a todos los concursantes.

- Todos los ensayos formarán parte de la memoria histórica-documental del Instituto Matías Romero y de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.



Intervención del Canciller Luis Videgaray Caso en el 72° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, 21 de septiembre de 2017



Señor Presidente,

Excelencias,

Distinguidos Delegados.

Señoras y señores.

Hoy me presento ante esta Asamblea en un momento duro y doloroso para los mexicanos.

Nuestra nación está herida por los embates de la naturaleza. En las últimas semanas, junto con nuestras hermanas naciones del Caribe y los estados de Florida y Texas, en los Estados Unidos, hemos sufrido desastres naturales de gran magnitud que han provocado sufrimiento, destrucción y muerte.

Lo más grave para México han sido dos terremotos consecutivos, en tan sólo 12 días, que han puesto a prueba no solamente nuestra preparación e infraestructura, sino nuestra misma humanidad. El primer terremoto provocó un centenar de muertos y dejó 300 mil damnificados en los estados del sur, en Chiapas y Oaxaca. El segundo, ocurrido apenas hace 48 horas, ha causado hasta ahora 273 víctimas mortales, numerosos derrumbes de casas, escuelas, puentes, y muchos heridos en la Ciudad de México y en poblaciones del centro de la República.

Ante el desastre natural, Excelencias, hoy me siento más orgulloso que nunca de ser mexicano. La sociedad mexicana, unida y solidaria, ha salido a las calles a ayudar y rescatar a las víctimas de estas tragedias.

Vemos jóvenes rescatando a viejos, niños ayudando a sus padres y amas de casa uniéndose a las brigadas de rescate. Vecinos recolectando alimentos, personas abriendo las puertas de su casa para convertirlas en albergues y gente improvisándose en cadenas humanas para levantar escombros y salvar vidas de personas que aún permanecen atrapadas.

Llenos de esperanza, podemos informar a esta Asamblea que se han rescatado con vida a 51 personas entre los escombros de edificios derrumbados y esperamos rescatar a muchas más.

En esta hora difícil, a los mexicanos nos conmueven las innumerables muestras inmediatas de solidaridad de la comunidad internacional. Los amigos se hacen presentes en los momentos duros y hemos comprobado, con emoción, que México tiene amigos sinceros en todo el mundo. Su ayuda oportuna puede significar la diferencia entre la vida y la muerte de muchas personas.

Hasta este momento, la prioridad han sido las labores de rescate: ayudar a las personas atrapadas entre los escombros para que vuelvan a ver la luz. Estamos también trabajando para proporcionar asistencia médica inmediata a quien lo necesite con urgencia. Hemos unido esfuerzos para alimentar y dar refugio a todos los que han perdido su casa o tienen temor de volver a ella.

Al frente de estos esfuerzos está una sociedad decidida a salir adelante, más fuerte que nunca. Ha sido vital la labor desplegada por nuestras Fuerzas Armadas y autoridades de Protección Civil en el auxilio a la población. Las y los rescatistas no han visto descanso en esta labor, en la que queda mucho por delante.

A nombre del pueblo y gobierno de México, a nombre del Presidente de todos los mexicanos, Enrique Peña Nieto, quiero agradecer, de corazón, las innumerables muestras de simpatía y apoyo que hemos recibido del mundo entero. Su ayuda nos demuestra que estar en Naciones Unidas, en las secuelas de un desastre natural, es estar en familia.

Hoy México se siente abrazado y encuentra consuelo por un mundo que no nos deja solos en nuestra tragedia.

En particular, quiero agradecer el apoyo del Secretario General, António Guterres, y al personal del Sistema de Naciones Unidas que colabora en casos de emergencia para respaldar las labores de asistencia inmediata. Y quiero también agradecer a muchos países que se han movilizado con gran velocidad para enviar equipos de rescatistas y expertos.

Esta mañana la Ciudad de México amaneció con la presencia de rescatistas de Honduras y El Salvador, quienes fueron asignados a la zona de Tlalpan; rescatistas de Israel, quienes están en la calle de Álvaro Obregón; de Estados Unidos, que están en las calles de Escocia y Edimburgo; de Panamá, que están apoyando en las calles de Querétaro y Medellín; de España y de Chile, que han llegado recientemente y en las próximas horas se esperan equipos de Ecuador, Japón, Colombia, Costa Rica, Perú y muchas otras naciones que nos han ofrecido ayuda que, sin duda alguna, aceptaremos y vamos a aprovechar.

Quiero agradecer profundamente a los gobiernos de esos países por su solidaridad. Los mexicanos no lo olvidaremos.

Sr. Presidente:

Hoy que la solidaridad internacional se hace presente en México, no podemos dejar de hablar de los retos que el mundo enfrenta y que sólo a través de la solidaridad venceremos con éxito. Uno de ellos es la creciente desconfianza en el multilateralismo.

En la última década la economía internacional recibió los impactos de una severa crisis financiera en los países más desarrollados que causó una elevación súbita del desempleo, pérdida de ahorros y descapitalización de millones de familias y la quiebra de miles de empresas.

También, se registra una desaparición gradual de miles de empleos por la creciente robotización en algunas industrias y la automatización de algunos servicios que continúa hasta hoy. Estos factores son el origen de una ola de gran temor y frustración social, que se han transformado en sentimientos de rechazo a un mundo abierto y a la globalización.

El terrorismo también ha contribuido a acentuar los temores al mundo exterior, en la población de distintas regiones.

Esta ola de temor y rechazo a la globalización ha llegado a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales. Hoy surgen voces que cuestionan la eficacia del multilateralismo para enfrentar los retos globales. Hoy, pareciera que a la comunidad de estados soberanos se le presenta un falso dilema: perseverar en la cooperación y la construcción de puentes de entendimiento o, por el contrario, cerrar fronteras y construir muros basados en el temor.

México rechaza este dilema. México ha sido, y seguirá siendo, un estado soberano con profunda vocación multilateral. Ningún país, por más poderoso que

sea, es capaz de responder, por sí solo, a los enormes desafíos compartidos de nuestra época.

Es el multilateralismo lo que hace la diferencia entre un sistema internacional de estados que se limitan a la coexistencia mutua, y una sociedad internacional en la que los estados soberanos se comprometen a una convivencia solidaria y responsable para la solución de los retos comunes.

El compromiso de los Estados con el multilateralismo reduce las tendencias anárquicas en el sistema internacional. Un mundo basado en normas y procedimientos soberanamente aceptados está en el interés de todos, porque el multilateralismo fija parámetros internacionales aceptables a los estados soberanos que aceptamos sujetar nuestra conducta a ellos.

Son numerosos los logros del multilateralismo en los diversos años. La lucha contra el cambio climático, la preservación de la biodiversidad, la regulación del comercio de armas, el nuevo paradigma de la política internacional de control de drogas o la respuesta a los desastres naturales, son algunos ejemplos.

Hoy, México apuesta nuevamente al multilateralismo en el proceso de negociación del Pacto Mundial de Migración, para que los flujos migratorios ocurran de una forma regular, segura y ordenada.

Hoy que México enfrenta una tragedia, los mexicanos comprobamos una vez más el valor del multilateralismo a través del apoyo que nos ha prestado la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas.

Comprobamos el valor de ser parte de una auténtica comunidad internacional. En minutos, la Oficina de OCHA nos ayudó a identificar los países que tenían la capacidad necesaria para apoyarnos en esta emergencia. En este momento de dolor, el multilateralismo y las Naciones Unidas nos mostraron a los mexicanos su cara más generosa y práctica.

Señor Presidente:

Pocos instrumentos convocan a la solidaridad entre los seres humanos con la potencia de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y para México, la Agenda 2030 es hoy un compromiso de Estado.

Por ello, establecimos un Consejo Nacional, que encabeza el propio Presidente de la República, y el gobierno federal elaborará su presupuesto y planes de desarrollo con base en los criterios contenidos en la Agenda.

La Agenda 2030 debe fungir como un nuevo articulador del trabajo de nuestra Organización. Debemos encauzar a las Naciones Unidas para que efectivamente busquen, como primer objetivo, la prosperidad de los habitantes del planeta.

Sr. Presidente:

México estará siempre a favor de la paz y de la solución pacífica de las controversias. Desafortunadamente, continúan surgiendo conflictos armados que exigen el involucramiento de las Naciones Unidas. Por eso, desde 2014, México participa en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas. El caso exitoso del Acuerdo de Paz de Colombia es un ejemplo significativo.

Sin embargo, para que las Naciones Unidas sean más eficaces en esta tarea, es necesario fortalecer su capacidad preventiva, centrada en la persona, la promoción del desarrollo y, por supuesto, el respeto a los derechos humanos.

La existencia de armas nucleares representa una amenaza para toda la humanidad.

Ante la persistencia del peligro nuclear, el día de ayer, el gobierno de México firmó el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares, que en breve el Ejecutivo someterá a la aprobación del Senado de la República. Al mismo tiempo, México apoyará todas las resoluciones del Consejo de Seguridad contra las

amenazas nucleares, y hoy reitero nuestro apoyo al Tratado de No Proliferación Nuclear para garantizar su efectivo cumplimiento.

Condenamos, sin ambigüedad, todos los ataques terroristas, sin importar cuál sea su motivación. Es por ello que apoyamos las iniciativas multilaterales de prevención de la ONU, que a la par de los esfuerzos para lograr la erradicación del terrorismo, promueven la tolerancia y el respeto de los derechos humanos.

Señor Presidente:

Los estados solidarios tenemos la obligación de proteger y promover los derechos humanos. Sin embargo, las mujeres y las niñas sufren de violencia sexual, exclusión, marginación, discriminación y, en casos extremos, abominables feminicidios. México reconoce su obligación de redoblar esfuerzos para combatir estas prácticas y castigar estos crímenes.

Un estado solidario está comprometido con el empoderamiento de las mujeres y las niñas. La igualdad de género es un prerrequisito para lograr un mundo en el que la paz y el desarrollo sean verdaderamente sostenibles, incluyentes y duraderos.

Sr. Presidente:

México reafirma su apertura al mundo. Estamos ampliando y diversificando nuestros vínculos políticos, económicos y de cooperación con todas las regiones, incluyendo a Europa, Asia y el Pacífico.

México y la Unión Europea están por concluir la actualización de su marco jurídico, con lo que tendrán instrumentos más fuertes para que, sobre la base de valores compartidos, como la defensa del multilateralismo, juntos enfrenten de mejor manera los retos globales de hoy.

De la misma forma, estamos fortaleciendo nuestros vínculos económicos con China, Japón y la República de Corea; y hemos iniciado negociaciones comer-

ciales con Australia, Nueva Zelandia, Singapur e Israel, por sólo mencionar algunos ejemplos.

Al mismo tiempo, estamos decididos a profundizar nuestros lazos con la región a la que orgullosamente pertenecemos: América Latina y el Caribe.

El desastre natural que hoy vive México comprueba que la solidaridad es un valor esencial para los países de nuestra región. México ha sido, es y quiere ser solidario con todas y cada una de las naciones de nuestra América Latina y el Caribe.

Queremos ser solidarios con nuestros hermanos de El Salvador, Guatemala y Honduras en sus esfuerzos cotidianos para fortalecer la seguridad, la estabilidad y la prosperidad de sus sociedades para que tengan una convivencia segura y próspera.

México quiere ser solidario con los hermanos del Caribe, que enfrentan un enorme desafío para su reconstrucción. México ha estado y seguirá presente en este esfuerzo.

Queremos ser solidarios con el pueblo venezolano que hoy lucha por recuperar su democracia.

Mantendremos la solidaridad con nuestros socios de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú), para seguir promoviendo la innovación, el comercio y la inversión en nuestros países.

Queremos ser solidarios con los miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con quienes la Alianza del Pacífico ha iniciado un proceso prometedor de acercamiento.

Queremos ser solidarios con nuestros hermanos cubanos, que aspiran a abrirse al mundo y normalizar sus relaciones con todas las naciones.

Señor Presidente:

México también es un orgulloso miembro de América del Norte. Como nación soberana y solidaria, creemos en el proceso de integración norteamericano para que esta región se consolide como la más competitiva del mundo.

México aspira y apuesta por una región donde prevalezcan los puentes de amistad y cooperación y el principio de corresponsabilidad para enfrentar nuestros problemas comunes.

Hoy, el pueblo y el gobierno de México reiteran en esta tribuna su profunda solidaridad con todos los mexicanos que viven en Estados Unidos, sin importar su condición migratoria.

El gobierno de México tiene la obligación jurídica y legal de protegerlos y apoyarlos. A través de nuestros Consulados, seguiremos apoyándolos, defendiendo sus derechos y abogando por sus causas.

Estamos profundamente orgullosos de ellos y su contribución a la economía, la cultura y la sociedad norteamericana. Estamos particularmente orgullosos de los *Dreamers*, los soñadores, y seguiremos pugnando por una solución permanente a su situación jurídica.

Con Canadá y Estados Unidos estamos avanzando en la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Asumimos este proceso con absoluta seriedad. México defenderá en todo momento su legítimo interés nacional, con la convicción de que es posible alcanzar un resultado muy positivo para las tres naciones.

Sabemos que el mundo está atento a este resultado. Estamos frente a la oportunidad de consolidar una América del Norte más próspera, más competitiva y también más justa.

Señor Presidente:

En esta hora de dolor, los mexicanos comprobamos el valor de unas Naciones Unidas más solidarias, eficientes, eficaces, transparentes y representativas.

El gobierno que represento apoya, por lo tanto, las propuestas del Secretario General, António Guterres, porque van encaminadas a hacer del Sistema de Naciones Unidas una organización más eficaz y solidaria.

Excelencias:

El mensaje que les transmito hoy es que los mexicanos superaremos la catástrofe y nuestra nación saldrá fortalecida. México es un pueblo fuerte. El pueblo y el gobierno de México estamos de pie.

Hoy los mexicanos le decimos al mundo y a las Naciones Unidas, ¡muchas gracias!

Gracias a las agencias de la ONU por estar al pendiente de nosotros.

Gracias a los gobiernos por sus muestras de simpatía, apoyo y extraordinariamente valiosa ayuda.

Gracias a todos por su solidaridad.

Gracias a los ciudadanos del mundo que hoy piensan en nosotros.

Gracias por sus oraciones, gracias por sus buenos deseos.

Gracias a todos por estar con México hoy y siempre.

Comparecencia del Canciller Luis Videgaray Caso con motivo de la glosa del V Informe de Gobierno ante el Senado de la República, 10 de octubre de 2017



Canciller Luis Videgaray: Con su venia, señor Presidente.

Saludo a usted y a los integrantes de la Mesa Directiva; a los coordinadores parlamentarios y miembros de la Junta de Coordinación Política; a las Senadoras y Senadores de la República.

Es un honor asistir nuevamente al pleno del Senado de la República en cumplimiento de mi obligación constitucional y legal como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

México enfrenta un momento extraordinario, un momento de transformación en el entorno internacional que obliga a una política exterior dinámica con responsabilidad global.

Antes de referirme a la política exterior, quiero referirme a la generosa ayuda que hemos recibido los mexicanos a partir de los sismos ocurridos los días 7 y 19 de septiembre pasados.

Sin duda, los sismos han representado un momento profundamente doloroso para todos los mexicanos; un momento también de orgullo nacional en el que la ciudadanía se volvió protagonista encabezando los esfuerzos de rescate y de reconstrucción.

En este contexto de gran dolor, pero también de profundo orgullo por el carácter y la solidaridad de los mexicanos, quedó acreditado que México no está solo en la comunidad internacional; México y los mexicanos contamos con el apoyo, con las condolencias y con la ayuda del concierto de naciones.

Sabemos hoy que contamos con amigos sinceros en todo el mundo y hemos aceptado con gratitud la ayuda de muchos países; recibimos condolencias de 113 países y territorios; y recibimos el apoyo técnico y material de 24 países, la Organización de Naciones Unidas y de la Unión Europea.

Recibimos en total 505 brigadistas internacionales; 21 unidades caninas; equipo y ayuda humanitaria. La ayuda en especie acumula ya 664 toneladas; y se han recibido 2 millones 791 mil dólares en donaciones en dinero.

Quiero, señor Presidente, en este acto, entregar a esta soberanía un informe detallado de la ayuda oficial recibida con copia de cada una de las actas de entrega recepción de estos apoyos internacionales, la cual entrego en este momento a usted, señor Presidente.

Esta información está disponible a partir del día de hoy también en la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores para consulta de la ciudadanía.

Quiero destacar también el importante apoyo de la comunidad mexicana en el exterior, particularmente en los Estados Unidos y en Canadá.

Los paisanos organizaron de manera espontánea 176 centros de acopio; el gobierno mexicano facilitó el transporte de donativos en especie desde Estados Unidos y Canadá otorgando facilidades aduanales, el no cobro de casetas a la carga que venía de los centros de acopio, y en los casos en que se solicitó protección federal en el trayecto.

Agradecemos a las empresas transportistas y a las aerolíneas que generosamente participaron en este proceso.

Sin duda, este reconocimiento es también un reconocimiento a la importancia y el valor que México tiene en el contexto de naciones.

En el año que se informa, en el Quinto Informe de Gobierno que corresponde al período de esta glosa, México dio un impulso importante a las relaciones bilaterales con nuestros amigos, socios y aliados en el mundo.

En este período el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos realizó 13 visitas al exterior y recibió la visita de ocho mandatarios extranjeros.

Quiero destacar que hoy, más que nunca, gracias al apoyo del Senado, la política exterior cuenta con los elementos para cumplir su función.

Algo que no ocurría, por lo menos desde 1995, que es el último año para el que tenemos registro, es que hoy todas las representaciones diplomáticas de México en el exterior, nuestras embajadas, consulados y misiones ante los organismos internacionales tienen un titular nombrado por el Ejecutivo y ratificado por el Senado.

Senadoras y Senadores, este es un reconocimiento a su trabajo.

Gracias por dar este apoyo a la política exterior mexicana.

Asimismo, quiero destacar la extraordinaria labor que realiza todos los días el Servicio Exterior Mexicano; mujeres y hombres que han decidido dedicar su carrera a servir a México, a cuidar el buen nombre de México como funcionarios del Estado Mexicano en todo el mundo.

En correspondencia a esta entrega y reconociendo que el Servicio Exterior Mexicano es la columna vertebral y el corazón de la Cancillería, en abril de este año entró en vigor una reforma al reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Se trata de una de las reformas más importantes integrales y ambiciosas al documento que no se había modificado desde el año 2002.

El objetivo fue fortalecer la presencia de México en el mundo dándole mejores condiciones de trabajo a los integrantes del servicio exterior.

Asimismo, este año hemos realizado el mayor concurso en la historia del Servicio Exterior para el ascenso de sus integrantes, 350 plazas han sido concursadas este año, y esto se logra mediante dos políticas internas.

Primero, el darle prioridad en el gasto a los recursos humanos, específicamente el servicio exterior.

El segundo, dando prioridad de los nombramientos a los integrantes del servicio exterior, y no solamente me refiero a los titulares de las representaciones sino a todo el cuerpo diplomático que integra a dichos equipos.

Ante un entorno complejo y cambiante México tiene dos prioridades de política exterior.

La primera, es fortalecer nuestro contacto y presencia en el mundo, diversificar nuestras relaciones y oportunidades.

El segundo, es enfrentar con éxito esta nueva etapa de diálogo y negociación con los Estados Unidos de América.

Con respecto a nuestra presencia en el mundo, América Latina y El Caribe es sin duda una región prioritaria.

México es y siempre será un país latinoamericano, ahí está nuestra historia, ahí está nuestro corazón, y también están ahí muchas de nuestras oportunidades.

Se ha fortalecido el diálogo político, permanente, franco y constructivo con las 32 naciones de la región de América Latina y El Caribe.

Fuimos por primera vez la sede de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que resultó en un importante fortalecimiento de la organización, particularmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que a propuesta de nuestro país, duplicó su presupuesto, y también se aprobaron nuevos mecanismos en materia de derechos de pueblos indígenas, migración e integridad de la administración pública.

Con respecto a Centroamérica y El Caribe, México promueve la adopción de políticas que favorezcan flujos ordenados, seguros humanos de personas que traten las causas estructurales de la migración, y sí, que aprovechen los beneficios económicos, sociales y culturales de la migración.

Hemos ampliado con los países del triángulo norte: Guatemala, Honduras y El Salvador el mecanismo tricamex para fortalecer la defensa conjunta que hacemos de nuestros migrantes en los Estados Unidos, y hemos fortalecido participando de manera activa en los mecanismos de cooperación triangular, en los foros subregionales como el mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, y por supuesto dándole un aprovechamiento mayor al fondo de infraestructura para los países de Mesoamérica y El Caribe, el llamado Fondo Yucatán, y la iniciativa Mesoamérica Sin Hambre.

Con respecto al Caribe, quiero enfatizar que así como hemos recibido la solidaridad generosa, afectuosa del resto del mundo, México tiene que corresponder, y lo estamos haciendo, ante los graves fenómenos naturales que han enfrentado las islas del Caribe.

En particular hemos decidido enviar, por instrucciones del Presidente de la República una brigada de la Comisión Federal de Electricidad a Cuba, y otra a Puerto Rico.

En ambos casos nuestros técnicos que tienen una gran experiencia para enfrentar desastres naturales y sus daños en las redes eléctricas están ya trabajando tanto en Puerto Rico como en Cuba para fortalecer y acelerar la recuperación de las redes eléctricas; y asimismo, hemos recibido la instrucción del Presidente para a través de nuestros mecanismos de cooperación apoyar la reconstrucción de Antigua y Barbuda, así como la isla de Dominica.

En América Latina no cabe duda que la Alianza del Pacífico es hoy la plataforma de integración más exitosa en el continente. Es una alianza innovadora, dinámica que genera importantes oportunidades para México.

Hoy la Alianza del Pacífico tiene una oportunidad relevante frente a sí, que es la negociación como bloque por primera vez de acuerdos de libre comercio con naciones de otras latitudes.

Así, en la Cumbre de Cali, inició el proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio entre los países que integramos la alianza: Chile, Perú, Colombia y México con cuatro países de distintas regiones principalmente del Asia-Pacífico que son: Nueva Zelanda, Australia, Singapur y Canadá.

La Alianza del Pacífico está dando un paso hacia adelante, y se convierte en un instrumento fundamental para la ampliación y diversificación de nuestras relaciones económicas con el resto del mundo.

Con respecto a Venezuela, México ha expresado con claridad la preocupación que conlleva a muchos países a observar la ruptura del orden democrático y constitucional en ese país entrañable para México.

Quiero ser muy claro, nuestros esfuerzos son estrictamente diplomáticos, y hemos rechazado y habremos de rechazar cualquier tipo de solución que sea

distinta a la negociación y a la política a la crisis venezolana.

Rechazamos de manera categórica cualquier tipo de solución militar interna o externa, y así lo hemos expresado reiteradamente.

Quiero informar, señor Presidente, que en días recientes, el 17 de septiembre recibimos una comunicación formal tanto del gobierno de Venezuela por conducto de su Cancillería como por la oposición representada en la llamada mesa de la unidad para invitar a México a participar como acompañante y como garante en el proceso de diálogo político, y de acuerdo político que están por iniciar.

Hemos también, de manera formal y por escrito confirmado la disposición de México a participar en este proceso, y lo haremos de buena fe, convencidos de que es a través de la diplomacia con pleno respeto a las decisiones de los venezolanos, como México puede contribuir de una manera constructiva a la solución de la grave crisis que enfrenta este país hermano.

Señor Presidente: Me permito entregar al Senado de la República una copia de la carta del Canciller de Venezuela, don Jorge Arreaza Montserrat en la que invita al gobierno a participar en este proceso de diálogo, y habremos de informar a esta soberanía de manera continua y oportuna sobre los avances que se presenten en el mismo. Gracias Señor Presidente.

Con Europa México tiene una oportunidad significativa de estrechar lazos, incrementar los flujos de comercio e inversión, y sobre todo, de encontrar un aliado político fundamental para defender valores e intereses comunes.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos realizó visita de trabajo a Francia; recibió a los Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Polonia, Portugal y Suiza.

Se celebró con éxito el año dual México-Alemania, y se trabaja de manera acelerada para modernizar nuestro marco jurídico con Europa en particular nuestro acuerdo global, que incluye nuestro tratado de libre comercio, las negociaciones avanzan de manera ágil, se han tenido, apenas en las pasadas dos

semanas las más recientes rondas en materia comercial y en materia política, y el objetivo que hemos delineado con Bruselas es llegar a la conclusión de este acuerdo antes del final de este año 2017.

Con Asia-Pacífico buscamos fortalecer y profundizar relaciones políticas y económicas de la región.

El Presidente de la República estuvo recientemente en China invitado a participar en el Foro de los BRICS por primera vez, y mantendremos presencia y comunicación fluida con esta instancia multilateral de los países en desarrollo.

Visité Japón en agosto de este año, y hemos tenido participación en los distintos foros multilaterales de la región.

Una de las prioridades y las oportunidades que tenemos con Asia es la continuación del acuerdo Transpacífico, el TPP (por sus siglas en inglés), sin la presencia y sin la participación de los Estados Unidos, esta iniciativa que ha promovido Japón es una iniciativa a la que México ha dado la bienvenida y participamos con seriedad y con entusiasmo.

Queremos hacer más comercio con Corea.

Queremos hacer más comercio con Japón.

Por supuesto, con China, que es hoy ya el mercado más grande para nuestro potencial, para las exportaciones mexicanas.

Y queremos seguir trabajando con toda Asia-Pacífico para, insisto, diversificar nuestros esfuerzos.

Informo también que en la reciente visita del Primer Ministro, Netanyahu, de Israel, se acordó con ese país iniciar el diálogo para modernizar nuestro Tratado de Libre Comercio.

En materia multilateral es indiscutible que México y su diplomacia juegan un papel protagónico y de liderazgo.

En materia del medio ambiente México hospedó la COP-13 sobre diversidad biológica de la ONU, en diciembre del año pasado, y fuimos la sede de la quinta plataforma global para la reducción del riesgo de desastres.

En materia de cambio climático fuimos el primer país en desarrollo en establecer sus metas unilaterales y seguiremos siendo orgullosamente un participante activo en el Acuerdo de París para el combate al cambio climático, esta es una de nuestras prioridades y seguirá siendo un compromiso de nuestra responsabilidad global.

Con respecto a la Agenda 2030 de Naciones Unidas, hospedamos la primera reunión de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible.

Y en materia de migración, México junto con Suiza, juega el papel de cofacilitador del Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada.

Aspiramos a que este Pacto Global sobre Migración dote a la comunidad global de un marco jurídico uniforme y aplicable en materia de migración para ser puesto a consideración de las Naciones en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre del próximo año.

Adicionalmente continúa la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en las operaciones de mantenimiento de la paz en Naciones Unidas, en el Sahara Occidental, en Haití, en Líbano, hasta noviembre de 2016, en la República Centro Africana, y, por supuesto, la misión política especial en Colombia con motivo del proceso de paz.

Quiero referirme de manera especial a la materia del desarme nuclear, México fue sede del 50 Aniversario de la firma del Tratado de Tlatelolco, y apenas hace unos días tuve el privilegio y el honor de firmar a nombre de nuestro país el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares, mismo que el día de ayer ha sido enviado por el Titular del Ejecutivo para la ratificación, en su caso, por esta soberanía.

Hace 50 años México asumió un compromiso voluntario y libre de renunciar a la posesión, la fabricación, el almacenamiento y el transporte de armas nucleares, esta relevancia de la diplomacia mexicana a favor de la paz y la seguridad internacional le valió, en 1982, el Premio Nobel de la Paz, al Embajador Alfonso García Robles.

Apoyándonos en nuestra tradición en favor del desarme nuclear, México contribuyó a romper una parálisis de décadas y concluir las negociaciones del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares.

Quiero desde esta tribuna exhortar a las Senadoras y a los Senadores a dar una pronta valoración y, en su caso, ratificación a este emblemático Tratado del que México orgullosamente ha sido promotor y orgullosamente es parte.

Finalmente, me refiero, señor Presidente, a nuestra relación con América del Norte.

Nuestra relación con Norteamérica es fundamental y estratégica no solamente para nuestra economía, sino para la vida cotidiana de millones de personas, el Tratado de Libre Comercio ha sido un facilitador de la integración económica de la región, y es un hecho que hoy nos enfrentamos ante una coyuntura, un momento de definición, de las decisiones que se tomen en América del Norte, en las próximas semanas y meses habrá de definirse la forma en que estas tres naciones, y particularmente entre México y Estados Unidos se da la convivencia durante décadas por venir.

Es un hecho que para México, Estados Unidos es una relación fundamental, pero lo que no debemos olvidar los mexicanos es que para Estados Unidos, México también es una relación fundamental, y a partir de esta convicción, de la seguridad que debe darnos el hecho de saber que no se puede prescindir de una relación funcional, una relación eficaz con México, es que nos presentamos a los retos que hoy tiene Norteamérica frente a nosotros.

México cree en el diálogo, en el diálogo respetuoso y en el diálogo constructivo para dirimir las diferencias, diferencias que hoy son claras, son públicas, son conocidas con el gobierno de los Estados Unidos.

Hemos logrado, sin embargo, institucionalizar el diálogo con el nuevo gobierno de nuestro vecino del norte, han ocurrido ya 61 reuniones de miembros de gabinete con altos funcionarios de los Estados Unidos al día 9 de octubre.

En materia migratoria quiero nuevamente agradecer al Congreso de la Unión, y particularmente la iniciativa del Senado de la República, que a principios de este año fortaleció de manera sustancial la capacidad presupuestal de la Cancillería y de nuestros 50 consulados en la Unión Americana, para proteger, como es nuestra obligación legal y moral, a los mexicanos que radican en Estados Unidos.

Este monto, los 1,070 millones de pesos, se ha asignado a cinco rubros prioritarios: fortalecer nuestros recursos humanos para la atención de los paisanos, a nuestros programas de protección, incluyendo la protección jurídica y representación legal de los paisanos, los programas de servicios consulares, los programas de protección al patrimonio.

Señor Presidente:

Así como lo hice en la comparecencia a principios del año, me permito entregar a usted un reporte actualizado de la ejecución de estos recursos y sus resultados.

Nuevamente agradecemos al Senado, a la Cámara de Diputados, y, por supuesto, la decisión del Ejecutivo Federal de reconducir estos recursos a la Cancillería, nos ha permitido asesorar, hacer diagnóstico migratorios, defender a los paisanos que se encuentran en una situación de riesgo ante las instancias jurídicas y preparar casos de litigio estratégico que habrán de sentar precedentes en el futuro cercano.

Con respecto al programa de acción diferida para los llegados en la infancia, también conocido por sus siglas en inglés como DACA, los llamados dreamers, quiero reiterar ante ustedes lo que hemos dicho muchas veces al gobierno de los Estados Unidos:

Para México el que regresaran jóvenes talentosos con un historial jurídico impecable, que han recibido educación superior en materias tan diversas como las ciencias computacionales, la ingeniería, la medicina, la contabilidad, la historia o el derecho, y que regresaran a México, sería para México no solamente un privilegio, sino una gran oportunidad.

Por cada uno de los dreamers que regrese a México, México gana, por cada uno de los dreamers que salga de Estados Unidos, Estados Unidos pierde; sin embargo, lo más importante aquí no es quién gana o quién pierde entre las naciones, aquí lo importante es qué quieren estos muchachos, qué quieren estos jóvenes, y abrumadoramente yo he tenido la oportunidad de hablar con muchos de ellos en distintas ciudades de la Unión Americana, lo que quieren es quedarse, quedarse en el país que conocen como su casa, donde han crecido, donde han tenido éxito, donde han estudiado y donde trabajan.

La obligación que tiene, por lo tanto, el gobierno de México, y es una obligación jurídica, pero también una obligación moral, es apoyarlos, y, por lo tanto, estamos desplegando todas nuestras capacidades políticas y diplomáticas para hablar tanto con la administración como con el Congreso de los Estados Unidos que hoy tiene bajo su definición lo que ocurrirá con este programa, hacemos votos para que Estados Unidos tome la decisión correcta, la decisión correcta para estos jóvenes que no hacen otra cosa más que merecer un futuro digno y de oportunidades.

En materia de seguridad México y Estados Unidos organizamos la conferencia sobre prosperidad y seguridad en Centroamérica en los países del triángulo norte.

Estamos convencidos que los retos migratorios y de seguridad que provienen de los países del sur, solamente pueden ser enfrentados con éxitos si tenemos una estrategia de desarrollo, de involucrarnos todos en Centroamérica, particularmente en Honduras, en El Salvador y en Guatemala, con proyectos reales y concretos que generen oportunidades, que promuevan estabilidad y que integren a la comunidad. Ése es el esfuerzo que hemos propuesto a Estados Unidos, y no solamente a Estados Unidos, también a Canadá, también a

Colombia, ha participado España, y hoy es una gran prioridad de la política exterior, el promover a través de proyectos concretos, el desarrollo y la estabilidad en América Central, particularmente en el Triángulo Norte.

Hemos generado una nueva instancia para el diálogo en materia de crimen organizado transnacional, celebrándose el 18 de mayo la primera reunión del diálogo de alto nivel sobre crimen organizado, donde quedó claro, reconocido por el Gobierno de los Estados Unidos, que éste es un problema de responsabilidad compartido, que de nada sirve estarnos asignando mutuamente culpas, que el origen del problema, que el origen de la violencia en México ha costado miles y miles de vidas, es en primer lugar el alto consumo o la alta demanda de drogas en Estados Unidos, y que tiene que haber un esfuerzo conjunto y sobre todo un esfuerzo compartido.

A partir de este paradigma estamos trabajando en nuevos mecanismos de cooperación bilateral y antes de que termine el año tendremos nuestro segundo diálogo de alto nivel sobre el combate a las organizaciones transnacionales en crimen organizado.

En materia comercial, como ustedes saben, está en curso la negociación para una posible modernización del Tratado de Libre Comercio.

México enfrenta este proceso de buena fe, con una actitud constructiva, buscando llegar a un acuerdo que sea ganar, ganar, ganar, es decir, con beneficios para los 3 países.

Estamos siendo representados por un equipo extraordinariamente calificado y con experiencia, que encabeza el Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo. Pero no debe malinterpretarse la buena voluntad, el ánimo constructivo de nuestros negociadores, con una decisión de abandonar las causas y los intereses de nuestro país.

Nos debe de quedar claro a todos, México es mucho más grande que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y debemos estar preparados para los distintos escenarios que pueden resultar de esta negociación.

No estamos negociando el Tratado en las redes sociales, no estamos negociando el TLCAN a través del Twitter, lo estamos haciendo con profesionales, actuando de buena fe y así seguiremos. Y solamente seguiremos en este proceso y en este Tratado, si así conviene al interés nacional.

Finalmente me quiero referir a la frontera, quiero reiterar que el Gobierno de México tiene una disposición constructiva, una disposición de buena fe a trabajar en proyectos de infraestructura fronteriza que nos acerquen, a desarrollar nuevos cruces fronterizos, a modernizar los existentes, a utilizar la tecnología para tener una frontera más segura en la que se impida, entre otras cosas, el tráfico ilegal de armas hacia México, el tráfico ilegal de dinero en efectivo hacia las manos de las organizaciones criminales.

Sin embargo, quiero reiterar que México no participará, ni colaborará en ningún proyecto que implique una barrera física entre México y los Estados Unidos.

México, y lo reitero, nuestro país, no pagará de ninguna manera, y bajo ninguna circunstancia, un muro que se construya en territorio estadounidense a lo largo de la frontera con México.

Esta determinación, señoras Senadoras, señores Senadores, no es una postura de negociación, no es una estrategia mexicana, esto es parte de un principio fundamental de dignidad y de soberanía nacional.

Señor Presidente, estoy atento a las preguntas y comentarios de los legisladores.

Muchas gracias.

Mensaje del Canciller Luis Videgaray Caso en el acto conmemorativo del 72 Aniversario de las Naciones Unidas y de la presencia en México de diferentes Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, 27 de octubre de 2017



Canciller Luis Videgaray: Muy buenos días, bienvenidas y bienvenidos a la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Quiero empezar agradeciendo la presencia de los Presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión; de la Cámara Alta del Senado de la República, el Senador Ernesto Cordero y del Diputado Ramírez Marín, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Su presencia aquí señores legisladores pone en manifiesto la importancia que el poder legislativo le ha dado a las Naciones Unidas, al multilateralismo y por supuesto a la política exterior mexicana que mucho agradecemos.

Al saludarlos a ustedes también saludo por supuesto la presencia del señor Diputado, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Diputado Víctor Giorgana, muchas gracias Presidente y a la Presidente de la Comisión de Asuntos Multilaterales del Senado, Senadora Laura Rojas, gracias Senadora por estar aquí. Por supuesto a Antonio Molpeceres y a todo el equipo de Naciones Unidas y a todas las instituciones aquí representadas, gracias por estar aquí con nosotros y gracias por estar en México siempre.

Saludo con gran respeto y admiración a la Embajadora Olga Pellicer, gracias Embajadora por estar aquí y por su mensaje, nos da reflexiones oportunas y actuales que agradecemos enormemente.

Saludo a todo el cuerpo diplomático, saludo cordialmente a los muy distinguidos Embajadores Eminentes y Eméritos que están el día de hoy aquí, los Embajadores Eméritos, Don Sergio González Galvez, Don Carlos de Icaza, que además es Subsecretario de Relaciones Exteriores.

A los Embajadores Eminentes Eduardo Ibarrola, Claude Heller, gracias por estar aquí, y a todo el cuerpo diplomático presente muchas gracias.

Saludo de manera muy respetuosa y con gratitud al cuerpo diplomático acreditado en México muchas gracias Embajadoras y Embajadores por estar aquí, es muy significativa su presencia, siempre acuden ustedes al llamado de la Cancillería, para mí es un privilegio contar con ustedes el día de hoy. Y agradezco por supuesto al grupo de colaboradores de la Secretaría y representantes de los medios de comunicación.

Quiero empezar como lo han hecho ya, quienes me antecedieron al uso de la palabra, agradeciendo la colaboración decidida y útil de Naciones Unidas, de su Secretario General Don Antonio Guterres, del señor Mark Lowcock, titular de la oficina de la ONU para la coordinación de asuntos humanitarios, por

supuesto de Antonio y de todo el equipo en México por la ayuda generosa que nos dieron y eficaz, ante los sismos del mes de septiembre.

La ONU reaccionó de manera extraordinariamente rápida. A mí me tocó estar el 19 de septiembre junto con la mayoría de los colaboradores de esta Secretaría que estamos aquí presentes, estábamos en Nueva York, en la sede de Naciones Unidas, cuando llegaron las noticias del terremoto del 19 de septiembre, y estando ahí nos permitió tener el contacto inmediato y en persona, con el Secretario General y con todo el equipo de Naciones Unidas, que en cuestión de horas, estaban ya desplegando apoyo para México, asesorándonos a quién pedirle lo que teníamos que solicitar de lo que estábamos buscando. Enviaron equipos a México, insisto, en cuestión de horas, en algunos casos de días y que hicieron una diferencia.

A todos aquellos que recuerdan a los brigadistas japoneses, israelitas, norteamericanos, españoles, colombianos, en fin, todos los que vinieron, tal vez lo que se sabe poco es que llegaron aquí gracias a la coordinación de las Naciones Unidas, y fue esencial para que llegaran no solamente equipos, sino los equipos correctos, con el equipo correcto, con los materiales necesarios y Naciones Unidas nos acompañó en la coordinación, que es una coordinación compleja, porque de repente hay 25 equipos de distintos países con idiomas diferentes, protocolos, culturas distintas, trabajando a veces en el mismo sitio de derrumbe, representa un reto logístico y ahí estaba Naciones Unidas, para facilitar el proceso para ayudarnos.

Fue un momento de profundo dolor para México, sigue siendo un momento de profundo dolor, pero también fue un momento brillante para entender por qué es valiosa nuestra pertenencia a las Naciones Unidas y al sistema multilateral.

Y para entender el valor de estas construcciones colectivas históricas que conmemoran los 72 años de la creación de las Naciones Unidas. Quiero aprovechar también aquí la presencia de los Presidentes de las Cámaras para, si bien no es el tema, es algo que hay que decirlo, para agradecer el respaldo del Poder Legislativo Federal a la política exterior mexicana y tal vez ustedes no

lo sepan pero por primera vez, desde que se tiene registro, tenemos hoy todas las representaciones de México en el exterior, todas las Embajadas, todos los Consulados, todas las Misiones ante organismos multilaterales con titulares nombrados y ratificados por el Senado de la República.

Es algo que nunca había ocurrido por lo menos hasta donde alcanzan los registros de la Cancillería. Y esto es gracias al trabajo del Senado particularmente, de las comisiones de Relaciones Exteriores que hoy quiero agradecer, Senador Cordero, ya lo hice en mi comparecencia, pero lo quiero hacer una vez más.

Gracias a eso ahora les vamos a mandar nombramientos de Embajadores este año, entonces sabemos que tienen una agenda muy complicada, políticamente en un momento que me atrevo a calificar de interesante, así es que no habremos de congestionar más esa agenda, pero si me atrevo a reiterar que hay un importante número de instrumentos internacionales que están pendientes de ratificación y estamos seguros de que en el Senado estarán muy pronto de darles el trámite correspondiente.

Quiero agradecer y reconocer el trabajo del Senado de la República y particularmente el trabajo de la Senadora Rojas y la creación del grupo para la agenda 2030, esto que estamos haciendo para encausar todos los esfuerzos de la política pública hacia el cumplimiento de esta agenda no puede hacerse sin el acompañamiento legislativo y el Senado de la República está jugando un papel de liderazgo con iniciativa propia que muchos ya conocemos.

Y ya que estamos hablando del Senado, no puedo dejar de agradecer, reconocer y sobre todo celebrar ese gran logro de la diplomacia parlamentaria mexicana que es la elección de la Senadora Gabriela Cuevas de México, como Presidenta de la Unión Interparlamentaria, es la primera vez que México preside la junta parlamentaria y es a través de una mujer, y por cierto de presidente a presidente (inaudible) muchas felicidades para el cuerpo diplomático, para la Secretaría de Relaciones Exteriores es un privilegio acompañar al Senado de la República en este esfuerzo exitoso de la diplomacia internacional.

Ya han dicho varios de los que han hecho uso de la palabra antes de mí, estamos viviendo un momento de definición, un momento crítico, de grandes retos, por el contexto internacional y quiero referirme particularmente a uno, que ha sido el tema (inaudible) en las reuniones previas, que es el reto para el multilateralismo.

Cuando surgen voces en todo el mundo que cuestionan la necesidad, la eficacia o la relevancia de la arquitectura multilateral. Es un hecho que hoy hay una creciente población insatisfecha con los resultados que le ofrece la política pública, desde la crisis financiera de 2008 a 2009, el empleo en los niveles adquisitivos, particularmente en países desarrollados, no se han podido plenamente recuperar. A esto se agrega una creciente automatización y desplazamiento de mano de obra por nuevas tecnologías. Una tendencia que solamente habrá de acelerarse conforme la inteligencia artificial ocupa espacios cotidianos en la economía y en la vida.

Estos factores son el verdadero origen de una profunda frustración social, sin embargo el rechazo de esta situación ha generado oportunidades de capitalización política con discursos incorrectos que no se sustentan en los hechos que son más bien chivos expiatorios, se critica al comercio, se critica la migración y se critica al multilateralismo.

Y esto no es solamente culpar al multilateralismo, las pruebas reales que tiene mucha gente en el mundo, particularmente en los países desarrollados en Europa, en Estados Unidos, no solamente es incorrecto desde el punto de vista moral, es incorrecto en los hechos, es un mal diagnóstico, es un mal análisis y por ello, quienes creemos en el multilateralismo debemos alzar la voz y combatir estas ideas, que son ideas profundamente incorrectas y muy peligrosas.

Ante el cuestionamiento al multilateralismo es preocupante ver el surgimiento de nacionalismos exacerbados, nacionalismos profundamente irracionales, que se traducen lamentablemente en resultados electorales y por lo tanto en Gobiernos que abiertamente cuestionan la arquitectura multilateral.

De pronto, nos enfrentamos a dilemas que son falsos, como tener que optar entre la defensa de la soberanía o el apoyo y pertenencia al sistema multilateral.

México es un país soberano con profunda vocación multilateral, porque entendemos que la soberanía se ejerce a través de nuestra pertenencia y participación en el sistema multilateral.

La soberanía no puede darse en el vacío y las naciones no pueden simplemente coexistir en un entorno transaccional, enfrentando retos comunes, retos que son mucho más grandes que todos nosotros. Y solamente los vamos a enfrentar con éxito como humanidad si estamos dispuestos a trabajar juntos de manera permanente, estable y guiarnos por principio y valores superiores. En ese sentido la soberanía del Estado o nación, no es un valor ni absoluto ni restrictivo, es el punto de partida para la creación de un sistema eficaz de instituciones multilaterales.

Y es cierto, no es un sistema perfecto, no somos los primeros en señalarlo, sin embargo la solución no puede ser su abandono, ni su descrédito.

Hoy, a 72 años de la creación de Naciones Unidas estamos llamados aquellos que creemos en que el multilateral es el verdadero camino para la preservación de la paz, para la construcción del desarrollo y para el legado de las próximas generaciones estamos obligados a defenderlo hoy más que nunca. Y por supuesto, defender el multilateralismo significa defender a las Naciones Unidas y creer en las Naciones Unidas como lo ha hecho México desde su origen; un país comprometido con los principios y propósitos de la ONU, y como decía la Embajadora Pellicer hace un momento, la ONU ha sido para México un espacio privilegiado para nuestra diplomacia.

Aquí están con nosotros uno de nuestros más distinguidos diplomáticos, y prácticamente todos han pasado por esas extraordinarias escuelas de la diplomacia, algunos como Miguel Ruíz-Cabañas cuando tenía 14 años, que son las Misiones de México en la ONU tanto en Nueva York como en Ginebra.

La ONU ha sido un espacio generoso para México, y México sigue siendo un participante hoy más que nunca en los temas de la ONU, algunos ejemplos han sido ya mencionados, uno que ha sido de particular relevancia para un país que hoy es origen, conducto, destino, y país de retorno de migración es el Pacto Mundial para la Migración.

Tenemos el privilegio de ser cofacilitadores de este proceso, la próxima conferencia preparatoria, por cierto, será en México, Puerto Vallarta del 4 al 6 de diciembre y es muestra de que creemos en este proceso, y que estamos convencidos que el fenómeno migratorio que ha cambiado, que es más relevante, que es más complejo, requiere un marco normativo global, y un marco normativo global solamente se puede dar a través de Naciones Unidas. Por eso estamos trabajando activamente para construir este pacto global.

Es un pacto global que tiene un principio fundamental: reconocer los derechos humanos de todos los migrantes, con independencia de su estatus o condición migratoria. Esto debe ser un principio para reconocer las aportaciones que hacen los migrantes, insisto, con independencia de su estatus legal, y la necesidad de protegerlos y la necesidad de proteger su dignidad, y por supuesto defender sus derechos.

México está profundamente comprometido con la agenda 2030, y hemos decidido, por instrucciones del Presidente Enrique Peña Nieto, y si así lo dispone el Poder Legislativo, que la Agenda 2030 se convierta en el eje programático, no solo para las decisiones presupuestales a corto plazo, sino para la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo en 2019 y 2025; es decir, esto está ya en consideración del Poder Legislativo por iniciativa del Presidente Peña Nieto, la Agenda 2030 se va a convertir en la agenda fundamental para la planeación de nuestro desarrollo.

México cree que la ONU debe ser el espacio para tratar los verdaderos problemas del hoy y del mañana, particularmente las tecnologías exponenciales que están cambiando la relación entre trabajo y capital. Por eso estamos encabezando este proceso a través de nuestra representación en Naciones Unidas y creemos que Naciones Unidas es el foro idóneo para discutir este tema que es

fundamental de esta insatisfacción que existe hoy en el mundo tanto desarrollado como en desarrollo.

Reiteramos nuestro compromiso irrestricto, absoluto para combatir el cambio climático y ser uno de los países protagonistas del Acuerdo de París. El Acuerdo de París no es perfecto, pero es un paso significativo que no se puede denegar, y nada se logra, nada resulta, saliendo de manera irreflexiva de él. México está comprometido y habremos de seguir promoviendo su éxito. Estará el Presidente Enrique Peña Nieto en París, en diciembre, el 12 de diciembre, el día de la Virgen de Guadalupe, a convocatoria del Presidente Macron en una nueva reunión para promover la agenda del cambio climático y la vigencia plena del Acuerdo de París.

Y por cierto, un elemento fundamental contra el cambio climático significa nuestra responsabilidad regional, reconociendo que México también es una nación no solamente latinoamericana sino caribeña, y hoy una de las regiones más afectadas de acuerdo al Banco Mundial, de hecho, la más afectada económica y socialmente por el cambio climático es El Caribe; y como lo dijo el Presidente hace unos días en Belice, México quiere y tiene que hacer más, no solo para prever las consecuencias de los desastres sino para prevenir y mitigar los riesgos.

Participamos y seguiremos participando en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, promoveremos junto con el Secretario Guterres el concepto de paz sostenible a través del Grupo de Amigos de la Paz Sostenible en Nueva York en Naciones Unidas; y por supuesto, con entusiasmo, con convicción, hemos sido uno de los países promotores del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares.

Este Tratado es uno de los tratados que están a consideración del Senado de la República, estamos seguros que pronto habrá de ser aprobado, si no ven otra cosa señores Senadores; y habrá de confirmar que México es uno de los primeros países en ratificar este instrumento. Un instrumento que es plenamente consistente con lo mejor de nuestra tradición diplomática, incluyendo el Tratado de Tlatelolco, que este año celebramos sus 50 aniversario de vigencia.

En materia de derechos humanos, reafirmamos que creemos en el escrutinio internacional como un instrumento eficaz y poderoso para superar los muchos problemas que tenemos. Por eso, somos un país abierto a la revisión de los mecanismos internacionales, incluyendo los de Naciones Unidas.

Un tema particularmente importante es el tema del tráfico ilícito de armas y el problema mundial de las drogas, donde México a través de Naciones Unidas promueve un enfoque integral de corresponsabilidad para atender eficazmente estos retos. Aquí quiero detenerme particularmente para decirle que el Gobierno de México, a todo el mundo, incluyendo a los Estados Unidos de América, proponemos un enfoque de corresponsabilidad, lo hemos dicho y lo volvemos a decir, un enfoque de culpabilidad mutua en el que un país reclama al otro ser el origen de las drogas y el otro país le reclama al otro ser el origen de la demanda y la razón por la cual hay violencia, si bien es un enfoque de validez argumentativa, es un enfoque que no va a solucionar los problemas.

Lamentablemente ayer volvimos a escuchar una expresión de esta naturaleza, rechazamos este enfoque. México propone a Estados Unidos una vez más, un enfoque de corresponsabilidad, entendiendo que enfrentamos organizaciones transnacionales, que es un solo mercado y que tenemos que enfrentar y atender de manera sistemática la oferta y la demanda, los canales de distribución allá y acá, el financiamiento, la proveeduría, es un solo problema, y es un problema que no vamos a derrotar si seguimos repartiendo culpas.

Quiero agradecer por todas estas razones la presencia de 24 agencias especializadas, fondos y programas en nuestro país, han sido verdaderos compañeros de viaje en las mejores causas de México en el sistema de Naciones Unidas, no solamente se cumplen 72 años de la fundación de Naciones Unidas, son por ejemplo 40 años de la FAO en México, 35 de la presencia de la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y así, son décadas enteras de contar con su presencia.

Quiero reiterar que México cree en Naciones Unidas, no porque sea un sistema perfecto como lo ha reconocido el propio Secretario General, y apoyamos con entusiasmo la propuesta de reforma administrativa, y como lo dijo

ya también aquí el Senador Cordero, seguimos impulsando una reforma al Consejo de Seguridad, que lo amplíe y que restrinja, por lo menos para temas fundamentales el uso del veto.

Estas imperfecciones del sistema deben ser motivación para estar más involucrados y no menos.

Quiero aprovechar el uso de esta tribuna para referirme a un tema que no tiene nada que ver con Naciones Unidas pero es un tema importante para el contexto internacional que es la situación en Cataluña. Hace unos momentos el parlamento catalán ha emitido un voto en este sentido y quiero reiterar la posición del Gobierno de México, de la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto a este tema, diciendo dos cosas puntualmente:

La primera; México no habrá de reconocer una declaración unilateral de independencia catalana.

En segundo lugar, como lo dijo Donald Tusk hace unos minutos, hacemos votos para que este profundo conflicto de un origen histórico complejo se resuelva a través de la fuerza de los argumentos, no a través de los argumentos de la fuerza.

Hace un momento Jorge Carlos Rodríguez Marín decía que recordaba que cuando ocurrió el final de la guerra fría y la caída del muro de Berlín se puso de moda esta tesis de Fukuyama sobre el fin de la historia y todo el mundo hablaba de eso, hoy es una curiosidad en el olvido. Sin embargo, hoy, hay algo que a mí me preocupa más, y lo que voy a decir es una opinión estrictamente personal; creo que el problema no es el fin de la historia, creo que el problema más grave que estamos viviendo es el olvido de la historia.

El olvidar que después de las dos grandes confrontaciones armadas y destructivas que ha vivido la humanidad, surgieron estas construcciones multilaterales y pacificadoras, que nos han permitido de manera compleja y difícil, no siempre eficaz a plenitud resolver los conflictos de manera pacífica y evitar conflagraciones de otro orden. Y así sobrevivió a la Guerra Fría, y así, se han

podido evitar conflictos que hubieran sido altamente destructivos sin estas construcciones.

Hoy pareciera que a 72 años de su formación se olvida por qué existen estas construcciones multilaterales y se olvida por qué existen las Naciones Unidas, a México no se le olvida, México cuenta con Naciones Unidas y Naciones Unidas cuenta con México.

Muchas gracias.





Créditos de

Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México

Coordinación general: Luz Elena Baños Rivas

Coordinación académica: Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Cuidado de la obra: Pedro Eliud Cisneros Cuervo

Corrección de estilo: María Constanza García Colomé

Adecuación de portada, diseño y formación tipográfica:

Angélica Irene Carmona Bistráin

Diseño de portada original: Luis Armando Cornejo Castillo

Apoyo y gestiones: Laura Patricia Ruíz Sánchez

Asistencia administrativa: Ricardo Pérez Maciel y

Karla Anabel Roque Moreno

Asesoría editorial: Acervo Histórico Diplomático

Fotografías: Organización de las Naciones Unidas,
Senado de la República y Secretaría de Relaciones Exteriores





Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México

Se terminó de imprimir en diciembre de 2017 en los talleres de Lectorum S.A. de C.V.,
Belisario Domínguez núm. 17, Local B, Col. Villa Coyoacán, Delegación Coyoacán, 04000,
Ciudad de México.

Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.