

Pueblos en vilo: perspectivas de la relación bilateral entre México y Estados Unidos

Peoples in Turmoil: Perspectives on the US-Mexico Bilateral Relationship

*A la memoria de Don Luis González y González**

Resumen

El inicio de una nueva administración en Estados Unidos ofrece al gobierno de México la oportunidad de revisar y reorientar aspectos centrales de la relación bilateral. Ambos países viven tiempos de crisis y redefinición, y han emprendido nuevas estrategias para impulsar la prosperidad y el bienestar de sus sociedades. Las prioridades anunciadas recientemente por el gobierno estadounidense sugieren la posibilidad de forjar un nuevo entendimiento que permita fomentar los intercambios económicos y fortalecer la cooperación entre ambos países.

Abstract

The start of a new administration in the United States provides Mexico with a new opportunity to review and redirect key aspects of the bilateral relationship. Both countries are going through a period of crisis and renewal, and both have undertaken new strategies to promote the prosperity and wellbeing of their societies. The priorities recently announced by the US government suggest the possibility of forging a new understanding in order to foster economic exchanges and strengthen cooperation between both countries.

Introducción

El inicio de una nueva administración en Estados Unidos es una oportunidad para revisar el estado actual de sus relaciones con México y explorar los puntos de coincidencia y divergencia que determinarán la evolución del diálogo y los intercambios entre las dos repúblicas en los próximos cuatro años –los que corresponden al mandato para el que fue electo el presidente Joseph Biden el pasado mes de noviembre y los últimos dos tercios del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador.

* N.B. Este artículo es resultado de discusiones con Carlos Pérez-Verdía, Mariana Esquivel, Álvaro Herrera y Húver Rivera, miembros del despacho Simbiosis Económica, sin cuyas reflexiones, aportaciones y aliento no existiría. Cualquier mérito que tenga es producto de la deliberación conjunta; las omisiones y los errores son responsabilidad del autor.

A quien no conozca la obra de este gran historiador mexicano, recomiendo, dentro de una extensa lista de libros memorables, Pueblo en vilo; la microhistoria de San José de Gracia, Los días del Presidente Cárdenas (y, para acabar pronto, cualquier texto que encuentre bajo su nombre).

Gonzalo Canseco Gómez

socio-director en el despacho

Simbiosis Económica

<gcansecogomez@gmail.com >

Journal of Economic Literature (JEL):

JEL: F14, H76, R41

Palabras clave:

Estudios comparativos de países
Estados Unidos
Integración económica

Keywords:

Comparative Studies of Countries
United State
Economic Integration

Fecha de recepción:

1 de diciembre del 2020

Fecha de aceptación:

3 de febrero de 2021

30

Tanto Estados Unidos como México viven tiempos de crisis y redefinición; son pueblos en vilo, que han emprendido –en el caso de México– o están por emprender –en el de Estados Unidos– nuevas estrategias para orientar su desarrollo, avaladas por el voto ciudadano. Sea cual fuere el juicio personal que cada quien emita sobre los programas de gobierno en marcha, se trata de ambiciosos proyectos que intentan resolver tensiones de larga gestación. Lo sucedido en los últimos cuatro años en Estados Unidos no ha sido simplemente resultado de un singular “estilo personal de gobernar”. Tampoco lo es el proceso de cambio político que hoy vive México. Desde sus respectivas visiones y dada la estrecha relación entre los dos países, los gobiernos de México y de Estados Unidos deberán forjar un nuevo entendimiento en los meses y años por venir. El propósito de este texto es ofrecer una primera aproximación a las implicaciones para México del cambio de gobierno en Estados Unidos.¹

1. Estados Unidos: causante y víctima de su crisis

Anticipar, así sea de manera tentativa, la evolución de la relación bilateral en los próximos años exige revisar la situación en que se encuentra Estados Unidos al término de una presidencia extraordinaria en múltiples sentidos y de una transición igualmente insólita. Distintos elementos llevan a la conclusión de que ese país vive profundas tensiones internas que, en conjunto, constituyen una de las crisis² más graves que haya enfrentado. No se trata, por supuesto, de un fenómeno sin precedentes: la república estadounidense se ha caracterizado durante sus casi dos siglos y medio de existencia por su capacidad de transformación, a menudo acompañada por períodos críticos en distintos ámbitos de su sociedad.³ Resulta difícil, sin embargo, encontrar otra etapa en los últimos cien años en la que se conjuguen de manera simultánea y con semejante severidad tantos desafíos.

La crisis social

La crisis actual puede atribuirse, en primer lugar, a fuerzas demográficas que han alterado el peso relativo de los distintos grupos que integran la sociedad estadounidense. Las minorías étnicas aumentan en números absolutos y, por su ritmo de crecimiento, en proporción con respecto de la población total. Conse-

1 Limitaciones de espacio impiden analizar la situación imperante en México. Permítaseme referir al lector a los diversos trabajos aparecidos en números previos de esta publicación que exploran prioridades y retos del gobierno actual.

2 El término “crisis” es utilizado en su sentido de situación grave y decisiva, de una fase cuyo desenlace determina el desarrollo posterior de algún fenómeno.

3 La Guerra de Secesión (1861-1865) y la Gran Depresión durante la tercera década del siglo pasado son notables ejemplos de etapas de conflicto que dieron paso a nuevos arreglos políticos y sociales.

cuentemente, la mayoría de origen europeo pierde lenta pero inexorablemente su preponderancia. En todos los estados, la población “blanca no hispana” en edad de votar ha caído como proporción del total. Cito tres ejemplos relevantes: en California, esa población pasó de 60% en 2000 a 45% en 2018; en Texas, las cifras son 62% en 2000, 51% en 2018; en Illinois son 75% en 2000, 68% en 2018. Para el país en su conjunto los datos son 76% en 2000, 67% en 2018.⁴ En síntesis, la estructura social avanza hacia una nueva composición, lo que acarrea tensiones económicas y políticas.

Las tensiones sociales se agudizan a consecuencia de los fuertes contrastes en las condiciones de vida de los distintos grupos étnicos. Las oportunidades educativas y laborales (es decir, los factores determinantes de la movilidad social); la vulnerabilidad frente a abusos de agentes de las corporaciones policíacas y, en general, ante un sistema de justicia cuyos desenlaces confirman la existencia de sesgos institucionales; el tratamiento diferenciado respecto de las expresiones sociales de descontento entre distintos grupos,⁵ todo ello enfatiza la persistencia de criterios de oportunidad y de trato diferentes, los cuales reflejan prejuicios profundamente arraigados y tienden a perpetuar la marginación en amplios segmentos minoritarios, a pesar de intervenciones paliativas mediante programas sociales de distinta índole.

El impacto desigual de la pandemia ha agravado la crisis social. A poco más de un año del surgimiento del virus Sars-Cov-2, Estados Unidos había rebasado los 25 millones de contagios, acumulaba más de 420 mil muertes y registraba, en promedio, cerca de 170 mil nuevos casos diarios.⁶ Es, por mucho, el país con las cifras absolutas más elevadas, equivalentes aproximadamente a una cuarta parte del total en el mundo, en un país en el que habita apenas la vigésima parte de la población global. El impacto de la pandemia, sin embargo, ha sido muy distinto para los diversos grupos sociales. De acuerdo con un estudio de *APM Research Lab*, la población de origen latino (primera minoría étnica) y aquella originaria de las islas del pacífico tenían 2.5 más probabilidades de morir por Covid-19 que la población blanca; la cifra correspondiente para la población negra era 2.3 veces y la de la población indígena (los “americanos nativos”, según la expresión estadounidense) era de 2.2 veces.⁷

Estos factores tienen como rasgo en común la disparidad de oportunidades y expectativas de vida entre distintos grupos sociales que, en algunos casos, han generado vigorosos movimientos de reivindicación, en especial

4 Pew Research, *The Changing Racial and Ethnic Composition of the U.S. Electorate*. <https://www.pewresearch.org/2020/09/23/the-changing-racial-and-ethnic-composition-of-the-u-s-electorate/>.

5 Contrástese, por ejemplo, el uso de la fuerza pública para contener las manifestaciones asociadas al movimiento *Black Lives Matter* y el despliegue realizado para proteger al *Capitolio* frente a los simpatizantes del presidente Trump el aciago 6 de enero de 2021.

6 Fuente: Our World in Data, https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCCQiA6t6ABhDMARIsAONIYywTOxhQULBoc-SGQyTc9-OTYqm4F6ViGhjkPP058L_-47QZXwy9wqsaAuMJEALw_wcB.

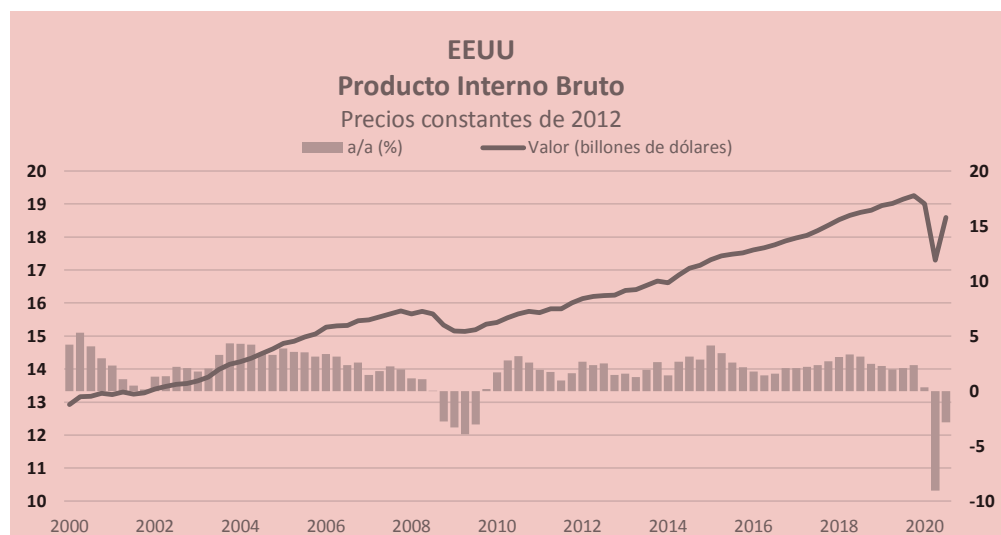
7 *The Color of Coronavirus: Covid-19 deaths by race and ethnicity in the U.S.* Sólo la población de origen asiático presenta una tasa de mortalidad por Covid-19 menor a la blanca (0.9 veces). <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>.

Black Lives Matter, pero también otras manifestaciones de rechazo al *status quo* por grupos que combaten políticas discriminatorias e, incluso, la prevalencia en distintos ámbitos de prácticas inadmisibles que se mantenían en silencio, como el acoso y el abuso sexual desde posiciones de poder, los que fueron puestos en evidencia por el movimiento *Me too*.

La crisis económica

A las tensas relaciones sociales se suman las consecuencias de la crisis económica. En 2020, la pandemia provocó la mayor contracción del producto interno bruto estadounidense que se haya registrado desde los años treinta del siglo pasado. El impacto del coronavirus en la actividad económica puso fin a una de las etapas de expansión más largas en la historia de aquel país, iniciada hace más de una década tras la crisis financiera de 2008-2009.

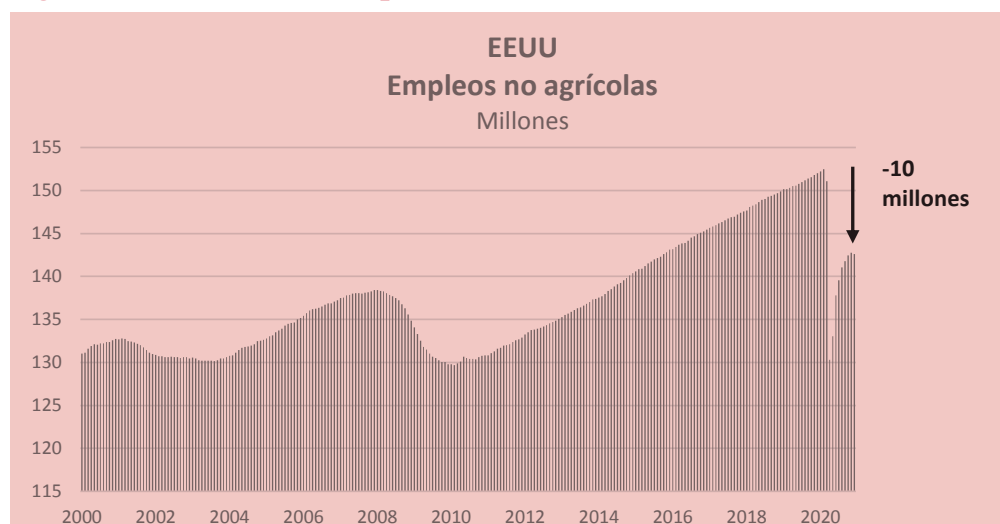
Figura 1. Evolución del PIB



Fuente: Simbiosis Económica con datos de la División de Investigación Económica. Reserva Federal, Banco de San Luis Mo.

El impacto más nocivo de la aguda recesión en Estados Unidos fue la pérdida masiva de empleos a lo largo del primer semestre de 2020. Decenas de millones de trabajadores vieron desaparecer sus puestos de trabajo durante la emergencia por el coronavirus, especialmente durante el segundo trimestre del año. Al igual que la economía en su conjunto, la generación de empleos está ya en recuperación, pero éste será un proceso gradual y, mientras tanto, la falta de ingresos en millones de hogares se traduce en un serio deterioro de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables.

Figura 2. Evolución del empleo



Fuente: Simbiosis Económica, con datos de la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos.

La tecnología ha sido otro poderoso factor de cambio en las estructuras económicas y sociales que agudiza problemas preexistentes en Estados Unidos. Por un lado, el ascenso de la informática, la robótica y las nuevas tecnologías de comunicación han transformado los mercados laborales, al mismo tiempo que decrece en importancia el trabajo manual en el sector industrial. Por el otro, las redes sociales y otras plataformas tecnológicas se han convertido en un espacio central de la convivencia social y, por ende, en el principal campo de batalla comercial y político en Estados Unidos.

En términos sociales, la tecnología subraya y profundiza la exclusión: el desconocimiento o la falta de familiaridad en el uso de herramientas informáticas es el nuevo analfabetismo, al mismo tiempo que la falta de acceso a redes y de conectividad genera o agrava desventajas de avance y movilidad social. Al acelerar la automatización y los intercambios electrónicos, la emergencia sanitaria plantea retos duraderos para la estructura del empleo en Estados Unidos que habrán de permanecer más allá de la crisis y de la eventual recuperación, que será lenta. El Servicio de Investigación del Congreso advierte que será hasta el 2022 que se recupere el empleo a los niveles existentes antes de la emergencia sanitaria.⁸

⁸ Dos reportes recientes del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos proveen valiosos análisis sobre la pérdida de empleos y sus expectativas de recuperación: *Unemployment Rates During the COVID-19* (<https://fas.org/sgp/crs/misc/R46554.pdf>) y *Pandemic: In Brief. COVID-19: How Quickly Will Unemployment Recover?* (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11460>).

La crisis política

El ascenso de Trump –una figura antagónica al sistema político tradicional– y su controvertida gestión son síntomas de insatisfacción con las instituciones políticas en su conjunto. La ausencia de un grado mínimo de civilidad política tanto en su campaña como en su desempeño como presidente no tienen precedentes y su recepción entusiasta por un amplio número de simpatizantes revela un nivel de frustración e, incluso, de indignación, que va más allá de las rivalidades habituales en una democracia.

Más importante aún, el debate político es cada vez menos ponderado o basado en datos y evidencia. La multiplicación de teorías de la conspiración –junto con su tono crecientemente absurdo– es la manifestación más radical de la pérdida de confianza en el sistema político por un sector de la población, pero también es testimonio de esfuerzos cada vez más irracionales en busca de justificaciones para favorecer causas extremistas.

Éste es uno de los puntos cruciales de la crisis por la que atraviesa Estados Unidos: la verdad se vuelve irrelevante si conlleva el riesgo de perder; la mentira se vuelve indispensable si amplía las posibilidades de ganar.⁹ Y todo esto ocurre ante la impotencia o la complicidad de los ciudadanos, según su preferencia política. Por eso, contradecir las afirmaciones ostensiblemente falsas del presidente Trump –por ejemplo, acerca de supuestas acciones fraudulentas en el proceso electoral– podía significar la pérdida de apoyo en sus distritos o estados para otros miembros de su partido.¹⁰

La diferencia radica en la aceptación de la evidencia como forma compartida de establecer los hechos. Según encuestas realizadas en noviembre y diciembre, alrededor de tres cuartas partes de los simpatizantes del Partido Republicano creen que hubo fraude en la elección que perdió Trump.¹¹ Es inquietante que mantengan esa convicción sin evidencia alguna (de haberla, se habría dado a conocer en la treintena de recursos de impugnación interpuestos en distintas cortes del país). Ese desdén por los datos es indispensable para entender la crisis política estadounidense. Las teorías de la conspiración (algo que, por supuesto, no nos es ajeno en México) ofrecen salidas a quienes no pueden reconciliarse con la evolución de los acontecimientos; proveen motivos para justificar el rechazo de la información, los hechos y, por último, la realidad.

⁹ Sin duda, podría argumentarse que esta tensión está presente, en mayor o menor medida, en toda comunidad política. La diferencia, en este caso, es el grado de desdén a la veracidad de las afirmaciones, en la posibilidad misma de mantener el apoyo a quien omite ofrecer prueba alguna de sus dichos.

¹⁰ Compárese la crisis que llevó al presidente Nixon a renunciar durante la tristemente célebre crisis de Watergate. En aquel momento, fueron legisladores de su propio partido quienes lo conminaron a separarse voluntariamente del cargo para evitar que tuviese que ser removido por el Senado. Ellos estaban listos para declararlo culpable y ordenar su destitución.

¹¹ Ver <https://news.yahoo.com/quinnipiac-poll-77-republicans-believe-204100654.html>.

La desconfianza en la política representa otro problema creciente. Las normas para la elección del presidente (arcaicas, descentralizadas, con procedimientos indirectos) introducen tensiones adicionales, especialmente en una sociedad polarizada. En dos de las últimas seis elecciones, el sistema llevó a la presidencia a un candidato que recibió en total menos votos que su rival. En ambos casos, los derrotados reconocieron la validez del resultado. En cambio, el discurso de Trump, antes y después de la elección de 2020, puso en entredicho la confiabilidad del proceso electoral, la credibilidad de sus autoridades y la legitimidad de sus resultados. El silencio o el respaldo abierto de numerosos miembros del Partido Republicano dieron mayor aliento a declaraciones sin sustento alguno.

La invasión del Capitolio es la expresión culminante de la crisis política estadounidense. Ese episodio representa el quebrantamiento de un acuerdo implícito y, hasta ese momento, incuestionable en torno a las instituciones y los procedimientos democráticos de Estados Unidos. Pero también es relevante por su dimensión internacional, al mostrar una sorprendente debilidad institucional en el otrora principal bastión de la democracia.

El ascenso de China adquiere un significado distinto en esta coyuntura. A pesar de la pandemia, se estima que este año China crecerá 2.5%; para el año próximo, se anticipa una cifra de 8.5%. Gracias a su exitoso manejo de la pandemia, se prevé que ese país se convierta en la economía más grande del mundo en 2028, cinco años antes de lo anticipado.¹² Un elemento central de la tensión Estados Unidos-China radica en el enorme déficit comercial que la economía estadounidense mantiene desde hace décadas en sus intercambios con el país asiático. De acuerdo con datos de la oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, el déficit comercial por el intercambio de bienes de este país con China en 2019 fue de 345 mil millones de dólares.

La amenaza que representa China es consecuencia de su carácter de país no alineado al orden liberal que ha tenido a Estados Unidos como su eje. Pero la dimensión internacional de la crisis estadounidense va más allá de la rivalidad económica con otra nación. El papel de ese país en el sistema multilateral se vio seriamente minado en los últimos años, en gran medida por decisiones de un actor con desconocimiento de la naturaleza del orden internacional y de los intereses en juego en los foros multilaterales. La actitud del expresidente Trump hacia el Acuerdo de París, la OTAN, la OMS y el Acuerdo Transpacífico implicó una renuncia al papel que Estados Unidos había mantenido como un importante eje del sistema internacional.

La tendencia al unilateralismo es expresión de frustración, pero también de expectativas desproporcionadas e, incluso, de falta de liderazgo. El costo

¹² Véase el informe de CEBR: <https://cebr.com/reports/china-daily-bullish-growth-prospects-forecast-for-country/>; <https://cebr.com/reports/sky-news-covid-response-to-help-china-become-worlds-biggest-economy-five-years-early/>.

del retiro de foros internacionales, además, conlleva una cierta pérdida de estatus de Estados Unidos como líder y actor global. La diplomacia de ese país deberá trabajar arduamente para restablecer lazos con socios y aliados tradicionales alrededor del mundo.

2. Los ejes de acción de la Administración Biden-Harris

En su discurso inaugural, el presidente Biden resumió con claridad los elementos principales de la crisis que vive Estados Unidos:

enfrentamos un ataque a nuestra democracia y a la verdad. Un virus devastador, iniquidad creciente, el aguijón del racismo sistémico, un clima en crisis. El papel de Estados Unidos en el mundo está en duda...

Se anticipan de inmediato dos grandes desafíos para el éxito del programa Biden-Harris: la estrecha mayoría legislativa con que cuenta su partido y el sesgo favorable al partido republicano en la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. En el caso de la Cámara de Representantes, el Partido Demócrata tiene 222 escaños, frente a los 211 de sus rivales republicanos, y requiere 218 votos para lograr la mayoría simple. En el caso del Senado, cada partido cuenta con 50 escaños, en tanto que se requieren 51 votos para lograr la mayoría simple (en votaciones empatadas, la Vicepresidenta Harris podrá emitir el voto decisivo). En lo que se refiere a la corte, dada la incorporación en años recientes de nuevos miembros de perfil eminentemente conservador, estos dominan 6 a 3 en el pleno y se prevé, en términos generales, un sesgo favorable a posiciones republicanas, algo que probablemente dificultará en distintos momentos la consecución de objetivos de gobierno de la nueva administración.

Una revisión de las propuestas de campaña y los mensajes iniciales del presidente Biden permite identificar las líneas centrales de su gobierno:

- Una estrategia integral de combate a la pandemia coordinada por el gobierno federal.
- Una política fiscal de carácter redistributivo, dirigida a incrementar la recaudación entre los deciles de ingreso superiores y reducir la carga en los inferiores.
- Una ambiciosa agenda de promoción de la equidad y la justicia en favor de las minorías.
- Una vía para regularizar el estatus legal de 11 millones de indocumentados que residen en Estados Unidos.

- La ampliación y la simplificación del programa de salud pública conocido como Obamacare.
- Un amplio programa de inversión en infraestructura y energía sostenible.
- Acciones para impulsar el empoderamiento de los trabajadores, protegiendo sus empleos y sus derechos.

Los decretos –órdenes ejecutivas, según el término estadounidense– que emitió el presidente estadounidense en los primeros días de su gobierno dan cuenta de su compromiso con esos objetivos. Tan sólo en sus primeros nueve días en el cargo, el presidente Biden firmó 42 órdenes ejecutivas. Esta cifra supera con creces la suma de las órdenes ejecutivas emitidas durante el período equivalente en el cargo por los cuatro anteriores presidentes de Estados Unidos.

Esta avalancha de decretos presidenciales revela algunas intenciones claras que pueden resumirse en tres tareas centrales que contrastan fuertemente con la gestión de su predecesor: 1) superar la emergencia sanitaria; 2) mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y las minorías; y 3) reorientar el crecimiento económico conforme a criterios de sostenibilidad. Destacan, por sus implicaciones de política pública y su significado simbólico, el ingreso de Estados Unidos al Acuerdo de París y a la Organización Mundial de la Salud, la cancelación de permisos para la construcción del oleoducto Keystone XL, la prórroga de pagos para los adeudos de estudiantes, las restricciones a viajeros internacionales y el mandato federal de uso de cubrebocas.

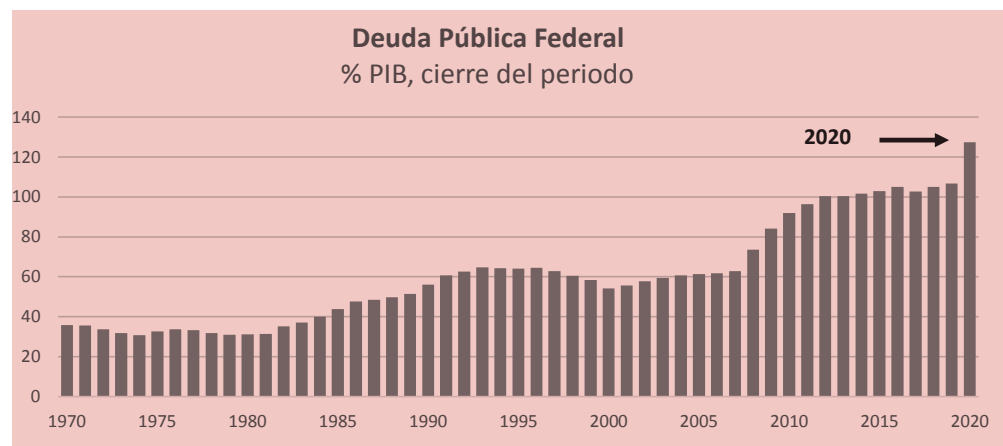
Por su importancia, conviene detenerse brevemente en la estrategia contra el coronavirus y los retos económicos.

En cuanto al combate contra la pandemia, se prevé una vigorosa aceleración del proceso de vacunación como principal prioridad, a fin de contener los contagios y prevenir los fallecimientos. El presidente ha hablado de que procedería “como si fueran tiempos de guerra”. Los recursos presupuestales destinados a este propósito son consistentes con esa visión: 130 mil millones de dólares para la reapertura segura de escuelas; 20 mil millones de dólares para labores de vacunación; 50 mil millones de dólares para esfuerzos de rastreo; 30 mil millones de dólares para asistencia al pago de arrendamientos; 15 mil millones de dólares para apoyar a pequeñas y medianas empresas; 4 mil MDD para combatir el hambre.

En lo que se refiere a los retos económicos, la necesidad de recursos adicionales para hacer frente a la pandemia ha llevado la deuda pública a un nivel récord al cierre de 2020. La administración del Presidente Biden enfren-

tará como uno de sus primeros retos la aprobación en el Congreso del American Rescue Plan, un paquete de estímulo fiscal por un monto total de 1.9 billones (es decir, millones de millones) de dólares.¹³ De aprobarse, implicaría mayor presión sobre la deuda pública y el gobierno deberá intentar regresar cierto equilibrio a las finanzas públicas. De ahí la importancia de una política fiscal que incremente los ingresos a través de mayores impuestos.

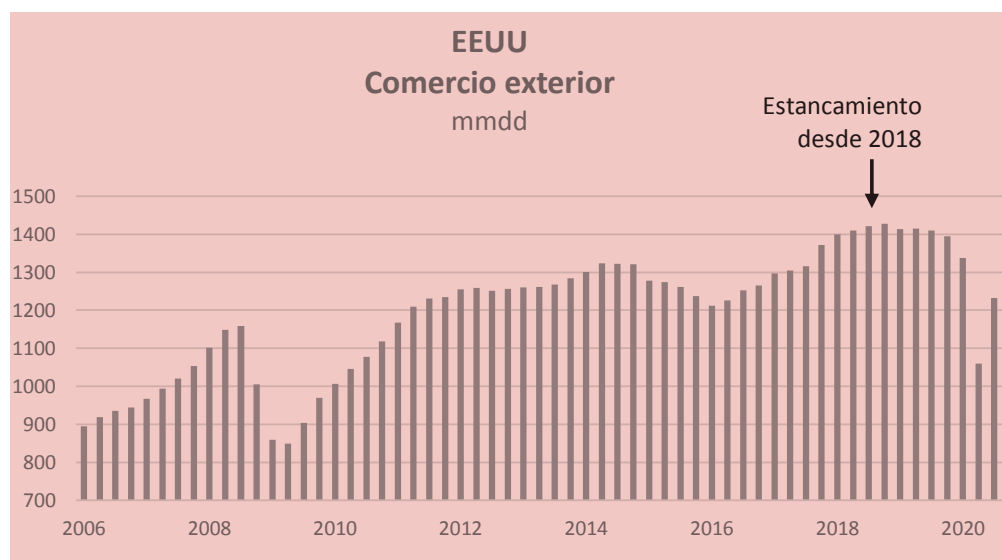
Figura 3. Evolución de la deuda



Fuente: Simbiosis Económica, con datos de la Oficina de Administración y Presupuesto de EEUU.

La guerra comercial que el país sostiene desde 2018 con China ha tenido un importante costo para los sectores con orientación al exterior, principalmente el manufacturero. El nuevo gobierno ha declarado que mantendrá una postura de apertura comercial, pero continúa enfatizando los riesgos que China representa en temas de propiedad intelectual y prácticas anticompetitivas. La administración Biden tendrá la tarea de elaborar una nueva estrategia frente a China que sea congruente con una postura comercial menos proteccionista y que ofrezca un respiro a las industrias nacionales con mayor exposición a la demanda externa.

Figura 4. Evolución del comercio exterior (archivo 2, pestaña 2)



Fuente: Simbiosis Económica, con datos del Censo de Estados Unidos.

Un último punto de interés tiene que ver con la relación entre la política fiscal y la monetaria. Con el objetivo de apoyar la actividad económica, la Reserva Federal de los Estados Unidos volvió a fijar su objetivo de tasa cercano a cero en medio de la crisis. No obstante, las bajas tasas de interés promueven tanto el endeudamiento como la adquisición de activos de riesgo, amplificando la vulnerabilidad del sistema financiero ante incrementos súbitos de las tasas en el futuro. En caso de aprobarse el *American Rescue Plan*, las autoridades fiscal y monetaria deberán lograr el balance necesario para que el mayor estímulo fiscal no derive en un incremento adelantado de tasas que afecte negativamente la marcha de la economía desde el sector financiero.

3. Perspectivas de la relación México-Estados Unidos

Lo primero que cabe esperar es un retorno a la visión de responsabilidad compartida que se mantuvo durante la administración del presidente Obama. Biden, quien desde el Comité de Asuntos Exteriores del Senado y como vicepresidente adquirió amplia experiencia internacional, conoce a la región latinoamericana y a México, en particular. Es probable que se fortalezca la comunicación y la coordinación, procurando evitar sorpresas y conduciendo diálogos institucionalizados. Algo muy importante para México es que la nueva administración estadounidense probablemente buscará un intercambio basado en principios, dejando a un lado el enfoque transaccional –el *quid pro quo*– que

caracterizó la política de Trump hacia México. Lo anterior vuelve aún más importante comprender el valor de las reglas. Quedará en el pasado el enfoque basado en declaraciones populistas, expresadas en un lenguaje simplista y sin matiz alguno, así como los arrebatos crudamente nativistas o ideológicos.

Un segundo aspecto relevante es que, a diferencia de su predecesor, el presidente Biden tendrá al mundo como referente, como contexto. Es previsible que en diversas agendas –cambio climático y derechos humanos son los casos más evidentes– el nuevo gobierno estadounidense plantee inquietudes y cuestionamientos que en México podrían ser interpretados como injerencistas. Ambos países deberán emprender un diálogo que permita la cooperación al mismo tiempo que establezca límites claros.

La experiencia de Biden como vicepresidente ofrece antecedentes útiles. Más allá de contenidos y acentos específicos, se pueden identificar elementos predominantes en las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos durante el mandato del Presidente Barack Obama que permiten anticipar posibles líneas de acción a futuro. Es probable que se produzca una marcada continuidad de políticas y prácticas respecto de aquella gestión; de ahí la importancia de tenerla como referencia.

Los temas centrales en la relación bilateral durante los mandatos de Obama fueron el fortalecimiento de la relación económica, la cooperación en el ámbito de seguridad y, desde la perspectiva de México, en la protección de los migrantes. Ello estuvo acompañado por una gran afinidad en torno a principios como la defensa de la democracia y de las libertades fundamentales en un régimen constitucional, así como la economía de mercado.

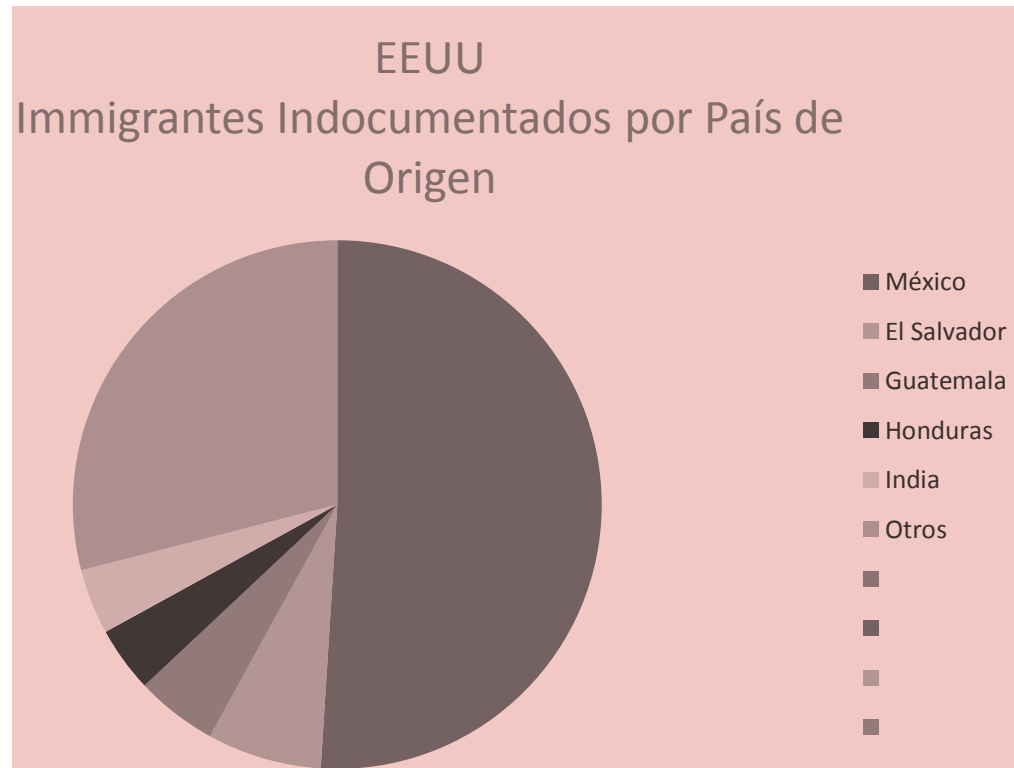
Migración: en busca de la anhelada y elusiva reforma integral

El perfil, la trayectoria y la visión de Biden hacen suponer que la reforma migratoria ocupará un lugar preponderante en su programa de gobierno. Si bien ésta no será parte de la agenda bilateral, será importante como instrumento para lograr una mayor cohesión nacional. Es previsible que el gobierno estadounidense espere una labor complementaria –y, por supuesto, apolítica– por parte del gobierno mexicano.

Aproximadamente 5.5 millones de indocumentados en Estados Unidos son mexicanos, según el *Migration Policy Institute*. En su momento, como apoyo para el programa DACA la red consular fue activada por la Secretaría de Relaciones Exteriores para ofrecer información y alentar la inscripción de los llamados “Soñadores”, quienes se beneficiaron de un programa dirigido a abrirles una ruta hacia la regularización de su permanencia en Estados Unidos. Las características de una eventual reforma migratoria integral depende-

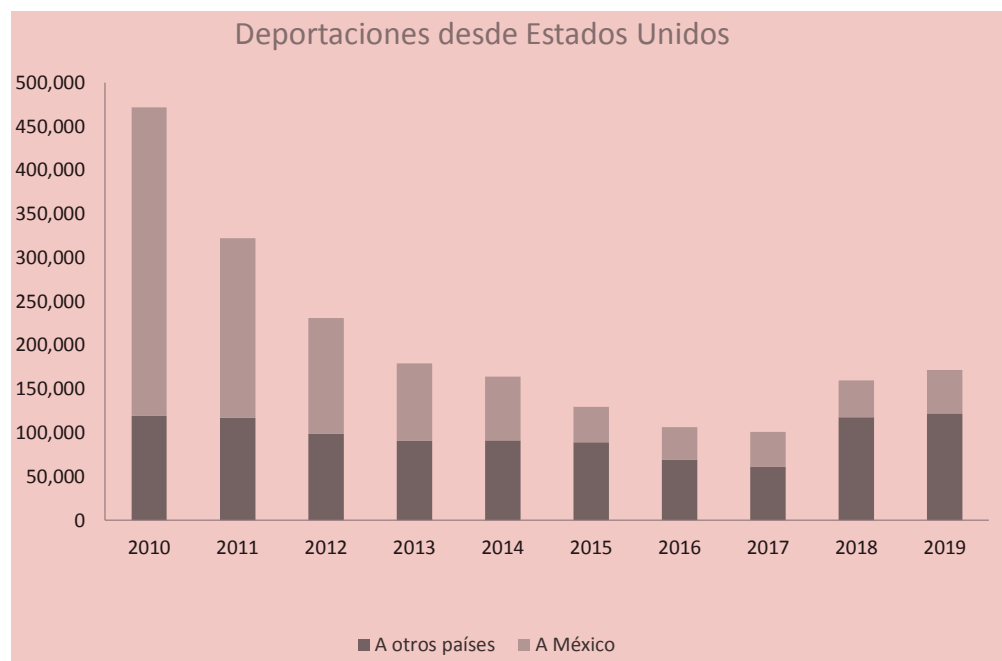
rán del ambiente político y de la capacidad del gobierno estadounidense para generar los consensos necesarios en el poder legislativo. El mensaje interno (frente al electorado y a los poderes legislativo y judicial) será que se ofrece la ciudadanía a personas que emigraron con antelación hacia Estados Unidos, pero al mismo tiempo se detendrán futuros flujos irregulares.

Figura 5. Inmigrantes no documentados en EEUU



En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos buscará que México sea su aliado, sobre todo para propiciar condiciones que desalienten la salida de migrantes de los países expulsores. Ello conlleva retos específicos para México: se mantendrá la expectativa de acciones para prevenir los flujos migratorios que se internan por la frontera sur y que se originan en la región centroamericana.

Figura 6. Deportaciones desde EEUU



Fuente: Simbiosis Económica, con datos del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (DHS).

No sólo se anticipa, sino que se observa ya un cambio radical respecto de las políticas migratorias vigentes durante el mandato del presidente Trump, con el fin de los flujos irregulares (procesos para solicitar refugio, *Stay in Mexico*, reglas de primer país, separación de familias). En su momento, México ajustó sus políticas migratorias a esa nueva realidad, incluyendo la provisión de albergues en nuestra frontera norte y reforzando medidas migratorias en la frontera sur. El gobierno del Presidente Biden será más sutil, pero esperarán igualmente que los flujos en nuestra frontera sur sean “regulares y ordenados”.

En este ámbito, se presenta la oportunidad de dar mayor impulso a la agenda de cooperación regional y, de hecho, a la asistencia para el desarrollo alrededor del mundo. El gobierno estadounidense pondrá el acento en su propio desarrollo (como, por cierto, ha hecho siempre, al igual que cualquier otro país), pero podría incrementar los recursos que destina a la agenda global de desarrollo, que urgentemente requiere mayor compromiso por parte del país más próspero del mundo.

El gobierno de México, que ya ha expresado su voluntad de contribuir a impulsar el desarrollo de los países centroamericanos, deberá recuperar el antecedente de la llamada Alianza para la Prosperidad, propuesta en 2016,

la cual preveía canalizar 750 millones de dólares en cooperación internacional para países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras), como un apoyo dirigido a reducir los incentivos para la migración. Será importante establecer un diálogo con las autoridades estadounidenses y apoyar con acciones y, en lo posible, con recursos financieros los planes regionales— que van de la mano con el impulso al desarrollo del sur-sureste.

Comercio: respaldo a trabajadores y empresas

En este ámbito, las bases de la relación comercial seguirán siendo las mismas: complementariedad en producción y consumo. No obstante, las expectativas se orientarán a sacar mejor provecho del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC) —el TLCAN 2.0— como parte de la estrategia de reactivación económica. Nuevas provisiones del tratado comercial entre México y Estados Unidos facilitan la vigilancia y exigencia en tres áreas fundamentales: derechos laborales, medio ambiente y derechos humanos. El apoyo de los sindicatos estadounidenses a la aprobación del TMEC les da autoridad moral para velar la observancia de las medidas que exigieron a cambio de su apoyo. El gobierno de Biden seguramente dará atención a sus planteamientos.

Este giro en las prioridades del gobierno estadounidense podría representar un importante cambio en las políticas que han predominado en las décadas más recientes. La búsqueda del empleo pleno, objetivo central de las políticas promovidas por Keynes, perdió su prelación en los años ochenta tanto en Estados Unidos como, en gran medida, en las políticas de numerosos países. Está por verse si, como ocurrió hace cuatro décadas, estamos ante un cambio que marcará una nueva etapa.

Desde la perspectiva de los sindicatos, el TLCAN se quedó corto en muchas de estas exigencias; el TMEC las incorpora. Asumir como propias las metas implícitas en TMEC para mejorar las condiciones de los trabajadores mexicanos y la protección al medio ambiente evitaría posibles roces e incluso sanciones comerciales. Aunque difíciles inicialmente, a la larga se trata de medidas positivas para trabajadores, empresas y sociedad. Una agenda de trabajo bilateral para avanzar en su implementación mostraría compromiso y nos colocaría como aliados.

La agenda demócrata de comercio es congruente con la prioridad central que Biden otorga a mejorar las condiciones sociales: mayor protección a sus trabajadores y, bajo esa misma premisa, impulso a una “agenda progresista” (con énfasis en derechos laborales, medio ambiente y derechos humanos). De conformidad con el capítulo laboral del TMEC, se ha buscado hacer valer estándares mínimos equivalentes a los de la Organización Internacional del Trabajo, así como combatir ambigüedades con el propósito de aplicar más

fácilmente las provisiones del tratado. En el contexto actual, es previsible el planteamiento de requerimientos específicos para México, en particular la instrumentación efectiva de los tres ejes de la reforma laboral: un renovado sistema de justicia laboral, una genuina democracia sindical y el respeto irrestricto de los derechos sindicales.

Inversión interna y externa: prioridades, apertura y estado de derecho

Tres propuestas fiscales, ligadas al programa *Made in America* ameritarán atención especial: 1) el impuesto a filiales extranjeras de empresas norteamericanas por uso de activos intangibles (GILTI), de 10.5 a 21% (que representaría ingresos adicionales por 730 mmd en 10 años); 2) el impuesto *ad valorem* adicional de 10% a las utilidades de empresas “offshore” que produzcan bienes fuera de Estados Unidos para su posterior venta en ese país (incluyendo, por ejemplo, *Call Centers*); y 3) el crédito de 10% por inversiones internas en manufactura.

En consonancia con su enfoque de apoyo a la economía nacional, la nueva administración no dará la espalda a las empresas americanas que invierten en México; por el contrario, estarán más dispuestos a apoyar a los cuerpos gremiales y exigirán el cumplimiento de posiciones conjuntas gobierno-empresarios. Presentar con prontitud y claridad las prioridades de la política de México en el sector energético evitaría fricciones.

Un punto muy importante para México es que las tensiones comerciales con China llevarán a empresas americanas a buscar mercados alternativos para sus inversiones; se debe aprovechar esa ventana para generar las condiciones internas que permitan atraer algunas de ellas.

Cambio climático y medio ambiente

La prioridad en el ámbito multilateral es la protección del medio ambiente y la administración Biden seguramente espera acompañamiento para lograrla. La agenda es amplia (contaminación, calidad del agua, nuevas tecnologías limpias, cambio climático) e incluye el elemento de justicia para la población menos favorecida en Estados Unidos. Es previsible una exigencia de cumplimiento de los compromisos internacionales, así como un eventual establecimiento de medidas fiscales coactivas, como un posible impuesto al carbón o aranceles a las exportaciones hacia Estados Unidos provenientes de países incumplidos.

Como en el ámbito comercial y de inversiones, el criterio central para Estados Unidos será el impacto que distintas políticas y acciones puedan te-

ner en su territorio. De ahí que los temas ambientales fronterizos –gestión del agua, manejo de desechos, desarrollo de infraestructura sostenible, recibirán atención prioritaria.

Desde otra perspectiva, pero por las mismas razones, el cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de París volverá a adquirir importancia. Entre los compromisos de Estados Unidos, el más importante consiste en lograr una disminución de sus emisiones de CO² de -45 a -50% para 2030. Por su parte, México se comprometió a reducir en -25% dichas emisiones para 2030. Dadas las prioridades en materia energética del gobierno mexicano, éste podría ser un punto contencioso en el futuro diálogo bilateral entre ambos países. Más allá de declaraciones de intención, la percepción internacional es que México ha disminuido, en vez de aumentar, sus niveles de ambición en los objetivos de su Contribución Determinada a Nivel Nacional, y que el repliegue de apoyos a las energías renovables ha puesto al país en una tendencia ascendente en sus emisiones. Con base en la política en vigor, y aun considerando una caída en la generación de gases de efecto invernadero durante 2020 a consecuencia de la pandemia, México no logrará cumplir con sus compromisos y deberá establecer políticas más ambiciosas.

Seguridad

Este tema no ha sido prominente en la agenda de Estados Unidos, pero podría convertirse en un punto de fricción en los próximos años si, conforme se supera la pandemia, México registra un nuevo incremento en sus índices de criminalidad, en particular si ello afecta intereses estadounidenses.

La nueva administración en Estados Unidos ofrece una oportunidad para revisar y replantear prioridades y políticas. México deberá explicar su estrategia de seguridad (fundamentos, evidencia de impacto, perspectivas). A partir de ello, se podría definir y desarrollar un nuevo marco de cooperación. Se prevé un manejo técnico y profesional, que no estará ausente de fricciones, pero que probablemente recuperará la idea de responsabilidad compartida.

También es previsible –y deseable– el retorno a un enfoque de “compartimentos estancos” para evitar que conflictos en un área contaminen otras. Ello contribuye a evitar que los problemas escalen o se agraven al afectar indebidamente otros aspectos de una relación enormemente intensa y cercana. Este mecanismo de contención ha sido un pilar del manejo profesional de la relación bilateral.¹⁴

¹⁴ Compárese con las decisiones impulsivas y de carácter coercitivo del presidente Trump, incluyendo la amenaza de aranceles a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos si no se contenía el flujo de migrantes (mayoritariamente proveniente de América Central).

Aspectos puntuales a revisar incluyen los alcances y las condiciones de la actividad de agentes estadounidenses en México (la reciente legislación criticada por el anterior fiscal del gobierno de Estados Unidos será, sin duda, punto de discusión), así como las medidas en pie para contener el flujo de narcóticos hacia aquel país. En cuanto a las prioridades de México, es previsible que se busque fortalecer el apoyo para combatir trasiego de armas y dinero, así como el acceso a tecnología, equipamiento y capacitación.

La seguridad fronteriza será un tema relevante. Biden deberá convencer a sus conciudadanos, en especial a sus críticos, de que sus políticas son eficaces, no sólo humanitarias. En la mente de muchos estadounidenses, la comparación entre las nuevas políticas y la estrategia agresiva y unilateral de Trump será inevitable. Dejar atrás el absurdo e ignominioso muro ordenado por Trump requiere avanzar en el mejoramiento de las condiciones de seguridad en la frontera, lo que supone como tarea central el mejoramiento de las condiciones de desarrollo (gobernanza, crecimiento, empleo, servicios públicos). Esta podría ser otra área de oportunidad para concertar proyectos bilaterales que dejen atrás el enfoque exclusiva o esencialmente represivo y emprendan nuevas estrategias para impulsar la prosperidad y la seguridad fronterizas.

Derechos humanos

La agenda de derechos humanos, por años un elemento central de la política exterior de Estados Unidos, no suele ser un tema relevante en las campañas. Si bien es difícil anticipar las prioridades en este ámbito, es probable que el nuevo gobierno retome esta política como parte de una visión progresista, liberal y humanitaria. Pero enfrentará una tarea difícil.

En el caso de México, una renovada prioridad en Estados Unidos en torno a los retos de derechos humanos implicará un cierto grado de escrutinio y crítica (que no injerencia) en asuntos internos. Las organizaciones mexicanas dedicadas a defender y promover los derechos humanos encontrarán nuevas oportunidades de cooperación. Es posible que, tanto el ejecutivo como el legislativo de Estados Unidos, expresen juicios de valor sobre la situación de los derechos humanos en México. No es evidente que el gobierno actual reciba con beneplácito los puntos de vista o los esfuerzos de cooperación del gobierno estadounidense en esta materia. Temas como el acceso a la información, la vigencia del estado de derecho y la independencia de órganos autónomos (entre ellos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), además de la creciente presencia del ejército en ámbitos de la vida civil (construcción, puertos y aduanas, distribución de medicamentos, tren maya, migración, etc.) podrían generar desencuentros.

Epílogo

A nadie escapa que los vínculos entre México y Estados Unidos son múltiples y complejos –esto último en su doble acepción de intrincados y problemáticos. La enorme asimetría entre la dimensión y el grado de desarrollo relativo de sus economías, la presencia de una amplia población de origen mexicano en Estados Unidos, las evidentes diferencias étnicas y culturales, y una larga historia de reserva y suspicacia recíprocas han sido determinantes en la relación entre los gobiernos y las sociedades de ambos países. A pesar de ello –o, acaso, precisamente por ello– se trata de una relación de importancia vital para las dos naciones. El reto actual es especialmente difícil, por la profundidad de la crisis social, económica y política que enfrenta cada uno de los dos países.

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se ha visto a sí mismo como el líder indiscutido de Occidente. Ha sido el principal promotor y el eje de un orden mundial basado en principios liberales. Su lugar como potencia hegemónica se consolidó tras la caída del bloque soviético, pero ahora enfrenta los desafíos internos de un sistema en crisis y los retos externos derivados del ascenso de una nueva potencia global que en pocos años se convertirá en la principal economía del mundo como por el debilitamiento de la presencia estadounidense en los foros multilaterales.

La política exterior de Trump –unilateralista, aislacionista, proteccionista– podría quedar como un cambio efímero o como el síntoma de un deterioro sistémico y de largo plazo. El grado de éxito de la administración del presidente Biden y la vicepresidente Harris para superar sus retos internos y replantear sus vínculos externos definirá si estamos ante el declive de Estados Unidos y el principio del fin de la *Pax Americana*.

En esta coyuntura, el gobierno de México tendrá la oportunidad de reorientar y reforzar, si así lo desea, su relación con Estados Unidos. Los elementos de la agenda descrita previamente –migración, comercio, inversiones, cambio climático, seguridad y derechos humanos– ofrecen amplias posibilidades para la cooperación y el progreso, pero también para la confrontación y el estancamiento. Los próximos meses y años pondrán a prueba la máxima según la cual “la mejor política exterior es la política interior” y se verá si en el mundo contemporáneo no es necesario, para una adecuada gestión interna, desarrollar también una lúcida estrategia en el exterior.

Bibliografía

<https://news.yahoo.com/quinnipiac-poll-77-republicans-believe-204100654.html>.

Informe de CEBR: <https://cebr.com/reports/china-daily-bullish-growth-prospects-forecast-for-country/>; <https://cebr.com/reports/sky-news-covid-response-to-help-china-become-worlds-biggest-economy-five-years-early/>.

Our World in Data, https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQiA6t6ABhDMARIsAONIYywTOxhQULBoc-SGQyTc9-OTYqm4F6ViGhjkPP058l_-47QZXwy9wqsaAuMJEALw_wcB.

Pew Research, *The Changing Racial and Ethnic Composition of the U.S. Electorate*. <https://www.pewresearch.org/2020/09/23/the-changing-racial-and-ethnic-composition-of-the-u-s-electorate/>.

The Color of Coronavirus: Covid-19 deaths by race and ethnicity in the U.S. Sólo la población de origen asiático presenta una tasa de mortalidad por Covid-19 menor a la blanca (0.9 veces). <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>.

Unemployment Rates During the COVID-19 (<https://fas.org/sgp/crs/misc/R46554.pdf>) y *Pandemic: In Brief. COVID-19: How Quickly Will Unemployment Recover?* (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11460>).