



FORO MÉXICO- EEUU 2025

DIPLOMACIA
ESTRATÉGICA



UC San Diego

SCHOOL OF GLOBAL POLICY AND STRATEGY
Center for U.S.-Mexican Studies

FORO MÉXICO-EEUU 2025

La diplomacia estratégica como referente para nuevo horizonte regional y bilateral durante las presidencias de AMLO y Biden

Rafael Fernández de Castro, Pamela Starr, Sergio Alcocer,
Ana Covarrubias, y Jorge Schiavon



RECOMENDACIONES CLAVE

Fomentar y construir confianza entre los dos gobiernos, iniciando con asuntos de interés común como el desarrollo de Centroamérica y la generación de empleos en México y Estados Unidos.

Tomar medidas para evitar una crisis temprana en las áreas de migración, aplicación de la normativa laboral del T-MEC o con relación a derechos humanos.

Fortalecer la institucionalización de la relación entre México y Estados Unidos para que ésta dependa menos de los mandatarios y más de los grupos de trabajo y de consulta compuestos por varias dependencias, tales como el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) y la Conferencia de Gobernadores Fronterizos.

Mejorar la narrativa en Estados Unidos sobre México y viceversa, lo cual servirá para construir una asociación bilateral basada de la confianza, además de fomentar una apreciación de las oportunidades y posibilidades que representa la relación entre los países.

A luz de la creciente confrontación entre Washington y Beijing, es del interés nacional de México cooperar con Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU y en otros foros internacionales.

I. Ventana de oportunidad

"Desde otras partes del mundo, observarán esta relación con envidia. Además, es una alianza que ha madurado.. Se define por lo que podemos hacer en conjunto. Y lo digo con toda sinceridad. Nosotros los necesitamos a ustedes tanto como ustedes, espero, nos necesitan a nosotros".
—Vicepresidente Joseph R. Biden, febrero de 2016

El 20 de enero de 2021, Joe Biden se convirtió en el 46 presidente de Estados Unidos. Su gobierno nos ofrece la oportunidad de profundizar la cooperación bilateral y garantizar que la relación entre México y Estados Unidos siga generando prosperidad y seguridad para los ciudadanos de ambos países. Para lograrlo, se tendrán que concebir nuevas formas para aprovechar el despliegue diplomático en ambos países y mejorar las interacciones existentes. La historia nos ha demostrado que la cooperación genera bienestar entre los mexicanos y estadounidenses.

El nuevo gobierno de Estados Unidos desarrollará una nueva narrativa en política exterior y entenderá que la relación entre los países es una sociedad bilateral, positiva y respetuosa. Tal y como señaló Biden en 2016, la relación se define por lo que se puede hacer en colaboración con México. En ese sentido, Biden no tendrá que pasar por una "curva de aprendizaje", pues sus visitas anteriores a México y América Latina le han permitido desarrollar una perspectiva integral de los retos que enfrenta Estados Unidos en la región. Conoce a los políticos y dirigentes de la región. Queda claro que Biden entiende la relevancia de México: durante su última visita a la Ciudad de México en febrero 2016, recalcó que "en el mundo entero, no tenemos otro socio más esencial que este país".

A diferencia del gobierno de Trump —el cual enfocó sus esfuerzos exclusivamente en los temas del comercio y la migración— la administración de Biden supone regresar a una relación bilateral con múltiples actores que abordan numerosos temas a diversos niveles. Es una relación altamente interdependiente, en la cual algunos temas se manejan a través de tratados, los cuales facilitan las interacciones binacionales, mientras que en otras áreas —como la migración y la seguridad, por ejemplo— la posibilidad del conflicto es mucho mayor.

Aunque el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha insistido que, la mejor política exterior es una buena política interior, también ha expresado dos prioridades internacionales de manera innegable: la relación con Estados Unidos y con Centroamérica. Como ávido lector de la historia mexicana, está convencido de que al país no le conviene entrar en conflicto con Estados Unidos. Destaca su espaldarazo, siendo presidente electo, a las negociaciones del T-MEC y su visita a Washington D.C. en julio de 2020. En ambas evidenció su capacidad y voluntad para fortalecer la relación bilateral.

Objetivos

Este reporte presenta recomendaciones para manejar la compleja, intensa y asimétrica relación entre México y Estados Unidos de 2021 a 2025. El cuatrienio en que gobernarán conjuntamente AMLO y Biden representa una oportunidad especial para resolver conflictos y fortalecer la cooperación. El presente reporte se enfoca en la diplomacia bilateral, pues es un instrumento formidable para lograr el potencial que encierra la relación bilateral.



... la diplomacia mexicana tendrá que tomar la iniciativa, comenzando con pequeños pasos y avanzando paulatinamente hacia otros temas más complejos.

El reporte comienza explicando por qué el gobierno de Biden representa una ventana de oportunidad. La segunda sección describe el contexto de las relaciones bilaterales el 2020, durante el Covid-19 y la elección en Estados Unidos. La tercera sección contiene recomendaciones para implementar una diplomacia sostenible, activa y multi-nivel que, fortalecerá la cooperación entre ambos países. La cuarta sección subraya la importancia de mejorar la narrativa sobre México en Estados Unidos y ofrece una serie de recomendaciones de diplomacia pública. La quinta sección examina la relación entre México y su diáspora en Estados Unidos, y expone las razones por las cuales dicho grupo representa una bisagra entre ambos países. La sexta y última sección examina la forma en que el contexto global y regional genera oportunidades para la diplomacia mexicana.

El arranque que permitirá mejorar la relación bilateral

Tres pasos clave para fortalecer la relación bilateral.

Primero, la diplomacia mexicana tendrá que tomar la iniciativa, comenzando con pequeños pasos y avanzando paulatinamente hacia otros temas más complejos. El carácter asimétrico de la relación obliga a México a adoptar una postura proactiva a la hora de establecer la agenda y —de mayor trascendencia— para proponer soluciones. Actualmente el gobierno de Biden enfrenta enormes retos, tanto a nivel nacional como internacional, y nada garantiza que la relación bilateral ocupará un lugar de prioridad en su agenda; por lo tanto, México tendrá que procurar garantizar la priorización de ésta. Independientemente de las discrepancias que puedan existir entre los países, México no podrá abandonar el objetivo de generar una agenda bilateral integral.

Segundo: tanto el equipo de AMLO como el de Biden tendrán que esforzarse para evitar una crisis temprana. Por ejemplo, la llegada de una caravana enorme de migrantes a la frontera entre EE. UU. y México obstaculizaría el objetivo ambicioso del gobierno entrante de promulgar una reforma migratoria. Otro posible reto consiste en las disputas que podrían surgir a raíz de la aplicación de la normativa laboral del T-MEC, pues es probable que los sindicatos estadounidenses presenten denuncias durante el inicio de la presidencia de Biden. Otro posible tema de conflicto es la democracia y los derechos humanos en México. Tomando en cuenta el atentado contra el Capitolio estadounidense el 6 de enero de 2021, Estados Unidos no se encuentra en una posición para mostrarse como un modelo con respecto al estado de la democracia ni de los derechos humanos en México. En otras palabras, Estados Unidos debe volver, por un tiempo, a la postura históricamente eficaz de "dejar en paz al vecino".

Por último, existen numerosas áreas de interés común en las cuales ambos gobiernos podrán ir forjando la confianza y construyendo la alianza entre sí. Aquí destacamos tres áreas en particular: el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, la corrupción y las cadenas de suministro bilaterales.

En el caso de Centroamérica, López Obrador ha expresado su compromiso, en repetidas ocasiones, de crear un

programa de desarrollo sin precedente para la región, sobre todo para mitigar las causas de la expulsión migratoria. Este es un objetivo que comparte con Biden, quien ha propuesto el envío de recursos sustanciales al llamado Triángulo del Norte de Centroamérica. El gobierno mexicano necesita presentar el Plan de Desarrollo Integral (PDI), realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al gobierno de Biden para buscar objetivos y estrategias en común. Aunque México y Estados Unidos no deben limitar su colaboración exclusivamente al PDI, este representa un excelente punto de partida. Sin embargo, lo más importante es que México, Estados Unidos y los países del Triángulo Norte tomen acciones de manera conjunta. Es importante superar el unilateralismo e incluso visiones bilaterales para desarrollar una visión regional Centroamérica-México-Estados Unidos.

AMLO ha identificado el combate a la corrupción como un pilar de su gobierno y Biden ha expresado, de manera contundente, el imperativo de combatir la corrupción. Escribió en la revista *Foreign Affairs*: "Encabezaré el esfuerzo, a nivel internacional, por fomentar la transparencia en el sistema financiero global, combatir a los paraísos fiscales ilícitos, incautar bienes robados y tomar medidas para evitar que los gobernantes que le han robado a su pueblo puedan ocultarse detrás de empresas fantasma anónimas". La postura de Biden permitirá la realización de labores más proactivas, a partir de los programas existentes de rastreo del lavado de dinero, y crear nuevas iniciativas como un programa de cero tolerancia a la corrupción entre las autoridades de inmigración en la frontera y fronterizo y las aduanas.

Las cadenas de suministro y la relocalización (*reshoring* en inglés) representan otra área en la cual López Obrador y Biden tienen un interés común. La pandemia del Covid-19 reveló el imperativo de mejorar los mecanismos de coordinación bilaterales sobre las cadenas de suministro. Es necesario poner atención en estos vínculos económicos bilaterales, pues traerán ventajas tanto a México como a Estados Unidos. El incremento de tensiones entre Beijing y Washington pone de relieve el imperativo estratégico de trasladar la producción de China a México, y las ventajas geográficas de su reubicación promoverían la competitividad económica, sobre todo en el contexto de la recuperación económica post pandemia. Baja California se encuentra a tan sólo unas 300 millas (482 kilómetros) del Valle del Silicio (*Silicon Valley*), y es de esperarse que los fabricantes mexicanos serán más respetuosos de los derechos de propiedad intelectual. El gobierno mexicano necesita empeñarse en convertir al país en un elemento confiable y creíble de la estrategia comprensiva de Biden con respecto a China.

II. La transición del TLCAN al T-MEC

La ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 fue un parteaguas en la relación entre EE. UU. y México, y en la región de América del Norte. Tras el final de la Guerra Fría, Estados Unidos decidió fomentar la integración económica con sus vecinos del norte y del sur. México renunció a su histórico nacionalismo económico y se decidió aprovechar plenamente ser vecino del mercado

más grande del mundo. Durante los primeros diez años del tratado, la cooperación entre México y Estados Unidos alcanzó niveles sin precedente.

El TLCAN tuvo un importante impacto secundario en otras áreas de la relación EE. UU. - México; lo que se denomina desparrames positivos. Surgieron acuerdos y grupos de trabajo relacionados con el medioambiente y aspectos laborales laboral, y la cooperación en materia de seguridad se fortaleció ampliamente tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Aunque persistieron fricciones con respecto a la inmigración y el narcotráfico, algunos optimistas esperaban que, con el tiempo, América del Norte se convertiría en una región integrada similar a la Unión Europea.

El TLCAN se diseñó principalmente como una medida para acelerar el comercio y la inversión, y sus mecanismos para impulsar la integración económica más profunda y amplia entre los tres países —además de institucionalizar otros aspectos de su relación— resultaron insuficientes. Al llegar al vigésimo aniversario del tratado en 2014, América del Norte seguía siendo una región dividida entre dos relaciones bilaterales muy fuertes —la de Estados Unidos con Canadá y de Estados Unidos con México— y, en menor medida, la relación entre México y Canadá.

Con la elección de Donald Trump a la presidencia en 2016, México se puso a la defensiva. La postura de México consistió en la firme defensa del TLCAN, debido a que el tratado había sido un mecanismo esencial para mantener el mercado estadounidense abierto a las exportaciones dinámicas de México. La renegociación del TLCAN después de vencer obstáculos iniciales se desarrollaba a buen paso, pero al llegar la victoria electoral arrasadora de AMLO en julio de 2018, la negociación sufrió se paralizó. No obstante, López Obrador siendo presidente electo, apoyó plenamente el proceso de renegociación, de manera que le dio un gran ímpetu al tratado. El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) entró en vigor el 1 de julio de 2020.

Sin embargo, la negociación dinámica y exitosa del T-MEC no se desparramó a otras dimensiones de la relación bilateral. Hubo casi nula coordinación bilateral frente a la pandemia Covid-19 durante sus primeros días y está ocasionó la interrupción de las cadenas de suministro compartidas y de las plataformas productivas. Fue necesario trabajar intensamente para mejorar la coordinación bilateral de los sectores estratégicos y esenciales y así reanudar la producción.

III. Una diplomacia renovada e integral para alcanzar los objetivos de 2025

Tanto México como Estados Unidos mantienen sus más sofisticados despliegues diplomáticos en el país vecino. Casi la mitad de los diplomáticos mexicanos en el extranjero se encuentran laborando en Estados Unidos, ya sea en la embajada de Washington o en la red consular de México, la cual —con cincuenta consulados— es la más grande del mundo. La embajada estadounidense más grande y compleja del mundo se ubica en la Ciudad de México, instalación que cuenta con representantes de casi cuarenta agencias de gobierno distintas. Asimismo, existen nueve consulados estadounidenses en todo el territorio mexicano, entre los cuales se incluye el de Ciudad Juárez, el consulado estadounidense más grande del mundo. En resumen, tanto México como Estados Unidos cuentan con una presencia diplomática y consular estratégicamente ubicada y bien capacitada en el país vecino. Por lo tanto, es imperativo que AMLO y Biden aprovechen estos servicios diplomáticos de la manera más eficiente. La

diplomacia bilateral ha operado eficazmente en cuatro áreas principales. Primero: logró facilitar la interacción directa entre los mandatarios. Las continuas cumbres presidenciales dieron lugar a decisiones estratégicas bilaterales de gran trascendencia. Además, los presidentes estadounidenses —desde George H. W. Bush hasta Barack Obama— han desarrollado una relación estrecha y personal con sus pares mexicanos —desde Carlos Salinas de Gortari hasta Enrique Peña Nieto—. Con la entrada al poder de Biden, se podrá renovar esta relación personal entre los mandatarios, oportunidad que AMLO debe aprovechar.

Segundo: la presencia diplomática de México y Estados Unidos —en Washington y en la Ciudad de México, respectivamente— se fortaleció enormemente tras la negociación del TLCAN. La embajada mexicana se trasladó, a principios de la década de los 1990, a su ubicación actual a tres cuerdas de la Casa Blanca. Esto permitió que crecieran las representaciones de otras secretarías de estado. La embajada estadounidense en México es la única en cuanto al número de representantes de casi todas las principales agencias federales. Es decir, ambos equipos diplomáticos tienen la capacidad de mantener contacto estrecho con los principales centros de poder en la Ciudad de México y Washington, particularmente con la presidencia, el gabinete y el Congreso.

Tercero: durante los años 1990 y a principios de los 2000, los mecanismos de consulta bilaterales se fortalecieron y propagaron. La Comisión Binacional se amplió para incluir a todos las dependencias que participaban en la relación, más de 10 por país. Las reuniones interparlamentarias se realizaban cada año, con presencia de diputados y senadores. Y los gobernadores de los diez estados fronterizos se reunieron cada año en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos.

Cuarto: como ya se mencionó, México y Estados Unidos han ampliado y fortalecido sus redes consulares. Más aún, se amplió el mandato de los consulados mexicanos, convirtiéndolos en verdaderas embajadas regionales que, promueven la cooperación económica y política, al mismo tiempo que siguen emitiendo documentos, protegiendo los derechos de los mexicanos y facilitando su integración a la sociedad estadounidense. La diplomacia de AMLO se encuentra bien posicionada para aprovechar los procesos descentralizados de toma de decisiones en Estados Unidos.

Sin embargo, durante los dos años en que Trump y López Obrador gobernaron conjuntamente, los recortes presupuestales debilitaron los mecanismos binacionales que creados para mejorar las interacciones bilaterales. Trump y López Obrador redujeron dramáticamente las entrevistas presidenciales. Por ejemplo, Peña Nieto y López Obrador sólo se reunieron en una ocasión con Trump.

En los próximos cuatro años, México y Estados Unidos necesitan fortalecer sus redes consulares en el país vecino, reforzar sus mecanismos de coordinación y ser más proactivos. La relación estratégica entre México y Estados Unidos requiere de una infraestructura diplomática consolidada para manejar la compleja relación bilateral de manera eficaz.

Implementar una estrategia diplomática renovada

Para alcanzar estos objetivos, México y Estados Unidos necesitan implementar una diplomacia integral, de múltiples niveles y actores. Asimismo, tendrán que utilizar todas las herramientas diplomáticas que tienen a su disposición para avanzar en la cooperación bilateral y prevenir los conflictos.

Institucionalización: Fortalecer la institucionalización de la relación EE. UU. - México y América del Norte. La relación

bilateral debe depender menos de los mandatarios y más de los mecanismos de consulta y regímenes bilaterales como el creado por el T-MEC. La creación de sólidos canales institucionales, habrá que renovar tres mecanismos de consulta bilateral:

- *El diálogo económico de alto nivel:* Servirá para fortalecer la implementación del T-MEC, priorizando los asuntos económicos y comerciales en el marco de la cooperación bilateral. Ya existía y Biden lo conoce y lo apoya.
- *Reuniones interparlamentarias:* Los senadores deben volver a las reuniones anuales. Además, es necesario destacar que, el Congreso de México es cada vez más independiente del ejecutivo y está fortaleciendo su marco institucional. Además, ya hay reelección por un término para los legisladores mexicanos.
- *Conferencias de Gobernadores Fronterizos:* Es necesario restaurar las Conferencias de Gobernadores Fronterizos de EE. UU. y México, plataforma que facilitará la reunión de los cuatro gobernadores estadounidenses con sus seis pares mexicanos, además de sus respectivos equipos, para abordar temas fronterizos.

Diplomacia ejecutiva: Es necesario fomentar las relaciones entre la Casa Blanca y el Palacio Nacional. Con la llegada de Biden a la Casa Blanca, una relación diplomática personal es posible además de conveniente, relación que López Obrador tendrá que priorizar de manera personal. Sin embargo, la construcción de una relación fuerte entre ambos presidentes no puede sustituir a la tarea de fortalecer la interacción entre Estados Unidos y México, además del mayor conocimiento de México dentro de toda la rama ejecutiva estadounidense. Por ejemplo, es imperativo que el próximo embajador de Estados Unidos en México mantenga una relación clara y estrecha con el presidente Biden, además de una fuerte relación profesional con el Congreso de Estados Unidos. Asimismo, tendrá que contar con las debidas habilidades políticas para poder fomentar una relación activa entre todas partes interesadas, de la amplia gama dentro de ambos países, además de tener suficiente competencia cultural y lingüística para lograr lo mismo. Tal y como el gobierno de Biden ha hecho de manera notoria con respecto a China, asimismo tendrá que incorporar el conocimiento de México dentro de las estructuras clave de gobernación dedicadas a la seguridad nacional, en todos los niveles del gobierno estadounidense. A este fin, debe ampliar la competencia del coordinador fronterizo de Estados Unidos del Consejo Nacional de Seguridad, convirtiéndolo en Coordinador Regional para América del Norte, algo parecido a los coordinadores de nivel de diputado para el Indo-Pacífico y para el Medio Oriente, subrayando la importancia y complejidad de la relación entre los países de América del Norte que abarca todos los aspectos de seguridad nacional y seguridad interna.

Diplomacia administrativa: El personal del gabinete de ambos países tendrá que fortalecer las relaciones entre los secretarios de los ministerios homólogos en ambos países, para atender a los asuntos cotidianos que surgen en las distintas áreas estratégicas de la relación bilateral. Idealmente, debe restaurarse la Comisión Binacional para facilitar la cooperación y coordinación entre los ministerios de cada país, tanto a nivel nacional como con el país vecino, para abordar los temas centrales de la relación bilateral.

Diplomacia parlamentaria y judicial: Es el momento perfecto para reanudar las reuniones parlamentarias bilaterales, con la inclusión de los senadores. Asimismo, debe reanudarse la colaboración entre la Asociación Nacional de Jueces y las asociaciones estatales de abogados.

Diplomacia del nivel local: Tanto México como Estados Unidos son repúblicas federales. Por lo tanto, ambos países deben aprovechar al máximo sus redes consulares para entablar y fortalecer relaciones con las autoridades subnacionales (tanto a nivel estatal como local, especialmente a lo largo de la frontera), y con los relevantes actores privados, sociales, académicos, religiosos, sindicales y de los medios de comunicación a nivel local, para generar alianzas con los actores locales que comparten el interés de promover la cooperación entre ambos países.

Gobiernos subestatales: Si California y Texas fueran países, ocuparían el segundo y tercer lugar en el orden de las relaciones más importantes para México, por encima de China, Canadá o España. Estados Unidos necesita contar con el apoyo de las autoridades estatales mexicanas para administrar mejor su frontera común. Es necesario renovar los esfuerzos para promover y facilitar las actividades internacionales de los gobiernos subestatales (estado y local) y promover la cooperación bilateral. El federalismo les atribuye un grado considerable de autonomía económica y política a los gobiernos subestatales de ambos países; dicha descentralización es una ventaja que ambos países deben aprovechar.

Diplomacia minilateral y multilateral: México y Estados Unidos deben aprovechar las cumbres en las cuales ambos países participan —tales como el G20, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Cumbre de las Américas y la Cumbre de Líderes de América del Norte— para fortalecer el diálogo y coordinación en materia de temas globales.

Diplomacia de grupos de interés: Además de reestablecer el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), conviene restablecer las siguientes iniciativas —el Foro Bilateral México-Estados Unidos sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII), y el Diálogo de Ejecutivos EE. UU. - México, entre otras— con el fin de fortalecer la comunicación, coordinación y cooperación entre estos relevantes actores privados y sociales en la relación bilateral.

IV. Diplomacia pública: una nueva narrativa sobre México en Estados Unidos

Cuando la ciudadanía de un país no puede entender la importancia de nuestros vínculos bilaterales ni apreciar los beneficios que puede generar una mayor colaboración binacional, dicha situación inhibe los logros que podrían alcanzarse tanto políticos como diplomáticos. Lograr que el estadounidense común entienda la relevancia de México para su bienestar constituye un reto de diplomacia pública.

México y Estados Unidos son países vecinos en virtud de la geografía. Sin embargo, la decisión de convertirse en socios más estrechos y confiables, con el fin de aumentar la prosperidad y seguridad mutua de sus sociedades, depende de la decisión consciente de los países. Los mexicanos y estadounidenses debemos reconocer la simbiosis dinámica que se ha forjado entre nuestras naciones y construir sobre esta base sólida. Cuando una familia estadounidense se encuentra en el estadio de béisbol un sábado—consumiendo hot dogs con guacamole y cervezas— a menudo no se dan cuenta de que el pan, la salchicha, el aguacate y cerveza son todos productos fabricados o producidos por empresas multinacionales mexicanas (Bimbo, Sigma y Fems) y por agricultores mexicanos, ya sea en el territorio estadounidense o en México. Por otro lado, cuando una familia mexicana compra su primera computadora para que sus hijos puedan estudiar por Zoom y hacer sus tareas con un procesador de

texto, no ven que tanto el equipo como el software fueron diseñados por multinacionales estadounidenses. A los estadounidenses les encantan los tacos tanto como a los mexicanos les fascinan las hamburguesas. Otro ejemplo aún más marcado consiste en los vehículos que se manejan tanto en Estados Unidos como en México. Muy pocos saben que el motor, el chasis y otros componentes son el resultado de la integración bilateral total, con algunos automóviles fabricados y/o ensamblados en México y otros en Estados Unidos. No cabe duda de que la integración de América del Norte es un ejemplo perfecto de los valores arraigados de la región, sus "hábitos del corazón".

Ahora bien, aunque México sea un país que, en general, le simpatiza al pueblo del país vecino del norte, muchos estadounidenses suelen percibir a México como un posible destino de vacaciones que, sin embargo, se ve plagado por una serie de problemas, desde las drogas, la delincuencia y la violencia hasta la migración, pobreza y corrupción. No logran entender la extensión ni el alcance de nuestra historia común, ni mucho menos asocian a México con tales conceptos como la democracia, el desarrollo económico y la creciente clase media, aspectos que han caracterizado al país durante el último cuarto de siglo. En otras palabras, existe una gran brecha entre la imagen de México que se percibe desde Estados Unidos y la realidad que se vive en el país.

Para cambiar esta narrativa, y así crear una alianza bilateral con base en la confianza y en una nueva apreciación de las oportunidades y posibilidades que ofrece la relación bilateral, se necesita una estrategia de diplomacia pública renovada. México y Estados Unidos deben tomar los siguientes pasos, en la medida en que lo permita la situación de la pandemia del Covid-19:

Intercambio educacional: Hay que animar a más estudiantes universitarios estadounidenses a que estudien en México, con un enfoque particular en los alumnos del Medio Oeste y Sureste de Estados Unidos que han tenido contacto limitado con México, salvo por algunos viajes de *Spring Break* a Cancún. Asimismo, el gobierno de AMLO debe incrementar las becas para que los mexicanos estudien en Estados Unidos.

Intercambio educacional no tradicional: Los estudiantes universitarios ya están predispuestos a percibir la relación bilateral como algo positivo. Por lo tanto, hay que enfocar más esfuerzos en los alumnos de escuela preparatoria e institutos técnicos, sobre todo aquellos que no tengan previsto estudiar a nivel universitario.

Programación universitaria: Una cantidad extraordinariamente baja de programas universitarios, de ambos países, se dedica al estudio de la relación bilateral o a la cultura y política del país vecino. La diplomacia educacional podrá incluir iniciativas de ambos países para promover tales programas, incluyendo becas de investigación o capital inicial para el desarrollo de tales programas. Un ejemplo de este tipo de nueva diplomacia educacional es el Programa de Internalización de Materia Curricular EE. UU. - México (PIC US-MX), el cual facilita el diálogo e intercambio entre académicos y empresarios con el fin de crear proyectos de colaboración.

Diplomacia entre ciudades: Hay que enfatizar la participación de localidades que han tenido poca interacción con el país vecino, para promover la comunicación eficaz y la comprensión del concepto de la "ciudad-hermana". Es necesario destacar más los intercambios profesionales y técnicos en este contexto. Los intercambios profesionales y técnicos entre "ciudades hermanas", hechos a medida para beneficiar a ambas partes, fomentarán las interacciones intensas y constantes que son indispensables para cambiar la visión de los individuos y mejorar su perspectiva.

La diplomacia entre ciudades mejorará la calidad de la estrategia de comunicación de cada país. Al trabajar en esta escala local, los diplomáticos podrán ajustar su mensaje de acuerdo con las creencias preexistentes del público objetivo, reduciendo la distancia entre tales creencias y la imagen del otro. Estos mecanismos tienen una eficacia comprobada en cambiar las narrativas.

Diplomacia de las visitas: Los políticos de los tres niveles de gobierno en ambos países deben programar visitas con sus pares del país vecino. En el caso de los representantes mexicanos que visiten Estados Unidos, incluir reuniones con otros políticos e ir a lugares del país que no conozcan y, por lo mismo, no entiendan. Es importante incluir visitas a universidades y empresas. México debe implementar una estrategia similar, tal y como hizo previamente al voto sobre el TLCAN en el Congreso estadounidense en 1993. Asimismo, podría crear un programa dirigido a ciertos jóvenes de ascendencia mexicana, para que conozcan México, algo parecido al programa *Taglit Birthright* del gobierno de Israel. Dado el interés del presidente Biden en combatir el cambio climático, una visita a México de parte de jóvenes latinos líderes en el área de la energía limpia, para familiarizarse y evaluar el gran potencial de los renovables en México, tendría un impacto muy positivo.

Intercambio cultural: Posiblemente el área más prometedora para la diplomacia pública, pues puede tener desparpames a todas las áreas de la relación bilateral. Las iniciativas de intercambio cultural podrían incluir una Copa Mundial de la Cultura en 2026, para coincidir con la Copa Mundial del fútbol que se llevará a cabo en América del Norte. Se trata de una iniciativa que deben diseñar, de manera conjunta, las industrias creativas de Estados Unidos y México, con un enfoque en las regiones y ciudades de baja interacción binacional.

V. La relación entre México y su diáspora

La relación que mantiene cada país con su respectiva diáspora, incluyendo a los ciudadanos binacionales, es un elemento clave para mejorar la relación bilateral. La integración social es imperativa, y la promoción de los mexicoestadounidenses a puestos de alto mando dentro del gobierno estadounidense facilitará el desarrollo de políticas públicas que impacten positivamente a los mexicanos que radican y trabajan en Estados Unidos.

La diáspora mexicana es enorme y heterogénea. De los 60 millones de latinos que radican en el territorio estadounidense, unos 38,5 millones son de origen mexicano: 28 millones son ciudadanos estadounidenses de origen mexicano, casi la mitad de los cuales son mexicoestadounidenses de segunda generación —es decir, sus padres nacieron en México— y los 10,5 millones restantes son ciudadanos mexicanos que emigraron a Estados Unidos, de los cuales la mitad consiste en personas indocumentadas.

Actualmente radican 10,5 millones de mexicanos en Estados Unidos, cifra que bajó en 1,6 millones desde su punto más alto en 2007. Desde la recesión económica en 2008, la migración neta ha sido cero, e incluso negativa, con un flujo de personas que regresan a México —tanto de forma voluntaria deportados— igual o mayor a la cantidad de personas que llegan de México. Aunque esto ha permitido que la red consular mexicana se enfoque más en promover la integración de mexicanos a la sociedad estadounidense. Ahora bien, el grave impacto que tuvo el Covid-19 en la población mexicana en Estados Unidos evidenció una vulnerabilidad estructural que tiene que ser tomada en cuenta por la diplomacia consular.

En términos generales, la población latina en Estados

Unidos tiene índice superior en cuanto a condiciones médicas preexistentes, como la obesidad y la diabetes. Carece de acceso a la atención médica preventiva y sufre más inseguridad alimentaria y de vivienda. La falta de acceso a programas gubernamentales —a menudo debido al temor, por el estatus migratorio— complica más su situación. Estos factores se han exacerbado debido a que un elevado porcentaje de la población mexicana en el país vive en viviendas sobrepobladas. Un elevado número, no ha podido mantenerse en cuarentena por ser “trabajadores esenciales”, o simplemente viven al día y, por lo mismo, se ven obligados a trabajar para comer. En octubre de 2020, la tasa de hospitalización por el Covid-19 entre latinos era cuatro veces mayor a la de los “blancos no latinos” en el país, según los datos de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés); asimismo, el índice de infección y mortalidad de los latinos ha sido desproporcionadamente alto.

La integración de la diáspora mexicana como elemento clave hacia 2025

Promover la integración de los mexicanos en Estados Unidos: El gobierno mexicano necesita encontrar puntos de coincidencia con el gobierno de Biden para promover políticas que fomenten la inclusión social de sus connacionales. Asimismo, México necesita colaborar estrechamente con los gobiernos estatales y locales, aprovechando toda su influencia para presionar a los gobernadores y alcaldes a que fortalezcan los servicios públicos que puedan mitigar las vulnerabilidades estructurales en materia de salud, educación y finanzas.

También es necesario desarrollar programas que fomenten el liderazgo de futuras generaciones de mexicoestadounidenses. Una vez que terminen sus estudios, formarán parte de la fuerza laboral de Estados Unidos. Los consulados deben aprovechar el capital humano en formación y promover programas dirigidos a la población latina en las universidades de su región, en especial en las que se identifiquen como organismos que atienden a la población hispana (*Hispanic Serving Institutions* en inglés). De igual manera, la red consular debe identificar a los líderes dentro de la diáspora y fomentar lazos más fuertes. Un camino para seguir, en particular, podría ser la reanudación del sistema de jornadas, o visitas en grupo a México, para los líderes clave.

Empoderar a las organizaciones comunitarias de base: Durante la pandemia, diversas organizaciones contribuyeron de manera considerable al mitigar sus impactos negativos. La falta de apoyo de los consulados a estas organizaciones, debido a los continuos recortes presupuestales desde la Ciudad de México, causó consternación y enojo. Es esencial renovar la misión de los consulados y paralelamente incrementar su presupuesto, garantizando que todos los desembolsos sean eficientes y transparentes.

Fortalecer las relaciones con socios naturales: La red consular debe fomentar colaboraciones y alianzas, tanto a nivel local como nacional, con los grupos que abogan por la diáspora como la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU por sus siglas en inglés) y las divisiones locales de la Liga de ciudadanos latinoamericanos unidos y el Fondo para la educación y defensa legal de los mexicoestadounidenses (MALDEF por sus siglas en inglés). La diplomacia mexicana debe reconocer, además, la reorientación pan-étnica de tales organizaciones nacionales como el Consejo Nacional de La Raza, organización que ahora se denomina UNIDOS US. Finalmente, la diplomacia consular mexicana debe cultivar relaciones con dirigentes sindicales latinos; líderes latinos en materia de sostenibilidad, profesionistas y académicos; así como legisladores latinos recién electos de Texas, California, Delaware, Georgia y Tennessee entre otros estados.

Implementar políticas de reintegración social de los que regresan a México: Los tres niveles de gobierno mexicano deben elaborar políticas y programas que faciliten la reintegración social de aquellos connacionales que regresan a México, ya sea por deportación o decisión propia. Los programas tienen que contar con presupuesto.

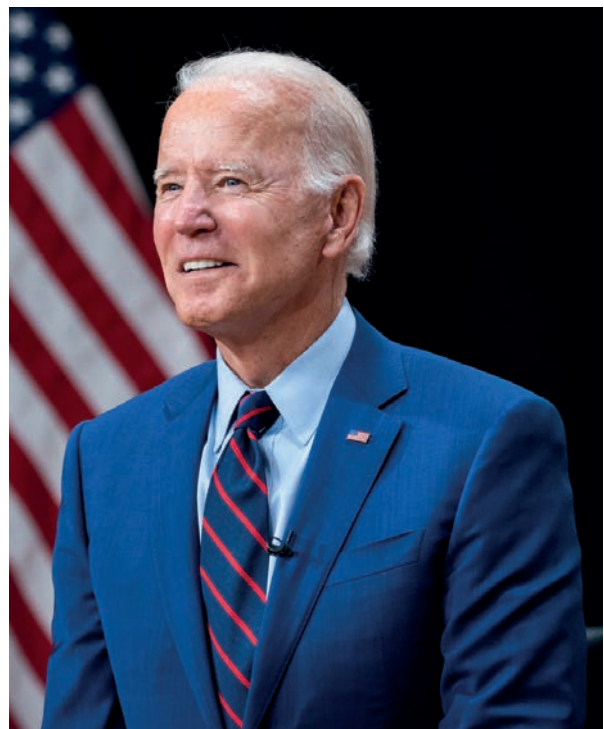
VI. Recomendaciones globales y regionales

Existe un consenso bipartidista en Washington que percibe a China como rival estratégico, por lo que requiere una respuesta integral, desde seguridad hasta temas económicos, patentes y marcas y desde luego valores culturales. El gobierno de Biden ha señalado su intención de ser firme frente al reto chino, fortaleciendo la capacidad del país de competir exitosamente en todas las áreas, sin menoscabar cierta cooperación con Beijing en áreas de interés común como el cambio climático.

Es probable que el gobierno de Biden decida impulsar coaliciones con otros países que “comparten la misma forma de pensar” — frente a China. Para esto, podría intentar grupos en organismos internacionales en temas tales como salud pública, regulación de la tecnología y el comercio. No parece probable que, el gobierno de Biden promueva formas de “desvinculación” extremas con Beijing, como proponen algunos legisladores y funcionarios del gobierno de Trump.

Frente a este contexto, a México le resultará imposible aislarse de la competencia sino-estadounidense y procurar lazos estrechos con ambos países simultáneamente. En especial en algunos renglones sensibles, como la energía o telecomunicaciones. La capacidad de México de construir una relación más estrecha con la administración Biden dependerá, en gran medida, de su disposición a cooperar con Estados Unidos al interior de los organismos internacionales y de ejercer prudencia en sus interacciones bilaterales con China.

La creciente confrontación entre Washington y Beijing conlleva implicaciones importantes para la relación entre México y Estados Unidos durante los próximos cuatro años. Tal y como lo hizo durante la Guerra Fría, la diplomacia



VII. AGUA

El agua y los temas de medioambiente bien podrían ser el perfecto ejemplo de la cooperación bilateral entre Estados Unidos y México. Desde hace más de un siglo, los países han logrado dividir entre sí el recurso vital que proviene de las tres cuencas transfronterizas. La base legal e institucional sobre la cual han podido trabajar eficazmente consiste en dos tratados bilaterales, además de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILIA), un organismo modelo que incluye habilidades técnicas y diplomáticas.

La tarea de dividir el recurso del agua entre Estados Unidos y México es por demás difícil, debido a varios aspectos inherentes de la frontera. Se ubica en una región principalmente árida y semiárida, con tendencia de sequía y escasez del agua, y donde radica una población cada vez más numerosa. Las estructuras legales son otro factor, ya que el derecho al agua se percibe de una manera radicalmente distinta en cada país. En México el agua es propiedad de la nación y es de la incumbencia del gobierno federal, mientras que, en Estados Unidos, existe una postura distinta en cada estado fronterizo al respecto. Dichas diferencias habían imposibilitado que los países llegasen a un acuerdo formal con respecto a la administración de los acuíferos transfronterizos.

No obstante, los gobiernos federales de ambos países han comenzado a hacer innovaciones y a desarrollar nuevos mecanismos de cooperación y contingencia para las sequías. Se ha visto una reducción inédita del flujo natural anual del Río Colorado, ocasionada por la hidrología y el cambio climático. El déficit estructural de la asignación inicial del río representa una amenaza para la entrega del suministro anual del agua en ambos países. Al mismo tiempo, persiste la incertidumbre, entre los agricultores de Texas, con respecto a las entregas anuales del agua del Río Bravo desde México. Las tensiones recientes del otro lado de la frontera, al igual que las que se han visto en México, reflejan la necesidad de mejorar la administración de la cuenca. La contaminación transfronteriza del agua en Tijuana ha sido un problema de larga historia, y se ha convertido en un irritante considerable en la relación bilateral, sin un trayecto claro para alcanzar una solución duradera y sostenible.

El nuevo gobierno federal de Estados Unidos podría representar la mejor oportunidad para que ambos países refuercen los logros colaborativos que han realizado en el pasado, y para que conserven el tema del agua como un factor positivo en su agenda bilateral. La promesa de gozar de ventajas a través de la conservación del agua implicará un monitoreo preciso del flujo y control de todos los usuarios del recurso vital, tanto entre los agricultores como a nivel municipal. Estas medidas, entre otras, tienen el fin de priorizar la sostenibilidad del recurso vital como parte íntegra de la política bilateral del agua, y no como simple ocurrencia tardía.

Ambos gobiernos federales necesitan reconocer que, en la región árida donde se ubica la frontera, la división del agua —aunque se lleve a cabo por medio de acuerdos precisos y respetuosos— no dejará de ser un juego de suma cero. En el caso del Río Colorado, ambos países han optado por la innovación y han recurrido a ajustar sus entregas anuales, de acuerdo con la disposición del agua, creando un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez del Agua, y participando en entregas conjuntas del agua para lograr la restauración del delta. La Cuenca del Río Bravo asimismo podría beneficiarse promoviendo un diálogo más dinámico sobre las medidas de eficiencia del agua y para mejorar las relaciones bilaterales. En resumen, con respecto a la administración de un recurso natural que existe en ambos lados de la frontera internacional, lo más sabio parece ser una estrategia sostenible del ecosistema, apreciando las fronteras naturales por encima de una línea política cuya ubicación es arbitraria.

mexicana tendrá que navegar con precaución entre dos grandes potencias, y al mismo tiempo reconocer el liderazgo de China en la política internacional. Por ejemplo, México podría procurar la inversión china en su propia infraestructura portuaria y transporte, pero en las telecomunicaciones no, área donde existe un conflicto abierto entre China y Estados Unidos. El gobierno de López Obrador incluso podría ocupar un papel constructivo, proponiendo un diálogo trilateral con respecto al fentanilo (precursor químico de la heroína sintética), tema en el cual los tres países tienen intereses en común.

La migración fue un tema central de la relación EE. UU. - México durante la presidencia de Trump. La presidencia de Biden representa una nueva era en materia migratoria, abriendo una ventana de oportunidad para la colaboración bilateral. Es posible que México vuelva a manifestar su propio discurso humanitario con respecto a la migración; sin embargo, será importante evitar otra crisis migratoria en la frontera común. Aunque Biden cambiará el discurso migratorio, y sus políticas por lo general coincidirán con México, es poco probable que el mandatario suavice las medidas de control fronterizo. Por consiguiente, México tendrá que aprovechar la nueva estrategia de Biden y al mismo tiempo velar tanto por su propia seguridad como por la de Estados Unidos. El gobierno mexicano necesita implementar políticas **a nivel nacional** que protejan a los migrantes y aseguren las fronteras del país. Esto es necesario para ser considerado un socio-vecino confiable.

El Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI) que propuso el gobierno de López Obrador aún no ha recibido los recursos necesarios para que pueda mostrar resultados. Tampoco ha recibido un apoyo decisivo de parte de Guatemala, El Salvador y Honduras. Estos países, por lo general, optan por tratar directamente con Estados Unidos. Sin embargo, el PDI es un documento sólido que presenta un diagnóstico con recomendaciones de política pública para el desarrollo regional. Es una propuesta de desarrollo a largo plazo, y contiene recomendaciones de medidas macroeconómicas y políticas públicas puntuales como la facilitación del comercio, infraestructura, política fiscal, energía, reducción de pobreza, protección ambiental, reducción de desigualdad y protección humanitaria a de migrantes, entre otras.

El gobierno mexicano tendrá que convencer a Estados Unidos de las ventajas de la acción conjunta con base en el PDI. El consenso no es algo garantizado, y ambos países tendrán que ajustar sus propias aspiraciones. El gobierno mexicano, por ejemplo, debe aceptar se a las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con respecto al PDI y la promoción de la democracia en Centroamérica como condición para alcanzar la estabilidad en la región.

En resumen, el reto diplomático en materia de migración consiste en garantizar que las tres partes —Centroamérica, México

y Estados Unidos-- colaboren para alcanzar un plan económico y político a nivel regional (multilateral), percibiéndose como partes de un sistema regional y dedicando los recursos de Estados Unidos, México y otros países extrarregionales, además de una cantidad considerable de voluntad política.

México y Estados Unidos actualmente enfrentan dos principales retos en la región, en materia de política exterior: Venezuela y Cuba. Durante su candidatura, Biden destacó la democracia como un elemento central de su política exterior propuesta, para poder restaurar el liderazgo de Estados Unidos en el mundo. Por lo consiguiente, es probable que el gobierno de Biden restaure la postura de Obama hacia Cuba insistiendo en la necesidad de un cambio político en la isla y revirtiendo las medidas de Trump que habían reforzado el bloqueo. En el caso de Venezuela, es posible que el gobierno de Biden esté dispuesto a negociar con Maduro y con la oposición para procurar una solución aceptable para ambas partes, ya sea dentro de la OEA o como parte de una iniciativa multilateral ad hoc.

Un posible obstáculo a la colaboración regional entre Estados Unidos y México es la política exterior de López Obrador, la cual se fundamenta en los principios de la no intervención y la autodeterminación, postura que señala, de manera contundente, que México no se inmiscuirá en los asuntos políticos internos de otros países. Sin embargo, si Estados Unidos incentiva a México a que ocupe un cierto papel en la región, es posible que el gobierno mexicano lo reconsidere. La no intervención no necesariamente conlleva la abdicación de un papel de liderazgo regional. La diplomacia mexicana podría facilitar la resolución de conflictos en Venezuela y en otros países, tal y como su cooperación con Estados Unidos ayudó a facilitar un fin a la guerra civil en El Salvador durante los años 1990.

Conclusión y aspiraciones hacia 2025

Durante los últimos 25 años, México y Estados Unidos han aprendido a cooperar y manejar sus asuntos bilaterales de manera pragmática. Cada país ha empleado una maquinaria diplomática altamente sofisticada en sus relaciones con el país vecino, lo cual ha creado las herramientas necesarias para manejar una relación de carácter complejo, intenso y asimétrico.

La presidencia de Biden representa tanto un regreso a la normalidad, en el marco de la relación bilateral, como una ventana de oportunidad. Sin embargo, es importante, para ambos países, evitar una crisis temprana, ya sea en materia migratoria, comercial o de relaciones internacionales. Más importante aún, el presente reporte sugiere que el camino a seguir exige la identificación de intereses claramente comunes, como el de mitigar las raíces fundamentales de la migración o estimular el desarrollo económico.

Ambos países deben colaborar para reconstruir y fortalecer los mecanismos bilaterales de la consulta, tales como el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), los Encuentros Interparlamentarios y las conferencias de Gobernadores Fronterizos. La institucionalización de la administración de los asuntos bilaterales entre EE. UU. y México construirá base sólida para la cooperación en el futuro y garantizará el manejo sereno de los conflictos. El nuevo tratado comercial T-MEC, sucesor del TLCAN, es el ejemplo perfecto del papel central que ocupará un régimen comercial de América del Norte para fortalecer la mayor integración económica entre ambos países.

Finalmente, lo que podría ayudar a profundizará la cooperación entre los países será la generación de una nueva narrativa positiva en ambos países con respecto al vecino. Es necesario que, estadounidenses y mexicanos comprendan cómo los exportaciones y tradiciones culturales han enriquecido a ambas sociedades. Es imprescindible que ambos gobiernos aprovechen al máximo sus maquinarias diplomáticas para llevar a profundizar la cooperación y manejar los conflictos.

Las estrategias de ambos gobiernos hacia el otro deben de partir que tenemos como sociedades una prosperidad y seguridad compartida. Si al país del norte le va bien, hay desparrames positivos para el vecino del sur. Lo mismo sucede cuando a México le va bien, Estados Unidos prospera.

Grupo de diplomacia estratégica

Sergio Alcocer

Pamela Starr

Rafael Fernández de Castro

Ana Covarrubias

Jorge Schiavon

José Antonio Meade

Jeffrey Davidow

Arturo Sarukhán

Gerónimo Gutiérrez

Andrés Rozental

Agustín Barrios Gómez

Carlos Pérez Ricart

James Steinberg

Leonadro Curzio

Natalia Saltalamacchia

Ana Paula Ordorica

Elisabeth Malkin

Raúl Rodríguez-Barocio

Roberto Salmón

Carlos de la Parra

Viridiana Ríos

Este documento ha sido desarrollado a través de un proceso colaborativo y no refleja necesariamente las opiniones de ningún participante individual o de las instituciones en las que trabaja.



FORO MÉXICO- EEUU 2025

UC San Diego

SCHOOL OF GLOBAL POLICY AND STRATEGY
Center for U.S.-Mexican Studies

USMEX.UCSD.EDU