

# OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR: PERCEPCIONES Y PREFERENCIAS DE LOS MEXICANOS

Rafael Velázquez Flores\*  
Jorge A. Schiavon\*\*

## Resumen

El propósito de este artículo es explorar la relación entre opinión pública y política exterior para el caso de México. El trabajo trata identificar el grado de influencia que tiene la opinión pública en el proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana. El ensayo examina las percepciones y preferencias que tienen la sociedad y los líderes mexicanos sobre los principales temas de la agenda de la política exterior.

El argumento central es que, anteriormente, la opinión pública había tenido poca influencia en el diseño de la política exterior de México debido a que la población en general contaba con poca información e interés sobre los asuntos internacionales. Sin embargo en los últimos años se han abierto los espacios para que la opinión pública tenga una mayor incidencia en temas de política exterior debido a los cambios internos del país.

## Abstract

The purpose of this paper is to explore the relationship between public opinion and foreign policy for the case of Mexico. The essay seeks to identify the degree of influence that public opinion has in the foreign policy decision making process. The article also examines the perceptions and preferences that the Mexican society and leaders have on key issues of the foreign policy agenda. The central argument is that, in the past, Mexican public opinion had little influence in the foreign policy decision-making process because the population in general had little information and knowledge over international affairs. However, recently the public has more leeway to influence in foreign policy issues due to the domestic changes in the country.

Palabras clave: Política exterior, opinión pública, preferencias y percepciones.

RMOP NÚM. 4, ABRIL DE 2008



## INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este trabajo es analizar la relación entre opinión pública y política exterior para el caso de México. En particular, el texto explora el grado de incidencia que tiene la opinión pública mexicana en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Asimismo, el ensayo identifica las percepciones y preferencias que tienen la sociedad y líderes mexicanos sobre los principales temas de la agenda de la política exterior con base en la encuesta: “México, las Américas y el Mundo” que elabora el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

La hipótesis central es que, históricamente, la opinión pública ha tenido poca influencia en el diseño de la política exterior de México debido a que la población en general contaba con poca información e interés sobre los asuntos internacionales, a la vez que la estructura política del país concentraba el poder de decisión en materia internacional en el Presidente, no permitiendo una activa participación de otros actores políticos, entre ellos el público en general en asuntos de política exterior. Sin embargo, con la democratización del sistema político y la apertura económica en el ámbito interno, así como el incremento de la importancia de los asuntos internacionales para el público en general, como resultado de la creciente globalización e interdependencia en el sistema internacional, en los últimos años se han abierto los espacios para que la opinión pública tenga una mayor incidencia en temas de política exterior.

La primera parte de este trabajo presenta un marco teórico-conceptual sobre la relación entre opinión pública y política exterior. La segunda examina el papel que desempeñan los principales generadores de opinión pública en la política exterior de México, entre ellos los empresarios, partidos políticos, el Congreso, los gobiernos subnacionales y los individuos, mediante la opinión pública. La última sección del ensayo busca identificar las percepciones y preferencias de la sociedad mexicana en torno a los principales temas de las relaciones internacionales de México. Finalmente, las conclusiones integran los principales hallazgos de las tres secciones del presente artículo, concluyendo, con base en éstos, que en los años por venir cada vez será mayor la importancia e incidencia de la opinión pública en la definición de la política externa en México.

## I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

La política exterior es una política pública. Teóricamente, en los regímenes democráticos, la opinión pública debe tener una incidencia importante en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas. El fin último

de una política pública es el mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Por lo tanto, la voz del pueblo debe ser tomada en cuenta por los gobernantes para definir las decisiones en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Esto no quiere decir que, para cada decisión, los funcionarios deben consultar a toda la sociedad para normar su criterio. Los oficiales de gobierno representan los intereses de la población y los representantes populares, elegidos por el voto, llevan la voz del electorado al gobierno. Lo deseable sería que, en las grandes decisiones, el gobierno escuchara la voz de los individuos para tomar decisiones.

En la Ciencia Política, existe un gran debate académico en torno al papel que tiene la opinión pública sobre las políticas públicas. El único consenso al que han llegado los teóricos es que no existe un acuerdo sobre este punto. En el ámbito de la disciplina de las Relaciones Internacionales, los especialistas han discutido ampliamente sobre el papel de la opinión pública en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Algunos especialistas consideran que el público tiene poco interés en los asuntos internacionales y que, por lo tanto, ejerce poca influencia. Otros consideran que existe un sector de la población que está informado y que tiene interés en los asuntos de la política exterior. De manera limitada, este sector podría llegar a incidir en la formulación de la política exterior.<sup>1</sup>

#### *Opinión pública y política exterior: hacia una conceptualización*

Tratar de definir el término opinión pública es muy complicado. Existen en la literatura académica un gran número de definiciones.<sup>2</sup> Como este trabajo no busca discutir el origen semántico del término ni las diferentes acepciones que existen, sólo se presenta una definición ampliamente aceptada. En este sentido, opinión pública puede entenderse como el juicio que tiene el público en torno a los diferentes temas de naturaleza interna y externa que impactan de manera directa o indirecta la vida cotidiana que tienen las personas. Uno de los fines de la opinión pública sería incidir en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

En cuanto al término política exterior, la definición más aceptable es: conjunto de acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras con base en el interés nacional. Pero como también la política exterior es asimismo un proceso que involucra diversos factores y actores, este trabajo propone que la opinión pública debe ser un actor importante en el diseño de esta política.

<sup>1</sup> John Rourke, *International Politics on the World Stage*, McGraw Hill, Nueva York, 2003, pp. 106-110.

<sup>2</sup> David Sarquis, "Opinión pública", José Luis Orozco y Consuelo Dávila, *Breviario político de la globalización*, Fontamara, México, 1997, pp. 346-356.

*Opinión pública y política exterior: enfoques teóricos*

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, existen varios enfoques teóricos que han buscado explicar la relación entre opinión pública y política exterior. Por ejemplo, el realismo considera que la sociedad tiene un papel secundario en la formulación y la ejecución de la política exterior. Para este marco teórico, el grupo en el poder está encargado de interpretar el interés nacional del país. Por lo tanto, la opinión del pueblo es poco importante en las relaciones internacionales. Sólo los gobiernos tienen información, están preparados y, en consecuencia, ellos deben tomar las decisiones. Por lo tanto, para el realismo, la política exterior es un asunto de élites gubernamentales y no de la población en general.<sup>3</sup>

El idealismo y el neoliberalismo institucional le otorgan un mayor peso a la opinión pública en los temas internacionales. Este enfoque plantea que, en política exterior, las decisiones deben estar encaminadas al mejoramiento de la sociedad. Es decir, la política exterior debe buscar, ante todo, el bienestar social de los países. Por lo tanto, el sentir de la población es una de las principales motivaciones que tienen los gobiernos para diseñar la política exterior.<sup>4</sup>

Un enfoque que, técnicamente, le confiere un papel relevante a la opinión pública es el constructivismo. Esta teoría propone que las percepciones y las ideas desempeñan un papel relevante en la política internacional. Es decir, los tomadores de decisiones actúan dependiendo de las percepciones específicas que tengan en torno a un fenómeno. Por lo tanto, la opinión de la sociedad tendría que ser tomada en cuenta por los gobiernos. En este mismo sentido, los gobiernos proyectan cursos de acción en política exterior en función, también, de las percepciones que haya en el ambiente internacional. Es decir, la forma en que la sociedad internacional perciba un asunto será relevante en el diseño de la política exterior.<sup>5</sup>

Ahora bien, de manera específica, en términos de opinión pública y política exterior, autores como Almond establecen que la población en general no es capaz de tomar decisiones en materia de política externa dadas

<sup>3</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979; Laura Neack, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003; Chris Brown, *Understanding International Relations*, Londres, Palgrave, 2001.

<sup>4</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Little Brown, Boston, 1989.

<sup>5</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989; Robert Jackson y Georg Sorensen, *Introduction to International Relations: Theory and Approaches*, Oxford University Press, Nueva York, 2003; Ole R. Holsti, *Public Opinion and American foreign policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

las complejidades de esta área de política pública.<sup>6</sup> Lippmann y Converse respaldan la idea anterior, argumentando que la política exterior es compleja y ajena a los intereses del público en general, por lo que sus percepciones y preferencias no necesariamente deben ser tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones.<sup>7</sup>

Contrario a la posición anterior, algunos autores han argumentado que la opinión pública tiene un importante efecto en la política externa. Por ejemplo, Holsti defiende que existe un alto grado de estabilidad en las preferencias sociales en materia de política exterior,<sup>8</sup> mientras que Sobel define que, aun cuando en materia externa la opinión de la población no sea suficiente para iniciar una política pública determinada, sí cuenta con la capacidad de afectar los límites de la misma una vez puesta en marcha.<sup>9</sup> Otros autores más abogan por el considerable impacto que la opinión de la población tiene al constreñir a los tomadores de decisiones en política exterior con respecto a las opciones disponibles de acción.<sup>10</sup>

Es más, Lau y Schlesinger establecen que la opinión pública constriñe sustancialmente las estrategias de los presidentes en materia de relaciones internacionales, y que los poderes ejecutivos pueden, a través de estudios de opinión, conocer las percepciones y preferencias de la mayoría de los electores para, con base en ellas, avanzar sus propias preferencias de política exterior que estén acordes con las mismas.<sup>11</sup>

En suma, los estudios más recientes sobre opinión pública establecen que, en sistemas democráticos, donde los gobernantes, en particular el presidente, dependen del apoyo popular a través del voto mayoritario del electorado para llegar al poder y mantenerse en el mismo –personalmente o a través de su partido o seguidores–, la incidencia de la opinión pública sobre la definición de políticas públicas es fundamental, incluyendo la política exterior.

<sup>6</sup> Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1950.

<sup>7</sup> Philip E. Converse, "The nature of belief systems in mass publics", David E. Apter, ed., *Ideology and discontent*, Free Press, New York, 1964, pp. 206-261; Walter Lippmann, *Public Opinion*, Free Press, New York, 1922.

<sup>8</sup> Ole R. Holsti, *op. cit.*

<sup>9</sup> Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign policy since Vietnam: Constraining the Colossus*, Oxford University Press, New York, 2001.

<sup>10</sup> Bruce M. Russett, *Controlling the sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990; Douglas C. Foyle, *Counting the Public in: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, Columbia University Press, Nueva York, 1999.

<sup>11</sup> Richard R. Lau, y Mark J. Schlesinger, "Policy frames, metaphorical reasoning, and support for public policies", *Political Psychology*, vol. 26, núm.1, 2005, pp. 77-114.

## II. OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO MEXICANO

En el pasado, la sociedad civil organizada ejercía muy poca influencia en la formulación de la política exterior. Esto se debía principalmente a que México contaba con una sociedad civil relativamente débil y pasiva frente a un gobierno centralizado, fuerte, corporativista y autoritario. La sociedad mexicana tenía escaso interés en los temas de política exterior debido a, por un lado, la complejidad del tema y, por el otro, el bajo grado de educación e información que los mexicanos tenían en promedio. Durante los años de gobierno de partido hegemónico (1929-1998) bajo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la política exterior en México se concebía, formulaba y ejecutaba básicamente por los órganos gubernamentales encargados de la política exterior, particularmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, bajo las directrices y preferencias del presidente. En otras palabras, el ejecutivo tenía prácticamente el monopolio de la política exterior y la opinión pública tenía un papel secundario.

Por tradición, la sociedad civil tenía acceso limitado a los medios de información. Muchas veces, por falta de interés o por problemas económicos, muchos mexicanos no consultaban los medios masivos de comunicación. La baja preparación en promedio y la deficiente educación de los mexicanos empeoraban la situación. Es por ello que, durante estos años, la sociedad civil en México era relativamente débil frente a un gobierno autoritario y, por tanto, la opinión pública tenía poca injerencia en la formulación de la política exterior. Sin embargo, en los últimos años, algunos actores no gubernamentales han aumentado su incidencia en la formulación de la política exterior de México. Este incremento de influencia se debió en esencia a dos factores. En primer lugar, el cambio de la política económica en los años ochenta incentivó a que actores de carácter económico, en especial los empresarios, tuvieran mayor interés de participar en el proceso de toma de decisiones. Por el otro lado, el cambio democrático en México a finales del siglo XX de igual manera permitió la participación de otros actores en política exterior, como partidos y organizaciones no gubernamentales.<sup>12</sup>

### *Empresario y partidos políticos*

Tanto los empresarios como los partidos políticos son importantes actores en la construcción de opinión pública. En Particular, los empresarios

<sup>12</sup> Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero-SRE, México, 2006; Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, eds., *Diplomacia local: Las Relaciones Internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008.

funcionan como grupos de presión que buscan incidir en las decisiones de política pública para beneficio de sus miembros. Las organizaciones empresariales son las que tienen más probabilidades de influir en la política exterior de México, principalmente en los asuntos económicos. Durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el sector empresarial en México se encontraba muy activo, especialmente porque las firmas más importantes obtendrían importantes beneficios del TLCAN.

Las organizaciones empresariales representan intereses económicos muy poderosos. Debido a que son un motor en el crecimiento económico y al tener importantes relaciones con los gobiernos en turno, su influencia en la política es notoria. Las últimas administraciones en México han tendido más a favorecer los intereses de estos grupos de poder que a otros. Por lo tanto, es evidente que las organizaciones empresariales influyen de manera determinante en la formulación de la política exterior de México, pero básicamente en la política económica. Los grupos beneficiados con el TLCAN son una muestra de ello.

Con la alternancia del poder en México en el 2000, el papel de los empresarios y sus organizaciones cambió considerablemente. Por lo regular, este grupo se había mantenido al margen del proceso de toma de decisiones durante las administraciones Priístas. Los empresarios participaban de manera indirecta tratando de incidir en las decisiones para favorecer sus intereses. Con la llegada del presidente Vicente Fox (2000-2006) al poder, él mismo un empresario, la situación cambió. El gabinete de Vicente Fox incluyó a diversos empresarios, quienes participaron de manera directa en las decisiones. Ello los colocó como un grupo de interés muy importante y privilegiado para la política exterior de esta administración.

En países democráticos, los partidos políticos son una suerte de mediadores entre los gobernados y los gobernantes, en tanto que transmiten al gobierno las demandas de la población.<sup>13</sup> Efectivamente, de todos los actores no gubernamentales que pueden influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, los partidos políticos tienen una característica especial: son puente directo entre el gobierno y la sociedad civil. Así, la sociedad puede presentar sus demandas a los partidos para que se traduzcan en acciones una vez que llegan al poder. Sin embargo, en México a pesar de que existe una democracia y un régimen de partidos con representación en el Congreso, no se observa aún el momento en que los representantes de los electores se asuman como tales y, en vez de de-

<sup>13</sup> Marcel Merle, *Forces et enjeux dans les Relations Internationales*, Económica, París, 1981.



fender principalmente sus intereses partidistas, representen efectivamente los intereses del electorado.

### *La sociedad civil organizada y las instituciones educativas*

La sociedad civil y las instituciones educativas han sido sectores de la sociedad con poca influencia en la instrumentación de la política exterior de México. La razón de esto es, como ya se ha mencionado, la falta de interés por parte de la sociedad civil mexicana en participar en los procesos políticos. Sin embargo, en los últimos años han aparecido nuevas organizaciones y algunas se han fortalecido de manera tal que ahora su influencia ha aumentado. Organizaciones de derechos humanos y de protección al medio ambiente son las que más se han fortalecido últimamente. El descontento en las elecciones de 1988, los problemas económicos y el proceso de globalización mundial, han influido en el surgimiento de más Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en México.

Muchas ONGs han denunciado la violación a los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros que cruzan el territorio para internarse en Estados Unidos. Sus denuncias han influido para que la SRE de México actúe en defensa de los connacionales que han sufrido vejaciones a sus derechos. Con respecto al medio ambiente, desde 1993 la organización *Greenpeace* trabaja en México, evitando, por ejemplo, el ingreso al país de desechos tóxicos provenientes de otros países. Muchas otras asociaciones ambientales han surgido y han aumentado su presencia en favor de la protección del medio ambiente. También han aparecido organizaciones no gubernamentales que protegen los derechos políticos y los procesos democráticos, luego de las muy cuestionadas elecciones de México en 1988. Estas instituciones han promovido la participación de observadores extranjeros para la realización de elecciones más transparentes. Por lo regular, la mayoría de las organizaciones independientes tiene una posición diferente a la del gobierno. Por ello, su influencia en el campo de la política exterior es muy relativa. Sin embargo, la sociedad civil organizada es formadora de opinión y, en ocasiones, ponen en evidencia las acciones gubernamentales, tanto al interior como al exterior del país.

En los últimos años, las ONGs han reforzado su presencia en el sistema político mexicano. Ello les abre las puertas a incidir en el proceso de formulación de la política exterior mexicana. Muchas estuvieron en contra de la posición de la administración de Fox frente a Cuba, contra el apoyo incondicional de México a Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre, a favor del respeto de los derechos humanos y a la protección del medio ambiente.

Con respecto a las instituciones educativas, éstas no han tenido una influencia tan directa en la formulación de la política exterior mexicana,



como sería el caso de otros países a través de los *think tanks*. Aunque la evaluación de esta influencia es muy relativa, la participación de las universidades mexicanas en la política exterior se hace de forma indirecta por dos canales: a través de investigaciones sobre asuntos internacionales que ofrecen propuestas y mediante la preparación de los futuros diplomáticos y funcionarios. Las instituciones educativas que mayor influencia y participación han tenido en temas internacionales, a través de investigaciones y formación de internacionalistas, son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia (CIDE), la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Por su parte, la SRE cuenta con el Instituto Matías Romero (IMR), órgano encargado de capacitar a los diplomáticos mexicanos. El IMR tiene una importante participación académica a través de la organización de cursos e investigaciones relevantes, aunque en momentos éste puede ser orientado a las prioridades oficiales. Este instituto publica la *Revista Mexicana de Política Exterior*, la cual ha contribuido a la discusión del tema con artículos de destacados analistas y diplomáticos.

En México no existen *think tanks* al estilo estadounidense. Sin embargo, algunas asociaciones han buscado influir en el proceso de toma de decisiones a través de la investigación académica. Los ejemplos más destacados en temas de política exterior son el COMEXI y el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).

Un avance importante surgió cuando el presidente Vicente Fox emitió un decreto para garantizar la participación de la sociedad civil en la política exterior de México. El 2 de marzo del 2005, el *Diario Oficial de la Federación* publicó el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior.” Reconociendo la importancia de la presencia de la sociedad civil en el diseño de la política exterior, el gobierno mexicano se comprometía, con ese acuerdo, a garantizar el espacio necesario a las voces de las diversas organizaciones civiles de México y el extranjero en los temas internacionales. La SRE se comprometía también a informar a la sociedad civil sobre los principales temas de la política exterior; a consultarla a través de diversos foros; a “promover una mayor participación y compromiso de la sociedad en la formulación de la política exterior”; a propiciar una mayor coordinación entre gobierno y sociedad civil; y a “estimular la transparencia y construcción de consensos en la formulación de políticas públicas.”

Haciendo una invitación abierta a todas las organizaciones de la sociedad civil, la SRE las convocó a través de este acuerdo a “participar y expresar sus opiniones y propuestas en temas de política exterior mediante foros, reuniones de consulta, mesas de trabajo, grupos de reflexión y eventos”. Incluso, la SRE se comprometía a invitar a representantes de organizaciones

sociales mexicanas a asistir a las reuniones internacionales de carácter multilateral.

El 4 de abril del mismo año, el secretario Luis Ernesto Derbez (2003-2006) presentó los lineamientos ante representantes de 126 ONGs y de los medios de comunicación. Ante la petición de algunas organizaciones para no votar a favor de la propuesta estadounidense contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, el Secretario respondió que: “México ya está globalizado, no puede seguir ‘nadando de a muertito’ en la toma de decisiones internacionales ni tampoco seguir actuando como en el pasado.” El Secretario propuso “revisar muchos temas y principios de la política exterior tradicionales como el de la no injerencia, porque una política exterior de Estado es dinámica y lo que fue bueno en 1930 ya no lo es para este milenio”.<sup>14</sup>

La invitación del gobierno a la sociedad civil a participar en la política exterior de México es altamente positiva. Sin embargo, no se garantiza que ello se haga realidad. Un ejemplo fue que, en la reunión del 4 de abril, la sociedad civil le pidió al encargado de la política exterior no votar en contra de Cuba. 10 días después, el gobierno mexicano votaba a favor de la propuesta estadounidense. La petición, entonces, no encontró oídos en la SRE. Otro ejemplo fue el caso de la expulsión de algunos cubanos del hotel Sheraton en la Ciudad de México. Los cubanos fueron desalojados a petición del gobierno estadounidense. La opinión pública demandó una nota de protesta ante Estados Unidos porque consideraba la acción una violación a la soberanía mexicana. El secretario de Relaciones Exteriores de México se negó a enviar la nota porque no reaccionaba ni a la “cabezas de los periódicos”, ni a la “petición popular”.<sup>15</sup> En otras palabras, Derbez simplemente confirmaba que la opinión pública no era considerada en el proceso de toma de decisiones de la política exterior a pesar de la emisión del decreto que garantizaba la participación de la sociedad civil en dicho proceso.

Sin embargo, en el caso de la guerra en contra de Irak en 2003, cuando México formaba parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la decisión de no apoyar a los Estados Unidos fue en gran medida reflejo de la gran oposición de la opinión pública en México a otorgar dicho apoyo. Cuando Estados Unidos optó por la acción unilateral en contra de Irak y buscó legitimar su decisión frente a la comunidad internacional haciendo una lectura muy laxa de la resolución 1441, México tuvo la oportunidad de

<sup>14</sup> Matilde Pérez, “SRE: México no puede ‘nadar de a muertito’ en política exterior”, *La Jornada*, 5 de abril de 2005.

<sup>15</sup> José A. Román, “Por un ‘poco de ignorancia’ se exige al gobierno censurar a EU: Derbez”, *La Jornada*, 10 de febrero de 2006.

evitar el enfrentamiento directo con Estados Unidos, dado que no estuvo obligado a emitir un voto a favor o en contra del uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad, lo cual no significaba otra cosa que estar con o en contra de Estados Unidos. Sin embargo, ante el inicio de las acciones bélicas en contra de Irak y por presiones de la opinión pública nacional, tanto el presidente Fox como el embajador Aguilar Zinser declararon públicamente que México estaba en contra de la guerra y que hubiera votado en contra del uso de la fuerza en el Consejo.<sup>16</sup> Esto reflejaba la necesidad de legitimación interna de la administración Fox, ya que entre 70 y 85% de la población en México –dependiendo del día y la encuesta– condenaba la guerra. El resultado de estas declaraciones fue que, en el curso de unas semanas de conflicto, los índices de popularidad del presidente aumentaron en más de 10 puntos –de los sesentas medios a los setentas altos, nuevamente dependiendo del día y la encuesta.<sup>17</sup>

### *Los medios de comunicación*

Antes del cambio democrático, la mayoría de los medios de comunicación gozaba de poca independencia con respecto al gobierno. Esto indicaba que su participación en la instrumentación de la política exterior de México había sido prácticamente nula. En teoría, su función es la de informar y formar un criterio en la opinión pública para que ésta, a su vez, pueda influir en las decisiones políticas.<sup>18</sup> En muchos países, los medios de comunicación impactan a la opinión pública para que ésta presente demandas al gobierno y éste, a su vez, responda a las mismas. En el caso del periodo Priísta, por tratarse de un sistema político autoritario, el proceso funcionaba al revés. Es decir, el gobierno influía en los medios de comunicación para que éstos promovieran una imagen positiva del gobierno entre la opinión pública mexicana. Así, el grupo en el poder consolidaba su posición.

Por otro lado, la opinión pública internacional y los medios de comunicación extranjeros sí han influido de manera considerable en la política mexicana. Muchas veces, el gobierno mexicano ha tomado una decisión a partir del pulso de la opinión internacional, como fue el caso de Chiapas en 1994. El gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994) buscó la opción pacífica ante la presión ejercida por la opinión pública

<sup>16</sup> Jorge A. Schiavon, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak", *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 72, 2004, pp. 195-222.

<sup>17</sup> "Latin America and the United States: The Distance of Neighbours", *The Economist*, vol. 367, núm. 8320, 19-25 de abril, 2003, p. 33.

<sup>18</sup> Denis McQuail, "La influencia y los efectos de los medios masivos", Doris A. Graber, *El poder de los medios en la política*, GEL, Buenos Aires, 1986, pp. 51-70.

internacional. Otros gobiernos han tratado de usar a los medios internacionales para promover una imagen positiva dentro y fuera de México. Las últimas tres administraciones gastaron cuantiosos recursos para promover la imagen del país y la personal. Nuevamente el gobierno de Salinas fue un claro ejemplo. Para Gloria Abella, “el reconocimiento internacional a la gestión de Carlos Salinas de Gortari se convirtió en una importante fuente de legitimidad nacional.”<sup>19</sup> De alguna forma, el presidente Salinas logró su propósito pues la imagen, tanto personal como la del país, fue difundida de manera tal que la opinión pública internacional consideraba a México un país modelo en cuanto la aplicación de políticas económicas. Salinas vendió al mundo tal imagen, que hizo pensar a muchos que México se había convertido en un país desarrollado.

Tras la transición democrática, los medios de comunicación reforzaron su papel como actores no gubernamentales. Ahora, la prensa mexicana tiene mayor independencia y, por lo tanto, se puede convertir en un actor influyente para la política exterior de México. El gobierno de Vicente Fox también recurrió a los medios para enviar sus mensajes y promover su imagen. Sin embargo, el mandatario mexicano también estuvo preocupado por los comentarios de la prensa, especialmente de la internacional. Por su parte, los medios nacionales se quejaron de que la administración de Vicente Fox le concedió prioridad a la prensa extranjera.<sup>20</sup> A su vez, el presidente Fox se quejó de que en los medios había una campaña en su contra. Ello provocó un enfrentamiento entre el Presidente y los medios que poco benefició a su administración. Lo cierto es que Vicente Fox tuvo una mejor imagen en el extranjero que a nivel nacional en cuanto a medios de comunicación.

### **III. PERCEPCIONES Y PREFERENCIAS DE LOS MEXICANOS EN POLÍTICA EXTERIOR**

Un documento que permite tener una radiografía general de lo que opina el público mexicano sobre la política exterior es la encuesta elaborada por el CIDE. Como se mencionó previamente, la política exterior de un Estado democrático, como México, debe representar los intereses o preferencias nacionales. Adicionalmente, con el aumento de la globalización e

<sup>19</sup> Gloria Abella, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: La propuesta del cambio estructural”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 62, p. 67.

<sup>20</sup> Juan Manuel Venegas, “Fox evade con la prensa nacional asuntos que explicó a extranjeros”, *La Jornada*, 19 de mayo de 2002. Esta situación se presentó en la gira de Vicente Fox por Europa

interdependencia en el sistema internacional, la política externa debe coordinar al creciente número de actores nacionales, además de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que participan intensamente en cuestiones internacionales, desde los gobiernos federal, estatales y municipales, pasando por los diversos grupos de interés empresariales, sindicales, ONGs, partidos políticos y academia, hasta los individuos. Por ello, el gran reto en materia de política exterior es lograr la difícil combinación de representar y coordinar los diversos intereses o preferencias internacionales de cada vez más actores, con intereses diversos —y probablemente divergentes— en el ámbito nacional, logrando mantener una política externa única y armónica hacia el mundo que, a la vez, maximice el interés nacional.

Para conseguir lo anterior, es fundamental tener una idea más clara y precisa de qué piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales, para elaborar una política externa más acorde con sus verdaderos intereses o preferencias. Hasta hace un lustro, en México no existían datos duros, confiables, públicos y representativos que establecieran, de manera fidedigna, cuáles son las preferencias y percepciones de los mexicanos en materia de política exterior o sobre la posición de México en el sistema internacional. Con la finalidad de llenar este importante vacío, se levantaron las encuestas *México y el Mundo* en 2004, 2006 y 2008.<sup>21</sup> Gracias a estas encuestas, finalmente, es posible tener una idea más clara y precisa acerca de qué piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales. Independientemente de que algunos de los resultados de las encuestas eran de esperarse, otros fueron sorprendentes, y unos más, realmente contra intuitivos. La relevancia de estas encuestas, en términos de política pública, radica en que pueden servir a la presidencia y a la SRE y demás instancias gubernamentales como base para generar, conducir y ejecutar una política exterior más representativa de los intereses y preferencias de la población y, a la vez, que esté mejor coordinada.

---

en mayo de 2002. También el 19 de abril del mismo año, día de la votación en Ginebra, Marieclaire Acosta declinó responder a las preguntas de la corresponsal de *La Jornada* y calificó a ese medio de “pinchurrieto.” Luego, daría una conferencia de prensa a medios extranjeros. Ver Kyra Núñez, “*La Jornada*, en problemas con el gobierno de Vicente Fox, asegura Marieclaire Acosta”, *La jornada*, 20 de abril de 2002.

<sup>21</sup> Los resultados de ambas encuestas se encuentran públicamente disponibles en: <http://mexicoymundo.cide.edu>. Para los reportes, ver: Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro, eds., *México y el mundo: visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2004; Guadalupe González y Susan Minushkin, eds., *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2006; Guadalupe González, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las américas y el mundo: política exterior: opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE, 2008.

En los siguientes párrafos se resumirán los principales hallazgos de la encuesta más reciente, con la finalidad de contar con información confiable sobre las preferencias de los mexicanos en materia de política exterior y las relaciones internacionales de México en general.<sup>22</sup>

En términos de interés, contacto e identidad, los mexicanos tienen interés por el mundo y están en contacto con él: el 52% se interesa mucho o algo por las noticias sobre las relaciones de México con otros países; el 28% ha viajado fuera del país, el 56% tiene familiares residiendo en el extranjero, el 29% tiene miembros de su unidad familiar directa viviendo fuera del país y el 15% recibe remesas de sus parientes del exterior (el 84% de ellas desde los Estados Unidos). Además, ciudadanos y líderes tienen una fuerte identidad nacional, aunque en el sur del país predomina la identidad local: el 81% de los líderes y el 59% de la población general se sienten mexicanos antes que de alguna región, estado o localidad del país; sin embargo, en el sur la identidad local es más fuerte (64%) que la nacional (35%).

Con respecto a identidad regional, la latinoamericana es más fuerte que la norteamericana tanto en la población como en los líderes: un 55% de los ciudadanos se sienten latinoamericanos, un 7% norteamericanos, un 6% centroamericanos y un 24% ciudadanos del mundo; de igual manera, entre los líderes las identidades latinoamericana (51%) e internacional (40%) son más fuertes que la norteamericana (5%) y la centroamericana (1%). Ahora bien, tanto líderes como población se muestran relativamente abiertos a la influencia cultural de otros países: el 80% de los líderes y el 50% del público califican como positiva la difusión de ideas y costumbres extranjeras en México.

En el tema de amenazas percibidas, confianza en las instituciones nacionales e internacionales y seguridad, la población es pesimista mientras que los líderes son más optimistas con respecto a la dirección en la que va el mundo. El 19% de la población cree que el mundo está mejor que hace una década y el 23% piensa que estará mejor dentro de 10 años, mientras que el 43% de los líderes piensa que el mundo está mejor que hace una década y el 52% que estará mejor en los próximos 10 años. Los mexicanos están más preocupados por temas que afectan directamente su bienestar: el narcotráfico y el crimen organizado (79%), el calentamiento global (77%), las epidemias como el SIDA (75%), la pobreza y la escasez de alimentos (73%) y las crisis económicas mundiales (69%). Por otra parte, están menos preocupados por asuntos que se perciben lejanos, como el surgimiento de China como potencia mundial (32%), los conflictos étnicos

<sup>22</sup> Los resultados presentados retoman y resumen los principales puntos del reporte: Guadalupe González González, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las américas y el mundo: política exterior: opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE, 2008.

o religiosos (37%), la entrada de inmigrantes indocumentados a México (37%) y los liderazgos populistas (37%).

Además, cae la percepción amenazante del terrorismo internacional y del endurecimiento de la política migratoria estadounidense. Entre 2006 y 2008 se redujo la preocupación por el terrorismo del 70% al 63% y, del 66 al 51%, por el aumento de los controles a la migración en Estados Unidos. Sin embargo, consideran el problema del narcotráfico como algo muy grave, hasta tal punto que el 49% está dispuesto a permitir que agentes estadounidenses colaboren con las autoridades mexicanas en la vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos del país con el fin de combatirlo, mientras que el 61% de los líderes se opone a ello. Además, el 58% del público y el 76% de los líderes están muy a favor de la extradición de criminales de México a Estados Unidos. En la misma línea pragmática, el 55% del público y el 70% de las élites están a favor de recibir ayuda financiera de Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Con respecto al papel de México en el mundo y las prioridades de política exterior, los mexicanos no son aislacionistas. Prefieren una participación internacional activa por parte de México: el 69% de la población y el 93% de los líderes opinan que se debe participar activamente en asuntos mundiales. Además, tienen una visión de la política exterior más pragmática que legalista o altruista; para los mexicanos los tres objetivos prioritarios de la política exterior son el combate al narcotráfico y al crimen organizado (81%), la protección de los intereses de los mexicanos en el extranjero (76%) y la protección del medio ambiente (76%); los tres menos importantes son fortalecer la OEA (31%), promover la democracia en otros países (37%) y fortalecer la ONU (42%). Es interesante destacar que ha mejorado la valoración del gobierno en materia de política exterior, sobre todo entre los líderes, pero persisten las visiones críticas en otros campos: un 45% del público y el 73% de los líderes están de acuerdo con la política exterior llevada a cabo.

En materia de las reglas del juego internacional, en aspectos como multilateralismo y globalización, los líderes quieren que México participe en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: el 75% de los líderes apoya que México busque nuevamente ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, si bien el 59% de ellos se opone a que México tenga Cascos Azules. El 60% del público considera que sí debe tenerlos. A pesar de su pacifismo tradicional, la población está de acuerdo con que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza militar contra un estado en situaciones críticas: para evitar violaciones graves de los derechos humanos tales como el genocidio (70%), así como para restablecer gobiernos democráticos derrocados (59%).

Por una parte, el 38% de los mexicanos y 65% de los líderes consideran



que la globalización es positiva para México mientras que el 33% y el 19%, respectivamente, piensan lo contrario. Por otra, la inversión extranjera es bienvenida, pero no en sectores estratégicos. Si bien el 70% cree que la inversión extranjera beneficia mucho o bastante al país, la mayoría se oponen a ella en el sector petrolero (70%), en electricidad (60%), en telefonía (51%) y en medios de comunicación (50%). Los líderes no están de acuerdo en mantener restricciones a la inversión extranjera: el 56% la apoya para el sector petrolero, el 65% en electricidad, el 86% en telefonía y el 74% en medios de comunicación.

Sobre liberalización comercial, los mexicanos y sus líderes ven con muy buenos ojos al comercio internacional. El 61% del público y el 70% de los líderes opinan que es benéfico para la economía mexicana; el 55% y el 74%, respectivamente, lo consideran bueno para su propio nivel de vida; asimismo, un 59% y un 51% en el mismo orden, creen que es bueno para los trabajadores mexicanos. También opinan que el comercio internacional beneficia menos al campo mexicano que a otros sectores. El 50% del público general y 42% de los líderes opina que el campo se beneficia del comercio internacional, mientras que aproximadamente un tercio de ambos grupos (un 38% y un 29%, respectivamente) cree que no es así.

Con respecto a las regiones del mundo, en el caso de América del Norte, domina la desconfianza hacia los Estados Unidos de América. El grado de desconfianza ha aumentado de forma notoria en los últimos años, tanto en el público como en las élites. En 2004 desconfiaba el 43% de la población, en 2006 el 53% y en 2008 el 61%; en 2006 el 41% de la élite desconfiaba, mientras que en 2008 creció hasta llegar al 64%. Hay una gran diferencia regional: cuanto más alejado de la frontera norte se esté, más se desconfía (el 45% del norte, frente al 62% del centro y el 72% del sur). Además, se matiza el pragmatismo hacia los Estados Unidos de América. En 2006, el 54% de los mexicanos declaró que estaba muy o algo de acuerdo con que México y Estados Unidos formaran un solo país, si esto significara una mejoría en su calidad de vida; ya en 2008, el acuerdo se redujo al 45%.

Sobre el TLCAN, una mayoría de mexicanos (73%) y también de sus líderes (72%) consideran que México debe tratar de renegociar el TLCAN, sobre todo en el capítulo agrícola, aunque ello implique perder algunos beneficios adquiridos. Pensando en relaciones trilaterales en América del Norte, no siempre el contrapeso a los Estados Unidos es la opción preferida de los mexicanos: el 45% del público piensa que México debe buscar un trato especial por parte de Estados Unidos en lugar de coordinar sus posiciones con Canadá (39%). Los líderes están divididos: un 43% prefiere actuar con Canadá, en tanto que el 44% busca un trato especial con Estados Unidos.

Ahora bien, con respecto a América Latina, se le percibe como la región a la que hay que prestar más atención según el 37% de los mexicanos. El

30% opina que debe darse preferencia a América del Norte, el 10% a Europa, el 5% a África, un 3% a Asia, un 2% al Oriente Medio y un 1% a Oceanía. En América Latina, se prefiere la cooperación sobre que liderazgo regional. El 46% del público y el 54% de los líderes piensan que México debe coordinarse con los países latinoamericanos sin pretender ser líder de la región, mientras que el 41% y el 45% respectivamente, opina que debería liderarla. Los mexicanos perciben que su país tiene una gran influencia en la región. El público considera que México ha sido el país más influyente en la región en la última década (22%) y lo será en la próxima (28%); los líderes discrepan de esta opinión y otorgan esta influencia a Brasil tanto en el pasado (64%) como en el futuro (54%).

Con respecto a las posibilidades de conflicto en América Latina, no existe coincidencia entre la población y las élites sobre un conflicto armado en la región: el 41% del público lo considera más probable y el 57% de los líderes lo estiman menos probable. Ahora bien, existe cautela frente a situaciones de conflicto y violencia en la región. En caso de que un gobierno latinoamericano fuera derrocado, el 39% piensa que México debe esperar la reacción internacional y luego actuar. El 32% opina que debe condenar dichas acciones públicamente sin romper relaciones diplomáticas y un 15% que se deben romper dichas relaciones. Los líderes privilegian la condena sin ruptura de relaciones (59%), sobre la ruptura (18%) o la espera a la reacción internacional (11%). Siendo así, se prefiere el multilateralismo para la resolución de conflictos latinoamericanos: el 60% de la población general considera que la ONU debería actuar para resolverlos, mientras que las élites otorgan esta responsabilidad a la OEA (35%) y a la ONU (34%).

Existe poco compromiso en términos de cooperación para el desarrollo con Centroamérica. El 42% del público y el 65% de los líderes piensan que a México le conviene destinar recursos económicos para promover el desarrollo de las economías de los países centroamericanos. Asimismo, la opinión sobre los migrantes centroamericanos es más desfavorable (para el 48% de la población y el 49% de los líderes) que favorable (41% y 46%, respectivamente). Además, cobran peso las medidas clásicas con respecto a los inmigrantes en México: casi la mitad de la población (45%) y una mayoría de líderes (59%) están a favor de establecer un programa de trabajo temporal para los centroamericanos, mientras que un 36 y un 29%, respectivamente, prefieren establecer controles en la frontera sur para evitar que entren sin autorización al país; incluso una minoría del 8% opina que hay que construir un muro en la frontera con Guatemala y Belice.

En términos de prioridades de integración en las Américas, un 35% de los mexicanos y un 37% de sus líderes opinan que la prioridad de México debe ser integrarse a América Latina y, el 30% y 27%, respectivamente, a América del Norte. Es importante hacer notar que los mexicanos prevén

una América Latina y una América del Norte más integradas: el 73% de los mexicanos y el 89% de sus líderes creen que en el futuro habrá mayor integración económica entre los países de América Latina. Asimismo, un 71% y un 85%, respectivamente, consideran que aumentará la integración económica entre México, Estados Unidos y Canadá.

Sobre las relaciones con otros países y regiones, los mexicanos tienen sentimientos más favorables hacia países desarrollados –como Alemania, Canadá, España o Japón– que hacia países en desarrollo, incluso hacia los de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú o Venezuela. Además, los ciudadanos ven con buenos ojos el crecimiento económico de China, si bien los líderes se muestran temerosos. Un 46% del público considera que el surgimiento de China como potencia económica es positivo para el mundo, en tanto que el 59% de los líderes lo ve como algo negativo.

## CONCLUSIONES

En México, el interés de la población en los asuntos exteriores ha aumentado en los últimos años, como los demuestran las encuestas “México y el mundo”. Sin embargo, la opinión del público en general sigue teniendo poca influencia en la formulación de la política exterior. Como lo establece la encuesta, no es por la falta de interés, sino porque no se han abierto suficientes espacios para incentivar o favorecer la participación de diversos sectores de la sociedad en esta política pública. Sin embargo, incluso ante estas limitaciones, la opinión pública ha ido incrementando, paulatinamente, su incidencia en el diseño de la política exterior. Los empresarios, el congreso, los partidos políticos, los gobiernos subnacionales y algunas organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas han aumentado su participación en esta materia.

Como se argumentó en el artículo, en los sistemas democráticos las políticas públicas, entre ellas la política exterior, deben representar y defender los intereses nacionales, idealmente representativos de las preferencias de una mayoría de la población. Gracias a las encuestas México y el mundo levantadas en 2004, 2006 y 2008, los tomadores de decisiones finalmente tienen una idea más clara y precisa sobre lo que piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales y cuáles son sus percepciones y preferencias sobre las relaciones de México con el mundo. Por ello, la relevancia de estas encuestas es que pueden servir como base a la SRE y otras instancias gubernamentales, para generar, conducir y ejecutar la política exterior mexicana.

Los principales hallazgos fueron que los mexicanos están interesados en los asuntos internacionales, aunque existe pesimismo y desconfianza,

en particular con respecto a la relación con Estados Unidos, los logros del TLCAN y las posibilidades de una integración más profunda con América del Norte. Por ello, los mexicanos prefieren acercarse e integrarse más a América Latina, aunque no parece existir consenso sobre el papel que se debe desempeñar en esta región, no existe una voluntad de liderazgo y no hay consenso para apoyar económicamente a Centroamérica. Además, las relaciones con otras regiones más lejanas, especialmente con Europa y Asia, no se identifican como opciones viables en el corto plazo aunque se tiene una buena opinión sobre sus países. También se observa que, en términos de opinión pública y política exterior, existen “muchos Méxicos” que no están completamente de acuerdo: líderes y población, norte y sur, jóvenes y mayores y mexicanos con altos y bajos índices de instrucción formal. En términos generales, los primeros tienden a ser más internacionalistas, realistas, multilateralistas y pragmáticos; mientras que los segundos parecen ser más aislacionistas, idealistas, unilateralistas y tradicionales.

En suma, dado que en la actualidad hay un mayor número de actores con intereses diversos en materia de política internacional, los cuales requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo, la información resumida en este artículo puede ser de gran utilidad para orientar una política exterior que represente y coordine la diversidad de intereses y preferencias de la multiplicidad de actores del ámbito político, económico y social del México democrático. Así, como se argumentó en la revisión teórica, la opinión pública incide en la política externa; tras observar los resultados de la encuesta y el renovado interés y activismo de diversos sectores de la población mexicana en la materia, esta opinión pública también debe fungir como sustrato para diseñar una política exterior única hacia el exterior pero que represente la diversidad hacia el interior del país.