

## **Carpeta Informativa**

**Visita del Sr. Anthony Wayne**

**Embajador de Estados Unidos en  
México**

**México. D.F.  
Agosto 24 de 2014**



**CARPETA INFORMATIVA**

**REUNIÓN CON EL SR.  
ANTHONY WAYNE,  
EMBAJADOR DE ESTADOS  
UNIDOS EN MÉXICO**

**México, D.F.  
Agosto 24 de 2014**



## CONTENIDO

<b>SEMBLANZA DEL EMBAJADOR WAYNE .....</b>	<b>3</b>
<b>ACTIVIDAD RECIENTE DEL EMBAJADOR WAYNE EN MÉXICO .....</b>	<b>5</b>
<b>RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS .....</b>	<b>6</b>
<b>MIGRACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO .....</b>	<b>10</b>
<b>COMERCIO.....</b>	<b>12</b>
<b>COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.....</b>	<b>14</b>
<b>EDUCACIÓN.....</b>	<b>16</b>
<b>TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.....</b>	<b>18</b>
<b>DOCUMENTOS DE APOYO.....</b>	<b>19</b>
<b>NOTA DE COYUNTURA: DEPORTACIONES MASIVAS EN ESTADOS UNIDOS, ¿PRERREQUISITO PARA UNA REFORMA MIGRATORIA? .....</b>	<b>20</b>
<b>NOTA DE COYUNTURA: REUNIÓN ESTADOS UNIDOS-CENTROAMÉRICA POR LA CRISIS DE NIÑOS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS .....</b>	<b>26</b>
<b>NOTA DE COYUNTURA: LAS PRIMARIAS DEL PARTIDO REPUBLICANO EN VIRGINIA: ¿OTRO OBSTÁCULO PARA LA REFORMA MIGRATORIA?34</b>	
<b>NOTA DE COYUNTURA: ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO DE YACIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS .....</b>	<b>40</b>

## **Semblanza del Embajador Wayne**



**Earl Anthony Wayne**  
**Embajador de Estados Unidos de América en México**

El Embajador Wayne es diplomático de carrera desde 1975, y fue nombrado Embajador de Estados Unidos en México por el presidente Barack Obama el 9 de junio de 2011, siendo ratificado por el Senado el 2 de agosto del mismo año.

### **Actividades Profesionales**

- En su calidad de Embajador Adjunto en Kabul, Afganistán (mayo de 2010 a junio de 2011), se encargó de supervisar todas las secciones, programas, agencias y oficinas de campo de la Embajada bajo el liderazgo del Embajador Karl Eikenberry.
- Director Coordinador para Desarrollo y Asuntos Económicos (2010).
- Embajador de los Estados Unidos en Argentina (noviembre de 2006 a junio de 2009).
- Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y de Negocios (junio de 2000 a junio de 2006).
- Subsecretario interino para Asuntos Económicos, de Negocios y de Agricultura por seis meses en 2005.
- Subsecretario Adjunto del Buró de Asuntos Europeos (1997 al 2000).
- Subsecretario Adjunto para Europa y Canadá (1996 a 1997).



## Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*



- Jefe de la Cancillería en la Representación Diplomática de los Estados Unidos para la Unión Europea (1993 a 1996).
- Director del Consejo de Seguridad Nacional en Asuntos de Europa Occidental (1991 a 1993).
- Director de Asuntos Regionales de los Estados Unidos y Embajador para Asuntos Antiterrorismo (1989 a 1991).
- Corresponsal de seguridad nacional para el diario Christian Science Monitor (1987 a 1989).
- Primer Secretario en la Embajada de los Estados Unidos en París (1984 a 1987).
- Asesor especial para los Secretarios de Estado Alexander Haig y George Shultz (1981 a 1983).
- Oficial político en Rabat, Marruecos (1980-1981).
- En su primera asignación en el servicio exterior se desempeñó como Analista de China en el Buró de Inteligencia e Investigación.

### **Estudios**

- Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de California en Berkeley (1972).
- Maestría en Ciencia Política por la Universidad de Princeton (1975), y por la Universidad de Stanford (1973).
- Maestría en Administración Pública por parte de la Universidad de Harvard (1984).

### **Premios y condecoraciones:**

- Fue nombrado “Embajador de Carrera” en diciembre de 2010.
- Recibió la Condecoración Cordell Hull por Logros Económicos de Oficiales Mayores (2010) y el Premio Paul Wellstone contra la Esclavitud como Embajador del Año por su trabajo en contra de la trata de personas (2008). También recibió la condecoración de Honor Distinguido del Departamento de Estado, así como las condecoraciones de Distinción Presidencial y Servicio Meritorio.

## Actividad reciente del Embajador Wayne en México<sup>1</sup>

- **20 de agosto:** El Embajador participó como comentarista en la presentación de la investigación *The U.S.-Mexico Cycle: end of an era* [El Ciclo Estados Unidos-México: el fin de una era] en el Senado de la República. La investigación, elaborada por el *think-tank* binacional MATT (*Mexicans and Americans Thinking Together*) plantea que los ciclos migratorios entre ambos países se han modificado de manera irreversible en los últimos años.
- **18 de agosto:** El Embajador se reunió con el gobernador del estado de **Tlaxcala**, Mariano González Zarur, para dialogar sobre la importancia de implementar estrategias más efectivas para combatir la trata de personas—delito con considerable presencia en ese estado—promover mayor inversión estadounidense y fomentar el intercambio estudiantil.
- **15 de agosto:** James B. Coney, **director del Buró Federal de Investigaciones (FBI)**, por sus siglas en inglés) visitó por primera vez territorio mexicano. En compañía del Embajador Wayne, se reunió con el procurador general de la República, Jesús Murillo Karam, y el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong. El tema de la reunión fue el estrechamiento de la cooperación para combatir delitos como el secuestro, y enfrentar de manera coordinada al ciber-crimen.
- **14 de agosto:** El Embajador sostuvo una reunión con el gobernador de **Chihuahua**, César Duarte, y con el presidente municipal de Juárez, Enrique Serrano. Celebró los esfuerzos de las autoridades chihuahuenses en la promoción de mejoras para la competitividad de la región fronteriza, así como los avances que se han hecho en ese estado con respecto a la reforma del sistema de justicia.
- **12 de agosto:** El Embajador participó, junto con el **secretario del Ejército de Estados Unidos**, John McHugh, en un encuentro con el secretario de la Defensa Nacional, Gral. Salvador Cienfuegos. Se trató de la primera visita del secretario McHugh a México, cuya intención fue refrendar la intención de Estados Unidos de trabajar codo a codo con México para garantizar la seguridad mutua.

---

<sup>1</sup> Las actividades del Embajador Wayne que aquí se reportan provienen de información de la Embajada de Estados Unidos en México (consultado el 19 de agosto de 2014 en: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/>).

## Relación bilateral México-Estados Unidos

La relación bilateral con Estados Unidos es la más importante para México en todos sentidos. Además de ser su primer socio comercial, Estados Unidos es el destino de más del 90% de los emigrantes mexicanos. En contraparte, México es el principal destino turístico para los ciudadanos estadounidenses (más de 20 millones en 2013, cifra que ha aumentado 13% en lo que va de 2014<sup>2</sup>); lo que es más, México, junto con Canadá, agrupa casi dos terceras partes del número de estadounidenses que viven fuera de su país.

En resumen, la integración económica y social entre ambos países es muy profunda. En el ámbito político, sin embargo, la dinámica de estrecha cooperación es más bien reciente. Durante los últimos años, el número de iniciativas de cooperación bilateral se han incrementado exponencialmente, en muy diversos ámbitos de la relación. Algunos ejemplos son la Iniciativa Mérida con respecto a la seguridad pública y el combate al crimen organizado; el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) para mejorar una coordinación a nivel de gabinete entre las políticas económicas de ambos países y explorar oportunidades de inversión; y el Foro Bilateral de Educación Superior, Investigación e Innovación (FOBESII) para incrementar la cooperación educativa y científica.

Durante su mandato, el presidente Obama ha visitado México en tres ocasiones; la última en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Toluca en febrero de 2014. Ahí, los presidentes de México y Estados Unidos, junto con el primer ministro canadiense Stephen Harper, suscribieron la Declaración por una *América del Norte del siglo XXI: construyendo la región más dinámica y competitiva del mundo*. En dicho documento, los tres mandatarios manifestaron la necesidad de estrechar la cooperación trilateral para garantizar la prosperidad y mejoramiento general de la región.

Además del presidente, han visitado México varios altos oficiales del gobierno estadounidense, entre los que destacan: el vicepresidente Joseph Biden, la secretaria de Comercio Penny Pritzker, el secretario de Agricultura Tom Vilsack, entre otros.

Amén de las diversas iniciativas y el ímpetu colaborador, la relación no se mantiene sin algunas dificultades, particularmente con respecto al tema migratorio y la cooperación transfronteriza en materia de seguridad. Como se verá a continuación, las dificultades políticas que

---

<sup>2</sup>Secretaría de Relaciones Exteriores, *Comunicado 352. Posicionamiento de la SRE respecto a la alerta de viaje emitida por el gobierno de los Estados Unidos de América*, 15 de agosto de 2014 (consultado en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/4649-352>).



## Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*



la reforma migratoria está enfrentando en el Legislativo estadounidense, las cifras récord en materia de deportaciones, y la reciente crisis humanitaria en torno al numeroso grupo de menores migrantes no acompañados que está llegando a Estados Unidos a través de la frontera con México son temas complejos, que han motivado diversos desencuentros entre ambos países.

De la misma manera, la desconfianza mutua entre las agencias de seguridad mexicanas y estadounidenses sigue siendo un obstáculo importante para lograr que la cooperación en esa materia sea más eficiente. Las revelaciones de que Estados Unidos ha espiado a oficiales gubernamentales mexicanos, incluido al presidente Enrique Peña Nieto, así como operaciones secretas en territorio mexicano (e.g. Rápido y Furioso), son muestra de las graves discrepancias con respecto a las prioridades de ambos gobiernos para combatir un problema común.

A continuación se presentan algunas consideraciones específicas sobre los temas más importantes de la relación bilateral, así como algunos documentos de apoyo, elaborados por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, que elaboran sobre aspectos de actualidad de dichos temas.



## Migración

Los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos están lejos de los niveles máximos que alcanzaron durante la década de los noventa. De hecho, y de acuerdo con un estudio realizado por el Pew Hispanic Research Center, éstos alcanzaron sus niveles mínimos en el periodo 2005-2010. De acuerdo con la investigación, los flujos migratorios netos de México hacia EEUU fueron negativos, *i.e.*, mientras 1 millón 390 mil mexicanos se trasladaron de regreso a México, 1 millón 370 mil lo hicieron de México hacia Estados Unidos.<sup>3</sup>

Sea como fuere, el número de nacionales mexicanos que permanece viviendo en Estados Unidos todavía excede los 10 millones; de esta cifra, aproximadamente seis millones son inmigrantes no autorizados. En total, el número de inmigrantes no autorizados viviendo en territorio estadounidense es de 11.7 millones, lo que significa que más del 50% de ellos son mexicanos. Para este grupo poblacional, la promesa del presidente Obama de una reforma migratoria integral que abriera la puerta a la ciudadanía estadounidense ha representado una esperanza a futuro. Sin embargo, a cinco años de que el Barack Obama se instalara en la Casa Blanca, no hay un futuro claro para la reforma migratoria integral, al tiempo que la situación de muchas comunidades de inmigrantes se ha vuelto precaria como consecuencia directa de la agresiva política de deportaciones implementada por las autoridades estadounidenses desde hace varios años.

El incremento en el número de deportaciones se debe, más que a un mayor flujo de inmigrantes no autorizados, a una política de detenciones más agresiva por parte de las autoridades migratorias estadounidenses. A raíz de 2008, con la implementación del programa *Comunidades Seguras*, la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) tiene el mandato de detener diariamente un promedio de 34 mil inmigrantes no autorizados. El efecto de esta medida es evidente cuando se analizan las cifras del número de detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza en los últimos años. Según cifras de dicha institución, entre 2011 y 2013 se ha incrementado el número de detenciones en casi 100 mil casos, llegando a más de 400 mil en el último año.

Amén de estas consideraciones, en las últimas semanas se ha sumado el problema de los menores migrantes no acompañados, situación que el presidente Obama ha definido como una “crisis humanitaria”, al solicitar al Congreso de su país la aprobación de fondos

---

<sup>3</sup>Jeffrey Passel, D’Vera Cohn y Ana González, *Net Migration From Mexico Falls to Zero—And Perhaps Less*, Pew Hispanic Center, 2012 (consultado el 21 de enero de 2014 en: <http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/PHC-04-23a-Mexican-Migration.pdf>).

de emergencia por 3.7 mil millones de dólares para enfrentar el problema. No obstante, la respuesta de la Cámara de Representantes no sólo fue una negativa a la petición del presidente Obama, sino que incluyó la aprobación, por parte de la mayoría republicana, de un proyecto de ley que incrementa los recursos destinados para la seguridad fronteriza, al mismo tiempo que facilita los procesos de deportaciones de menores no acompañados.<sup>4</sup>

Esta legislación, como han comentado diversos analistas, no tiene ninguna posibilidad de prosperar en el Senado, dominado por el Partido Demócrata. Sin embargo, es una muestra de la perspectiva con la que sus contrapartes republicanas siguen analizando el tema migratorio, misma que dificulta cualquier solución al *impasse* legislativo en el que se encuentra sumida la reforma migratoria integral desde octubre de 2013.

Retomando el tema de los menores no acompañados, y de acuerdo con cifras del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés), más de 47 mil migrantes de esta categoría han cruzado ilegalmente la frontera estadounidense entre octubre de 2013 y mayo de 2014, lo que representa el doble del número registrado en los doce meses previos.

Frente a esta situación, el presidente Obama ha manifestado públicamente su determinación a actuar unilateralmente, independientemente de la posición del Congreso, para buscar soluciones a la actual crisis migratoria y aplicar la legislación estadounidense vigente en la materia de la forma más “humana” posible. A la larga, esta posición podría resultar contraproducente para las perspectivas de aprobación de la reforma migratoria durante el resto de su mandato; sin embargo, el creciente número de voces que condenan la política migratoria estadounidense y la deportación de más de dos millones de personas durante el mandato de Obama hacen necesaria una respuesta expedita.

En la sección de Documentos de apoyo de esta Carpeta Informativa se incluyen algunas Notas de Coyuntura, elaboradas por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, que analizan a detalle diversas aristas de la cuestión migratoria.

---

<sup>4</sup> Dana Bash, Deirdre Walsh y Tom Cohen, “House GOP passes border bill—likely to no effect”, en *CNN*, 1 de agosto de 2014 (consultado el 15 de agosto en: <http://www.cnn.com/2014/08/01/politics/congress-immigration/>).

## Energía y cambio climático

México es el tercer proveedor de petróleo a EEUU a nivel mundial, detrás de Canadá y Arabia Saudita. En 2012, el crudo mexicano representó el 12% de las importaciones estadounidenses de ese producto. En contraste, EEUU es el primer proveedor de gas natural a México.

El tema coyuntural en materia energética bilateral es la reciente entrada en vigor—el 18 de julio de este año—del Acuerdo sobre Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México entre México y Estados Unidos, mismo que el Senado mexicano ratificó desde abril de 2012 (en la sección de Documentos de Apoyo de esta Carpeta Informativa se incluye una Nota de Coyuntura, elaborada por el Centro de Estudios Gilberto Bosques, donde este instrumento se analiza extensivamente). La entrada en vigor de este instrumento abre las puertas a la explotación binacional de los yacimientos marítimos compartidos. La Oficina sobre el Manejo de Energía Oceánica (BOEM, por sus siglas en inglés) del Departamento del Interior de EEUU estima que dichos depósitos contienen 172 millones de barriles de petróleo y 8 mil 600 millones de metros cúbicos de gas natural.

El Acuerdo de Yacimientos Transfronterizos, es importante destacar, no determina la división de los hidrocarburos dentro de este tipo de depósitos, sino que sólo establece los términos en los cuales México y EEUU deberán negociar la explotación conjunta de cada yacimiento. El método a utilizar será la unificación de yacimientos, *i.e.*, la exploración y explotación se desarrollará de manera conjunta, según lo negociado en un acuerdo *ad hoc* por ambas partes. Este método garantiza una distribución equitativa de los recursos y la explotación razonable del yacimiento, conforme con los más altos estándares de protección ambiental.

Este acuerdo sienta un precedente que podría ser fundamental para la futura negociación de un instrumento similar para regular el Polígono Oriental, otra región del Golfo de México (de aproximadamente 20 mil km<sup>2</sup>), donde las fronteras marítimas de México y Estados Unidos convergen con la de Cuba.

Otro tema de mucho interés para Estados Unidos en materia energética, es la posible explotación futura de yacimientos de gas y petróleo de lutitas (*shale*) en el norte de México. La cuenca de Burgos en Coahuila, continuación de la formación geológica texana de Eagle Ford, es una región de mucho interés para los inversionistas estadounidenses, a raíz de la aprobación de la reforma energética mexicana. Con la reciente promulgación de la legislación secundaria de dicha reforma,



## Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*



Estados Unidos estará crecientemente interesado por seguir la implementación práctica de las modificaciones legislativas.

Finalmente, y con respecto al tema del cambio climático, los gobiernos de México y EEUU establecieron en 2009 el Marco Bilateral sobre Energía Limpia y Cambio Climático, cuya intención es trabajar conjuntamente en el desarrollo de energías limpias. Ha habido cuatro reuniones con respecto a esta iniciativa y se han emprendido once proyectos financiados por el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN o NADBank). La última reunión de este mecanismo se celebró en México en junio de 2013, de modo que es importante hacer hincapié en la necesidad de reactivar el mecanismo y relanzar la cooperación bilateral en la materia.

## Comercio

En 2014 se cumplen 20 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Como consecuencia directa de este instrumento, el comercio bilateral se incrementó en 506% entre 1993 y 2012 para situarse en los 473 mil millones de dólares (mdd) en este último año. Con respecto a la inversión extranjera directa (IED), los flujos estadounidenses en México se han incrementado también en 500%, acumulando 91 mil 402 mdd en 2011. Sobre los flujos de IED mexicanos hacia EEUU, éstos se han incrementado en 1000% durante la era TLCAN, llegando a 14 mil mdd en 2011.

Sin embargo, a raíz de 2001, el ritmo vertiginoso de la integración comercial comenzó a agotarse en vista, entre otros factores, del ascenso de China en el panorama del comercio internacional. Al día de hoy, es un hecho que China es cada vez menos competitiva debido a los inevitables incrementos en sus costos de producción. En tal escenario, el tema de la ubicación geográfica, uno de los baluartes del TLCAN, debe ser explotado al máximo; más aun considerando las rondas de negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, instrumento que comienza a ser negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea).

Muchos líderes de opinión estadounidenses, incluida la ex representante comercial Carla Hills, han hecho notar que EEUU debe incluir a México y a Canadá en sus negociaciones con Europa. Este hecho es poco probable; sin embargo, deja entrever la importancia de que México mantenga un estricto seguimiento del proceso. En lo que se refiere al TPP, es importante buscar articular una estrategia regional, que junto con EEUU y Canadá, se pueda avanzar frente a los otros socios participantes de esta iniciativa.

Específicamente sobre la relación México-Estados Unidos, el mecanismo más innovador en materia comercial es el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), establecido en mayo de 2013 por iniciativa de los presidentes Obama y Peña Nieto, y cuya intención es fungir como una canal directo de intercambio, a nivel gabinete, en temas comerciales. Sus tres aspectos principales son: a) fomentar la competitividad y la conectividad; b) incentivar el crecimiento económico; c) promover un liderazgo regional y global.

En vista de los procesos internacionales, particularmente las negociaciones del TPP y el TTIP, este mecanismo se muestra como privilegiado para tener una comunicación directa y al más alto nivel. Otro aspecto importante del DEAN es que no sólo incorpora funcionarios gubernamentales, sino que contempla el diálogo con el empresariado y la



**Centro de Estudios Internacionales**  
***Gilberto Bosques***



sociedad civil de ambos países, para incorporar sus propuestas, demandas e inquietudes en el proceso de toma de decisiones.

## Comunicaciones y transportes

Varios académicos se han referido a la infraestructura como el principal obstáculo hacia una integración comercial más profunda entre México y Estados Unidos. Es común entre círculos académicos y empresariales que se afirme que ambos países cuentan con “flujos comerciales del siglo XXI, regulación del siglo XX, e infraestructura del siglo XIX”.

Con respecto a este tema, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y los gobiernos de los estados, junto con los Departamentos del Transporte de los estados fronterizos estadounidenses, han desarrollado cinco planes maestros regionales para coordinar los esfuerzos de mejoramiento de infraestructura en la franja fronteriza. Estos planes (enumerados a continuación) agrupan todos los proyectos de infraestructura carretera, ferroviaria o para puertos de cruce fronterizo que se están desarrollando de ambos lados de la frontera, con la intención de coadyuvar a una canalización de recursos más eficiente y una complementación de las distintas obras en cuestión.

- Plan Maestro de la Frontera Arizona-Sonora (2013)
- Plan Maestro Fronterizo California-Baja California (2008)
- Plan Maestro de la Región Fronteriza Texas-El Paso/Santa Teresa-Chihuahua (2013)
- Plan Maestro de la Frontera Texas-Valle del Río Grande Bajo-Tamaulipas (2013).
- Plan Maestro de la Frontera Texas-Distrito de Laredo/Coahuila/Nuevo León/Tamaulipas (2012)

Un proyecto importante en materia de infraestructura conjunta, aunque de alcance limitado, es la construcción de un puente que conecta directamente al Aeropuerto Internacional de Tijuana con Estados Unidos. Anualmente, cerca de 2.4 millones de pasajeros estadounidenses utilizan el aeropuerto de Tijuana, en vista de la congestión imperante en su homólogo de San Diego. De esta manera, además de ayudar a la conectividad de la región, el complejo aeroportuario transfronterizo (cuya inauguración está proyectada para 2015) puede ser la punta de lanza de esfuerzos similares en otras ciudades situadas en la franja de la frontera.

Otro tema central en la materia es el transporte de carga transfronterizo, componente fundamental para el comercio bilateral. Este año culmina el periodo del programa piloto mediante el cual transportistas mexicanos han buscado la certificación para operar en territorio estadounidense. Es imperativo conseguir una prórroga y/o renegociación de dicho acuerdo, de modo que se pueda lograr la apertura contemplada en el TLCAN lo antes posible. El Congreso



## Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*



estadounidense fue responsable de la cancelación prematura de un programa similar en 2009. Al día de hoy, y en el marco de dicho programa piloto, nueve empresas transportistas mexicanas han logrado obtener el permiso de operación permanente en territorio estadounidense.

En la última Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Toluca en febrero de 2014, uno de los acuerdos fue la configuración de un Plan de Transporte para América del Norte, instrumento que deberá ser fundamental para garantizar una mayor conectividad para un transporte más eficiente de bienes y personas a través de la frontera entre México y Estados Unidos.



## Educación

Uno de los principales esfuerzos binacionales en materia de educación es la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (COMEXUS), creada en 1990 y encargada de gestionar las becas Fulbright-García Robles. Durante sus primeros 20 años de existencia, COMEXUS ha distinguido a más de 3,000 estudiantes (aproximadamente 1,800 de ellos mexicanos) con una beca de este tipo.

Sin embargo, el mecanismo más reciente en la materia es el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Investigación e Innovación (FOBESII), establecido el 2 de mayo de 2013 por los presidentes Obama y Peña Nieto, con la intención de estrechar la cooperación entre gobiernos, universidades, centros de investigación y el sector privado de ambos países para incrementar la movilidad académica.

El Grupo de Consulta de FOBESII-México, que incorpora diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil, elaboró una lista de cinco objetivos que la parte mexicana debe aspirar a conseguir:

1. Iniciativas integrales que impulsen el desarrollo de capital humano y conocimiento en sectores estratégicos.
2. Vinculación entre la educación, investigación y el sector empresarial, estimulando la aplicación del conocimiento en la actividad productiva.
3. Mayor y mejor integración de las cadenas de valor entre México y EE UU.
4. Desarrollo de soluciones para afrontar problemas comunes.
5. Visión compartida sobre colaboración educativa y coordinación de políticas públicas en la materia.

El reto más grande del FOBESII en el corto plazo es incrementar las cifras de intercambio académico. En el ciclo escolar 2011/2012 (últimas cifras disponibles), casi 14 mil mexicanos viajaron como estudiantes a EEUU. Esta cifra es relativamente pobre, contemplando la cercanía geográfica y la estrecha cooperación bilateral en múltiples niveles. A nivel mundial, México es el noveno emisor de estudiantes a Estados Unidos, debajo de países como Arabia Saudita, Corea del Sur y Vietnam. China, por cierto, es el principal emisor, enviando casi 200,000 ciudadanos a estudiar a universidades estadounidenses.

Para los estadounidenses, México es el décimo tercer destino para la realización de un intercambio. Y el tercero a nivel América Latina (después de Costa Rica y Argentina). En el ciclo 2010/2011, 4 mil estadounidenses estudiaron en una institución superior mexicana (40%



## Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*



menos que el ciclo anterior), hecho que deja ver que la imagen de México como país violento es un gran inhibidor para los estudiantes internacionales.

La enseñanza del inglés en México, y del español en Estados Unidos, es otro nicho que se encuentra desaprovechado; y que es fundamental para el éxito de iniciativas como el FOBESII. Si bien el número de estudiantes estadounidenses con cursos de español, y de mexicanos que aprenden inglés, es cada vez mayor; sigue siendo insuficiente.

La Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores han lanzado la iniciativa Proyecta 100,000 para complementar los trabajos del FOBESII. Su objetivo central es lograr que, para 2018, 100 mil estudiantes mexicanos estén realizando intercambios académicos en Estados Unidos, y 50 mil estadounidenses hagan lo propio en México. En EEUU, a su vez, el presidente Obama lanzó una iniciativa similar—La Fuerza de 100,000 en las Américas. Ésta pretende enviar a 100,000 estadounidenses a universidades latinoamericanas y recibir el mismo número de estudiantes de esa región en un plazo de cuatro años.

## Trabajo y previsión social

El tema laboral está estrechamente vinculado con la reforma migratoria, estancada en la Cámara de Representantes de Estados Unidos desde octubre de 2013. De acuerdo al proyecto de ley que aprobó el Senado en julio de 2013, se reformaría el sistema de visas para incorporar las visas W para trabajadores temporales no especializados y se establecería una oficina para regular la oferta de visas de acuerdo a la evolución del mercado laboral.

Actualmente, sin embargo, hay tres tipos de visa que los ciudadanos mexicanos pueden solicitar para trabajar en Estados Unidos: visas B1 para trabajadores domésticos, visas de empleo basado en petición y visas TLCAN para profesionistas. Sin embargo, las condiciones para su obtención son muy estrictas, de modo que la movilidad laboral bilateral continúa siendo muy rígida.

En cuanto a previsión y servicios sociales, una de las áreas de oportunidad más promisorias para la cooperación bilateral se encuentra en el turismo de salud. Actualmente, México es el segundo destino de turismo médico a nivel mundial, habiendo recibido a 1 millón de pacientes en 2012, de acuerdo con la organización Pacientes sin Fronteras. Asimismo, es importante señalar que los principales consumidores de los servicios de turismo médico son canadienses y estadounidenses, situación comprensible en vista de que los ahorros en este tipo de servicios, en comparación con los costos en Estados Unidos, son de entre 36% y 89%.

Debe destacarse que la Joint Commission International ha certificado a nueve hospitales y 1 centro de atención médica en México, la mayoría de ellos en la región norte de México, lo que implica una creciente homologación de calidad en los servicios sociales privados con Estados Unidos.



# DOCUMENTOS DE APOYO

## Nota de Coyuntura: Deportaciones masivas en Estados Unidos, ¿prerrequisito para una reforma migratoria?<sup>5</sup>

### Introducción

El pasado sábado 5 de abril se llevó a cabo en Estados Unidos el *Día de Acción contra la Deportación*, en cuyo marco se dieron actividades de protesta pacífica en más de 50 ciudades del país. La intención de las movilizaciones auspiciadas por diversas organizaciones de la sociedad civil bajo la consigna de #Ni1más (*#Not1More*) —principalmente aquellas enfocadas en el tema de asistencia a inmigrantes— fue presionar al presidente Barack Obama a tomar acciones concretas y expeditas, para contrarrestar los efectos negativos que su estricta política migratoria ha tenido en las comunidades de inmigrantes durante los cinco años de su presidencia.

Lo que es más, según un reporte del diario *The New York Times*, dos terceras partes de los casi dos millones de inmigrantes no autorizados que han sido deportados durante la presidencia de Obama (en la Tabla 1 aparecen las cifras oficiales de deportaciones) son casos de personas sin antecedentes penales o que han cometido faltas menores.<sup>6</sup> Esta situación ha amplificado el rechazo de los defensores de una reforma migratoria integral hacia la Casa Blanca, lo que coloca a la administración del Presidente Obama en una coyuntura crítica, no sólo respecto al tema, sino incluso de cara a la recta final de su presidencia.

Según la interpretación de algunos analistas, los altos índices de deportaciones durante el último lustro no han sido más que un cálculo político para buscar los votos del Partido Republicano en el Congreso, en aras de lograr la aprobación de una reforma migratoria integral. Conforme a esta estrategia, cuando los sectores conservadores observaran la disposición y eficacia del Ejecutivo para aplicar la legislación migratoria, se mostrarían más abiertos a otorgar concesiones reformistas en el Legislativo.

En la práctica, como se puede constatar en vista de las noticias relacionadas al tema migratorio, el gobierno del presidente Obama ha fracasado en su intento por conciliar con todos los actores políticos del espectro estadounidense. Por un lado, el Partido Republicano mantiene congelada la propuesta de reforma migratoria integral que se aprobó en

---

<sup>5</sup> Nota de Coyuntura elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, publicada el 9 de abril de 2014. Se puede consultar electrónicamente en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>.

<sup>6</sup> Ginger Thompson y Sarah Cohen, "More Deportations Follow Minor Crimes, Records Show", en *The New York Times*, 6 de abril de 2014: [http://www.nytimes.com/2014/04/07/us/more-deportations-follow-minor-crimes-data-shows.html?hpw&rref=us&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/04/07/us/more-deportations-follow-minor-crimes-data-shows.html?hpw&rref=us&_r=0).

el Senado el pasado junio y, por el otro, la sociedad civil se muestra cada vez más impaciente y ha comenzado a referirse al presidente de manera irónica como el “deportador en jefe”.<sup>7</sup> Por ende, y en el marco de las recientes protestas contra las deportaciones masivas, es importante analizar los efectos nocivos que la estricta implementación de las leyes migratorias ha tenido para las comunidades receptoras, así como esbozar algunos posibles escenarios para la política estadounidense en la materia, en un año que estará marcado por las elecciones legislativas federales a celebrarse en noviembre de 2014.

**Tabla 1. Número de deportaciones anuales durante la presidencia de Obama 2009-2013**

<b>2009</b>	389,834
<b>2010</b>	392,862
<b>2011</b>	396,906
<b>2012</b>	409,849
<b>2013</b>	368,644
<b>Total</b>	1,958,095

**Fuente:** Elaborado por el CEIGB con información de Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) estadounidense.

### Antecedentes

El incremento en el número de inmigrantes deportados no es una tendencia que haya iniciado durante el gobierno del presidente Obama sino que se remonta a los últimos años del presidente George W. Bush. También con la intención de demostrar su compromiso con la implementación eficaz de las leyes migratorias para crear confianza entre los sectores opositores a una reforma migratoria liberal, las agencias federales comenzaron a montar operativos vistosos y redadas en lugares de trabajo para detener inmigrantes no autorizados.

Además de estas acciones, en 2008, la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) puso en marcha el programa *Comunidades Seguras*, que la propia oficina definió como “la solución de sentido común para enfocarse en las prioridades de la agencia [es decir,]

<sup>7</sup> La expresión resulta de un juego de palabras en el idioma inglés, al cambiar el título presidencial de *commander-in-chief* (comandante en jefe) por *deporter-in-chief* (deportador en jefe). Véase “Barack Obama: deporter-in-chief”, en *The Economist*, 8 de febrero de 2014: <http://www.economist.com/news/leaders/21595902-expelling-record-numbers-immigrants-costly-way-make-america-less-dynamic-barack-obama?fsrc=nlw|hig|2-6-2014|7744062|36759137>

la deportación de inmigrantes no autorizados que sean criminales y representen una amenaza a la seguridad nacional estadounidense”.<sup>8</sup>

Mediante este programa, la ICE aprovecha un convenio de colaboración preexistente con el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) conforme al cual este último envía al Departamento de Seguridad Nacional todos los datos de individuos detenidos, para que la ICE corrobore su estatus migratorio en Estados Unidos. De tratarse de un inmigrante no autorizado, se procede a la acción legal migratoria. Debe tomarse en cuenta que el Congreso estadounidense fue sumamente entusiasta sobre el programa *Comunidades Seguras* ya que, en 2008, duplicó el presupuesto de la ICE para llegar a 5 mil millones de dólares (mdd).<sup>9</sup>

### **Evaluación del programa *Comunidades Seguras* y otras medidas**

El funcionamiento práctico del programa *Comunidades Seguras* no ha conseguido cumplir con su objetivo principal, *i.e.*, concentrar los recursos financieros y humanos de la ICE en la persecución y deportación de inmigrantes ilegales que representen una amenaza real a la seguridad pública estadounidense. El reporte del *New York Times*, referido anteriormente, señala que en apenas 20% (o 394,000 casos) de las deportaciones durante la presidencia de Obama se ha tratado de personas previamente condenadas por crímenes de alto impacto como tráfico de drogas o asesinato.<sup>10</sup> En contraste, el 80% restante involucra casos donde la única transgresión legal de los deportados es, cuando mucho, una infracción de tránsito. Conviene tomar en cuenta que desde sus orígenes, el programa impone el mandato a la ICE de detener en promedio a 34 mil inmigrantes al día. Al mismo tiempo, la agencia migratoria planteó la meta de deportar 400 mil personas anualmente, misma que al retomar los datos de la Tabla 1, se puede observar que ha prácticamente cumplido con esa cifra.

Con base en dicha estructura de incentivos, los oficiales migratorios tienden a procesar como criminales a inmigrantes no autorizados cuyas faltas a la ley son menores. Esto conlleva una consecuencia jurídica importante puesto que en caso de que busquen regresar a territorio estadounidense, los inmigrantes deportados se exponen a ser capturados y pasar tiempo en prisión.<sup>11</sup> Además de los efectos inmediatos para la persona sujeta a la deportación, las

<sup>8</sup> Immigration and Customs Enforcement, *Secure Communities*: [http://www.ice.gov/secure\\_communities/](http://www.ice.gov/secure_communities/).

<sup>9</sup> G. Thompson y S. Cohen, *art. cit.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Cuando se deporta a un inmigrante no autorizado bajo cargos criminales (así sean faltas menores), se hace mediante una orden de deportación (*order of removal*), documento que impone la amenaza de sanciones legales en caso de que el inmigrante decida regresar a Estados Unidos.

consecuencias también se hacen patentes en sus familias y comunidades ya que, de acuerdo con un reporte del Centro de Investigaciones Aplicadas (ARC, por sus siglas en inglés), en 2011 se contabilizaban más de 5 mil niños que, como resultado de la deportación de alguno de sus padres, terminaban en orfanatos.<sup>12</sup> Más aún, dicho estudio estimaba que de continuar la tendencia actual en las deportaciones, el número de niños en esa situación ascendería a 15 mil en 2016. La situación de los niños con padres deportados ha logrado conmover a algunos sectores sociales opuestos en principio a una reforma migratoria integral, en vista de que, de los 5.5 millones de niños con padres cuyo estatus migratorio es ilegal, 4.5 ya son ciudadanos estadounidenses.<sup>13</sup>

Como una medida para complementar al programa de *Comunidades Seguras*, específicamente para asistir a la ICE en la labor de discriminación de los casos prioritarios de deportación, el Departamento de Seguridad Nacional estableció en 2012 el programa de *Acción Diferida para Llegadas durante la Niñez* (DACA, por sus siglas en inglés). El objetivo principal de este programa es evitar la acción legal contra aquellos inmigrantes no autorizados que hubieren llegado a Estados Unidos antes de los 16 años y hayan vivido en ese país desde entonces. No obstante, y como las cifras del *New York Times* lo constatan, su impacto a dos años ha sido limitado. El anuncio del programa, en todo caso, tuvo un impacto especialmente positivo para la campaña reeleccionista de Obama en el mismo 2012, que recuperó la confianza de muchos de sus votantes decepcionados por la ausencia de una reforma migratoria integral.<sup>14</sup> Esta consideración es importante para pensar en los escenarios posibles en un año electoral.

### **La reforma migratoria: situación actual**

Desde su campaña por la presidencia, Barack Obama colocó la reforma migratoria integral como una de las prioridades en su agenda, lo que le ganó el favor de buena parte del electorado con ascendencia latina y asiática. En ese sentido, ya como presidente, publicó en 2011 un documento titulado *Construyendo un sistema migratorio para el siglo XXI*, en el cual delineaba los cuatro aspectos principales que debería contemplar una reforma migratoria, a saber: más y mejor seguridad de la frontera estadounidense; sanciones legales para los empleadores que contraten mano de obra indocumentada; reforma profunda a la

---

<sup>12</sup> Gretchen Gavett, "Study: 5,100 kids in foster care after parents deported", en *PBS. Frontline*, 3 de noviembre de 2011: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/race-multicultural/lost-in-detention/study-5100-kids-in-foster-care-after-parents-deported/>.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Robert Gittelsohn, "GOP won't win White House in 2016 without moving immigration reform in 2014", en *The Hill*, 17 de marzo de 2014: <http://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/200981-gop-wont-win-white-house-in-2016-without-moving-immigration>.



legislación migratoria; fomento a la responsabilidad por parte de quienes deseen adquirir la ciudadanía estadounidense.<sup>15</sup>

Dos años después, en la primavera de 2013, un grupo bipartidista de ocho senadores coloquialmente conocido como la “pandilla de los ocho” promovió la *Ley sobre Seguridad Fronteriza, Oportunidades Económicas y Modernización Migratoria* (S.744), misma que fue aprobada en el Senado el 6 de junio de 2013. Entre los aspectos más relevantes de dicha legislación, destacó que abría la puerta a la legalización y eventualmente la ciudadanía para los más de 11 millones inmigrantes no autorizados que hoy viven en Estados Unidos.<sup>16</sup> Por su parte, en octubre de 2013, la Cámara de Representantes presentó su propia propuesta de reforma migratoria (HR.15), enfocada más en el tema de la seguridad fronteriza. Sea como fuere, la legislación no logró someterse a voto en su momento y ha permanecido estancada a causa de la oposición de los sectores más conservadores del Partido Republicano. El pasado 26 de marzo, se presentó una moción para enviar la ley al pleno legislativo y que se votara.<sup>17</sup> Sin embargo, al día de hoy no se ha reunido el apoyo necesario (218 representantes) para respaldar la moción y obligar al voto.

## Escenarios prospectivos

***Mantenimiento del status quo hasta después de las elecciones intermedias.*** La inminencia de elecciones podría ser un incentivo para alejarse de los temas controversiales ya que pronunciarse abiertamente sobre estos podría llevar a antagonizar a muchos votantes. El Partido Republicano podría resultar como el mayor beneficiario del mantenimiento del estado actual de cosas, pero únicamente si logra atraer el voto de los sectores descontentos con la política migratoria del presidente Obama. Para ello, habrían de comprometerse a flexibilizar su posición sobre la reforma en la materia y, en cierta medida, diferirían el conflicto a los próximos años, que serán igualmente políticos en la antesala de la elección presidencial de 2016.

***Acción ejecutiva para reducir las deportaciones.*** La Constitución otorga la facultad al presidente de promulgar órdenes ejecutivas, mismas que son vinculantes. El presidente Obama ha anunciado que recurrirá a este mecanismo cuando lo considere necesario, incluso en el tema migratorio. Por su parte, el presidente de la Cámara de Representantes,

<sup>15</sup> The White House, *Building a 21st Century Immigration System*: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/immigration\\_blueprint.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/immigration_blueprint.pdf).

<sup>16</sup> Immigration Policy Center, *A Guide to S.744. Understanding the 2013 Senate Immigration Bill*, julio 2013: [http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide\\_to\\_s744\\_corker\\_hoeven\\_final\\_12-02-13.pdf](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide_to_s744_corker_hoeven_final_12-02-13.pdf).

<sup>17</sup> Mike Lillis, “Dems petition to force immigration vote”, en *The Hill*, 26 demarzo de 2014: <http://thehill.com/homenews/house/201799-dems-unveil-petition-to-force-immigration-vote>.



## Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*



el republicano John Boehner, advirtió al Ejecutivo que, de seguir esa vía, la reforma migratoria integral sería imposible.<sup>18</sup> Sin embargo, las presiones de la sociedad civil sobre los efectos nocivos de la ola de deportaciones aquí reseñados dificultan más la posición del presidente Obama. Como lo hizo en la campaña de 2012 mediante la implementación de DACA, es muy probable que el presidente emita alguna orden ejecutiva para moderar la política de deportaciones. De hacerlo, no obstante, se arriesgaría a que el Partido Republicano cancelara, de una vez por todas, la posibilidad de una reforma migratoria antes de que Obama deje la Casa Blanca.

### ***Negociación legislativa y aprobación de una reforma migratoria.***

Este escenario es el menos plausible en vista de la coyuntura electoral próxima. Sin embargo, si la indignación social pública se intensifica, y el tema migratorio se coloca en el centro de la agenda política nacional, la moción presentada en la Cámara de Representantes para votar la reforma migratoria podría lograr el apoyo necesario para llegar al pleno, y obligaría a los legisladores a votarla.

---

<sup>18</sup> Rebecca Shabad, "Boehner warns Obama on executive orders", en *The Hill*, 8 de abril de 2014: <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/202902-boehner-obamas-pen-and-phone-will-make-immigration-reform>.

## Nota de Coyuntura: Reunión Estados Unidos-Centroamérica por la crisis de niños migrantes no acompañados<sup>19</sup>

### Introducción

El vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, realizó la semana pasada una gira de trabajo por Brasil, Colombia y República Dominicana. En ese contexto, el 20 de junio sostuvo una reunión de alto nivel en Guatemala, donde abordó el tema del creciente número de menores sin compañía adulta que están ingresando ilegalmente a territorio estadounidense. En el encuentro participaron el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina; el mandatario de El Salvador, Salvador Sánchez Cerén; el coordinador general del gobierno de Honduras, Jorge Ramón Hernández Alcerro; y el secretario de Gobernación de México, Miguel Ángel Osorio Chong.

De acuerdo con el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (*Department of Homeland Security*, DHS), entre octubre de 2013 y mayo de este año, más de 47 mil menores de edad, provenientes de Centroamérica, han cruzado la frontera sur de Estados Unidos, casi duplicando la cantidad registrada durante los 12 meses anteriores. No obstante, el gobierno estadounidense ha manifestado que esos menores no calificarán para permanecer en el país, como parte de los intentos de reforma migratoria que se llevan a cabo en el Congreso y por lo tanto, serán deportados. Cabe recalcar que las autoridades migratorias de Texas y Arizona se han visto sobrepasadas para alojar y deportar a los menores; en consecuencia, el propósito de la visita de Biden fue desalentar a los padres a que dejen a sus hijos en manos de traficantes de personas y, en definitiva, permitirles el éxodo de sus lugares de origen.<sup>20</sup>

Durante su travesía, los menores de edad son extremadamente vulnerables y corren el riesgo de convertirse en víctimas de delitos violentos o abusos sexuales. Por ello, Estados Unidos concibe el problema como un desafío humanitario y una responsabilidad compartida con todos los gobiernos centroamericanos. Para ello, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA) fue designada por el presidente Barack Obama como la instancia

---

<sup>19</sup> Nota de Coyuntura elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, publicada el 24 de junio de 2014. Se puede consultar electrónicamente en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>.

<sup>20</sup> Jeff Mason, "Biden se reunirá con líderes de Centroamérica por inmigración infantil a EU", *Reuters*. 15 de junio de 2014. Consultado el 20 de junio de 2014 en: <http://lta.reuters.com/article/worldNews/idLTAKBN0EQ1CF20140615>

coordinadora para asegurar que todos los niños reciban alojamiento, alimentación y atención médica. Otras acciones del gobierno estadounidense incluyen: 1) difundir el mensaje de que los niños migrantes no se beneficiarán de la posible reforma migratoria, ni del Programa de Acción Diferida para el Arribo de Infantes (*Deferred Action for Childhood Arrivals*, DACA); y, 2) aumentar los recursos humanos y materiales para aumentar la capacidad de las instituciones encargadas de la seguridad fronteriza.<sup>21</sup>

El objetivo de la presente nota de coyuntura consiste en explorar los factores económicos y sociales que han detonado este fenómeno en los países expulsores y las estadísticas oficiales más recientes. También se resaltaré el papel de Biden, así como las acciones emprendidas por el gobierno estadounidense para enfrentar la problemática.

### **DACA y el reto ante la “crisis humanitaria”**

A principios de junio, el presidente estadounidense, Barack Obama, instó a varias agencias federales a enfrentar el incremento de niños intentando cruzar la frontera con México, a lo que se refirió como “crisis humanitaria”. DACA es un programa creado por el presidente Obama en el 2012, cuya premisa es la dispensa de deportación a jóvenes migrantes que fueron llevados por sus padres de manera ilegal, cuando eran niños. Bajo este programa los jóvenes beneficiados obtienen un permiso de trabajo y la suspensión de la deportación por dos años, siempre que hayan estado en Estados Unidos desde junio del 2007 y antes de cumplir 16 años.

Los republicanos han señalado que las cifras de niños migrantes no acompañados comenzaron a aumentar tras la implementación de dicho programa. Por su parte, los demócratas han considerado que la situación se debe a la violencia e inestabilidad que vive la región centroamericana y algunas regiones de México; en tanto, conciben la crisis como un “costo humano” ante la parálisis que sufre la reforma migratoria en la Cámara de Representantes liderada por los republicanos.

Ante la emergencia, la Casa Blanca emitió diversas medidas para hacer frente a la crisis. Entre ellas, solicitó al Congreso una ayuda de 1,400 millones de dólares y anunció dos planes: uno, liderado por la FEMA, y otro, que otorgará asistencia legal a los menores para garantizar el debido proceso en las cortes de inmigración. Adicionalmente, autorizó la habilitación y traslado de los menores a tres bases militares (Texas, California y Oklahoma) y a un centro de

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada a Biden por los periodistas Marc Bassets y Silvia Ayuso, “La ola de niños no acompañados en la frontera es un desafío humanitario”, *El País*, 20 de junio de 2014. Consultado en misma fecha en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/20/actualidad/1403224730\\_734684.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/20/actualidad/1403224730_734684.html)

detención federal, para evitar el hacinamiento -recientemente ventilado por distintos medios de comunicación- en las instalaciones de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*US Customs and Border Protection, CBP*).<sup>22</sup>

### **Honduras, México, Guatemala y El Salvador: los países expulsores**

Las cifras advierten que desde 2009, el número de menores indocumentados que han viajado solos hacia Estados Unidos provenían principalmente de cuatro países: Honduras, México, Guatemala y El Salvador. De acuerdo con las estadísticas de la CBP, un total de 47,017 niños no acompañados llegaron a la frontera entre Estados Unidos y México, entre el 1 de octubre del año pasado y el 31 de mayo de 2014.<sup>23</sup> De ellos, 13,282 son de nacionalidad hondureña; 11,479 guatemaltecos; 9,850 de procedencia salvadoreña<sup>24</sup>; y el resto son mexicanos. Las cifras arrojadas en 2014 son extremadamente elevadas en comparación con los 21,537 niños del 2013; los 10,443 menores en 2012 y los 4,059 infantes detenidos por la Patrulla Fronteriza en 2011.<sup>25</sup>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), mencionó en su reciente informe *Children on the run* las principales razones por las que dichos menores salen de sus hogares: reunificación familiar y/o la búsqueda de nuevas oportunidades, la violencia social que se vive en sus países de origen, los abusos en los hogares, y la reclusión que enfrentan por el crimen organizado; entre otras.<sup>26</sup>

De acuerdo con la investigación *La otra frontera de México*<sup>27</sup>, elaborada por un grupo multidisciplinario de expertos del *thinktank Washington Office on Latin America (WOLA)*, la situación actual ha sido generada por la falta de capacidad de los gobiernos para hacer frente y detener a los grupos de traficantes y secuestradores que están dañando el tejido social de varios países latinoamericanos.

---

<sup>22</sup> *El Universal*, "EU busca desalentar viajes de niños migrantes", 13 de junio de 2014. Consultado el 19 de junio de 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/eu-busca-desalentar-viajes-de-ninos-migrantes-1016853.html>

<sup>23</sup> Suzanne Gamboa, "Biden to visit with Central American leaders on border children", *NBC News*, 16 de junio de 2014. Consultado en misma fecha en: <http://www.nbcnews.com/news/latino/biden-visit-central-american-leaders-border-children-n132221>

<sup>24</sup> *El Heraldo* (Honduras), "CA pedirá a Biden trato justo para niños", 18 de junio de 2014. Consultado el 19 de junio de 2014 en: <http://www.elheraldo.hn/pais/720952-331/ca-pedir%C3%A1-a-biden-trato-justo-para-ni%C3%B1os>

<sup>25</sup> ACNUR, "Children on the run. Unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the need for international protection", Washington, D.C. Consultado el 19 de junio de 2014 en: <http://www.unhcrwashington.org/children/reports>

<sup>26</sup> *Ídem*

<sup>27</sup> *RFI*, "Niños inmigrantes, principal preocupación de la gira de Biden en América Latina", 17 de junio de 2014. Consultado en misma fecha en: <http://www.espanol.rfi.fr/americas/20140617-ninos-migrantes-principal-preocupacion-de-la-gira-del-vicepresidente-biden-en-amer>

En lo que va de 2014, cerca del 71% del total (33,470 menores) fueron hallados por las autoridades fronterizas de Estados Unidos en el sector conocido como Río Grande, en el sur de Texas, significando un incremento de más del 160% respecto a 2013. A continuación, y como segunda vía de entrada, figura Tucson (Arizona), donde el número total fue de 6,254, casi el mismo que en todo 2013 con 6,569.<sup>28</sup> Es de destacar que desde 2009, el número de menores procedentes de Guatemala ha crecido un 930%, de El Salvador un 700% y desde Honduras un 1,200%. El caso de Honduras es especialmente alarmante: las autoridades han encontrado a 13,000 menores sin acompañante este año, frente a los 968 niños hondureños interceptados en 2009.<sup>29</sup> En el caso de México, en 2011 fueron aprehendidos 13,000 niños, en 2012 la cifra fue de 15,709 y en 2013 el número alcanzó los 18,754.<sup>30</sup>

Por su parte, los oficiales de la Patrulla Fronteriza consideran que pueden deportar a los niños mexicanos si determinan que su vida no corre peligro; no obstante, los niños de países sin frontera con Estados Unidos deben ser procesados en 72 horas y ser enviados a albergues temporales, mientras sus padres o tutores son localizados y comienza oficialmente el proceso de deportación. Al respecto, Mark Greenberg, titular interno de la división infantil y familiar del Departamento de Salud, explicó que al llegar a estos albergues, los menores son sometidos a pruebas de salud para determinar si padecen enfermedades como la tuberculosis. Igualmente se busca establecer si alguno de sus padres o familiares vive en Estados Unidos, con quienes podrían ser reunidos, mientras se continúa el proceso para su deportación.<sup>31</sup> Sin embargo, grupos civiles y de derechos humanos denunciaron recientemente el abuso generalizado de niños inmigrantes que viajan solos, por parte de agentes de la Patrulla Fronteriza y pidieron al DHS una investigación inmediata. Entre sus denuncias destacan el abuso verbal, físico y sexual, así como la detención prolongada en condiciones miserables.

### **La campaña de Biden para desalentar la migración centroamericana de niños no acompañados**

Durante la reunión, el vicepresidente estadounidense habló públicamente sobre los peligros inherentes de cruzar la frontera y la dificultad que representa el asentarse en Estados Unidos, esto con el propósito de

---

<sup>28</sup> *El Universal*, "Se duplica cifra de niños migrantes que llegan solos a EU", 10 de junio de 2014. Consultado el 19 de junio de 2014 en <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/duplica-cifra-ninos-migrantes-eu-1016241.html>

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> *Sin Fronteras*, "La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales", México, 2014. Consultado el 19 de junio de 2014 en <http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf>

<sup>31</sup> "EU busca desalentar viajes de niños migrantes", *El Universal*, 13 de junio de 2014. Consultado el 19 de junio de 2014 en <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/eu-busca-desalentar-viajes-de-ninos-migrantes-1016853.html>

desalentar a los padres que planean enviar a sus hijos a este país. La administración norteamericana ya se encuentra trabajando con líderes extranjeros y medios de comunicación latinos en el desarrollo de anuncios para aclarar y explicar información referente al Programa de DACA, medida que no se aplica a los recién llegados.<sup>32</sup> La falta de información sobre esta política ha incrementado el flujo de migrantes infantiles no acompañados, quienes llegan al país con la esperanza de encontrar a sus padres y no ser regresados a sus países de origen.

Biden expuso a las autoridades centroamericanas la situación que enfrentan los menores de edad en Texas y Arizona, y si tienen posibilidades de reunirse con sus familiares o enfrentarán la deportación. Los funcionarios estadounidenses han repetido este mensaje en medios de comunicación de habla hispana. Incluso, la principal asesora del presidente Obama, Cecilia Muñoz, ha aparecido en noticiarios, con el propósito de difundir la información entre las familias de origen inmigrante y que éstas a su vez, lo transmitan a sus familiares centroamericanos. Del mismo modo, funcionarios del Departamento de Estado han trabajado en la redacción de anuncios sobre los peligros que enfrentan los menores que viajan solos hacia Estados Unidos. Siguiendo con esta campaña, el vicepresidente, Joseph Biden, continuó con la propagación del mensaje en su reunión en Guatemala.

En tanto, los embajadores estadounidenses en países como El Salvador y Honduras han declarado que los niños que migraron sin acompañantes y sin documentos a tierra norteamericana, no tendrán un estatus legal, por lo que el gobierno de dicho país descarta la posibilidad de brindar asilo político o permitir la reunificación familiar a los niños. Entre las peticiones centroamericanas, el lunes 16 de junio, el jefe del ejecutivo hondureño solicitó a Estados Unidos “un trato humanitario” para con los niños alojados en los albergues, al mismo tiempo que una delegación salvadoreña realizó una visita a los centros de detención de inmigrantes en Estados Unidos para conocer el estado de sus connacionales, principalmente de los infantes.<sup>33</sup>

Entre otros temas tratados durante la reunión, el presidente de Guatemala incluyó en la agenda el Estatus de Protección Temporal (TPS)<sup>34</sup>, para que pueda ser otorgado a los migrantes guatemaltecos que

---

<sup>32</sup> Kathleen Hennessey, “Biden heading to Central America to address child immigration wave”, *Los Angeles Times*, 16 de junio de 2014. Consultado en misma fecha en: <http://www.latimes.com/nation/la-na-biden-immigrant-kids-20140617-story.html>

<sup>33</sup> EFE, citado en *La Información*, “Biden, Pérez Molina y Sánchez Cerén hablarán de niños que migran solos a EEUU”, 16 de junio de 2014. Consultado en misma fecha en: [http://noticias.lainformacion.com/politica/ejecutivo-gobierno/biden-perez-molina-y-sanchez-ceren-hablaran-de-ninos-que-migran-solos-a-ee-uu\\_YSLtqSmKJsPzleQsqtABk1/](http://noticias.lainformacion.com/politica/ejecutivo-gobierno/biden-perez-molina-y-sanchez-ceren-hablaran-de-ninos-que-migran-solos-a-ee-uu_YSLtqSmKJsPzleQsqtABk1/)

<sup>34</sup> El Secretario del DHS puede designar un país extranjero al TPS, debido a condiciones en dicho país que impiden a sus ciudadanos regresar a su territorio temporalmente, de manera segura. Para que un país alcance el estado de TPS debe existir alguna de las siguientes condiciones: 1) un conflicto armado en curso; 2) un desastre natural o una epidemia; y, 3) alguna otra condición extraordinaria y de carácter temporal. Servicio de Ciudadanía e

están en Estados Unidos desde antes de 2011 y solicitó el respeto al “debido proceso”. En tanto, El Salvador pidió a Biden que su gobierno permita la reunificación familiar de algunos menores salvadoreños, y puso en la mesa de discusión el tema de la reforma migratoria. Por otro lado, el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Fernando Carrera, expresó su intención de impulsar “una campaña de sensibilización” para que los guatemaltecos conozcan “los riesgos que existen para los niños al viajar solos a Estados Unidos”.

Al término de la reunión, Biden anunció que los menores serán repatriados a sus países de origen y garantizó que el gobierno estadounidense destinará a los tres gobiernos centroamericanos ayuda económica para recibir y reintegrar a sus ciudadanos repatriados. 244 millones de dólares serán destinados a programas de desarrollo social y seguridad en la región, para trabajar con las comunidades donde la violencia es uno de los principales factores que obliga a los jóvenes a migrar hacia Estados Unidos, esto en el marco de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI).<sup>35</sup> En específico, 116 millones de dólares se dirigirán para reforzar la seguridad centroamericana, 40 millones de dólares se enfocarán en un programa de educación para jóvenes en riesgo en Guatemala y una campaña de información, 25 millones de dólares para proveer servicios a jóvenes en El Salvador, mientras Honduras recibirá fondos a través de la Iniciativa CARSI, y 9.6 millones más buscarán apoyar la reintegración de los menores en los países centroamericanos.<sup>36</sup>

### **México: la ruta del tránsito**

El informe *La ruta del Encierro* de la organización Sin Fronteras, señaló que en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2013, el Instituto Nacional de Migración (INM) detuvo a 86,929 personas, de las cuales 81,394 provenían de América Central. Honduras encabezó la lista, seguido por Guatemala y El Salvador. En el caso de los niños y niñas

---

Inmigración de Estados Unidos, “Estatus de Protección Temporal”; [s.f.]. Consultado el 20 de junio de 2014 en: <http://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/estatus-de-proteccion-temporal-tps-por-sus-siglas-en-ingles/estatus-de-proteccion-temporal>

<sup>35</sup>La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) es un programa detallado e integrado por el cual Estados Unidos colabora con América Central para mejorar la seguridad ciudadana. La Iniciativa complementa las estrategias y programas de los países centroamericanos, donde la ayuda estadounidense se integra en el marco de la estrategia de seguridad regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), recurriendo además a la pericia y al trabajo de otros países, instituciones financieras internacionales, el sector privado y la sociedad civil. Véase: Departamento de Estado, Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, “La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Seguridad ciudadana, derechos humanos y estado de derecho”, [s. f.]. Consultado el 23 de junio de 2014 en <http://www.state.gov/documents/organization/212874.pdf>

<sup>36</sup>*El Financiero*, “Centroamérica presiona a Joe Biden por derechos de inmigrantes”, 21 de junio de 2014. Consultado el 23 de junio de 2014 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/centroamerica-presiona-a-joe-biden-por-derechos-de-inmigrantes.html>



migrantes, el número es cada vez mayor, pues en 2012 se detuvieron 6,107, mientras que en 2013 esta cantidad ascendió a 9,893, de los cuales 1,898 se encuentran en el rango de 0 a 11 años de edad, y 7,995 entre los 12 y los 17 años.<sup>37</sup>

En tal contexto, México es el puente entre Centroamérica y Estados Unidos, además de ser un expulsor de niños migrantes no acompañados. Con motivo de la reunión en Guatemala, mediante comunicación telefónica, el mandatario mexicano, Enrique Peña Nieto y su homólogo estadounidense, Barack Obama, acordaron diseñar junto con Centroamérica una estrategia para afrontar el creciente flujo de menores migrantes no acompañados que cruzan a Estados Unidos y que ha sido considerado por esa nación norteamericana como un “asunto humanitario urgente”.

La estrategia discutida en Guatemala, durante el encuentro del vicepresidente estadounidense, con los mandatarios guatemalteco y salvadoreño, así como por los enviados de alto nivel de Honduras y México, se centró en incrementar los fondos otorgados por el gobierno estadounidense a los programas de cooperación para los próximos años en los tres países centroamericanos; en tanto, se ha solicitado a México y Guatemala reforzar sus fronteras e iniciar una campaña de información para desalentar la partida de las familias y los menores que viajan hacia Estados Unidos.

## Conclusiones

Indudablemente, el aumento en la cantidad de menores no acompañados que migra a Estados Unidos está impulsado por la falta de oportunidades económicas y la violencia en los países centroamericanos. Hasta ahora, el gobierno estadounidense se ha limitado a aplicar medidas provisionales para sobrellevar el problema, pero no alguna solución a largo plazo; por lo tanto, la principal expectativa de la reunión fue crear en conjunto con México, Honduras, El Salvador y Guatemala una estrategia basada en el principio de *responsabilidad compartida* que permita establecer acciones concretas en cada país y en la región en conjunto para desalentar a los padres a enviar a sus hijos solos a Estados Unidos.

Por su parte, en Estados Unidos el debate versa entre la responsabilidad del presidente Barack Obama, a raíz de la implementación de su programa DACA, las acusaciones por parte del grupo republicano en el Congreso y la parálisis de la reforma migratoria. Por ello, el Congreso tendrá que trabajar de forma proactiva para conseguir una solución viable a esta crisis humanitaria: tanto senadores

---

<sup>37</sup> *Sin Fronteras*, “La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales”, *op.cit.*



**Centro de Estudios Internacionales**  
***Gilberto Bosques***



como congresistas tendrán que presentar iniciativas de ley de manera urgente para modificar el sistema actual y ofrecer opciones que protejan a los migrantes indocumentados que sean menores de edad.

## Nota de Coyuntura: Las primarias del Partido Republicano en Virginia: ¿otro obstáculo para la reforma migratoria?<sup>38</sup>

### Introducción

El 10 de junio pasado, el resultado de la elección primaria del Partido Republicano en el séptimo distrito electoral de Virginia acaparó los titulares de la prensa estadounidense e internacional. Y es que el líder de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes, Eric Cantor, perdió la posibilidad de postularse para la reelección por el citado distrito ante un aspirante sin experiencia política previa, el profesor universitario David Brat. Más allá de que Cantor fue el primer líder de mayoría en el Congreso en perder una elección primaria en la historia electoral de Estados Unidos,<sup>39</sup> la noticia adquirió resonancia en vista del discurso radical y anti-inmigrante que enarboló su contrincante.

En vista de sus posiciones políticamente cercanas al movimiento político del *Tea Party* al interior del Partido Republicano, y de un discurso que acusó al congresista Cantor de “promover la amnistía para los inmigrantes ilegales”, la interpretación generalizada e inmediata de la opinión pública estadounidense fue que las posibilidades de una reforma migratoria integral, como la que ha buscado aprobar el presidente Obama, se vieron severamente afectadas por su derrota.

Dicha interpretación, sin embargo, como varios analistas lo han advertido, es apresurada e inexacta. En efecto, el triunfo de un candidato que abiertamente condena la inmigración es mala noticia para una Cámara de Representantes en donde la reforma migratoria se encuentra estancada.<sup>40</sup> Aún antes de las elecciones primarias, sin embargo, las posibilidades de una reforma migratoria se antojaban ya extraordinariamente difíciles. No obstante, y como se revisará en esta nota de coyuntura, la derrota de Cantor tiene implicaciones relevantes de cara a las elecciones legislativas de noviembre de 2014 y las presidenciales de 2016, de cuyos resultados depende una

---

<sup>38</sup> Nota de Coyuntura elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, publicada el 1 de julio de 2014. Se puede consultar electrónicamente en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>.

<sup>39</sup> Eric Ostermeier, “Eric Cantor 1st House Majority Leader to Lose Renomination Bid in History”, en *Smart Politics*, 10 de junio de 2014. Consultado el 17 de junio de 2014 en: [http://blog.lib.umn.edu/cspg/smartpolitics/2014/06/eric\\_cantor\\_1st\\_house\\_majority.php](http://blog.lib.umn.edu/cspg/smartpolitics/2014/06/eric_cantor_1st_house_majority.php)

<sup>40</sup> Lawrence Downes, “With Eric Cantor’s Loss, Is Immigration Reform Dead?”, en *The New York Times*, 12 de junio de 2014. Consultado el 17 de junio de 2014 en: [http://takingnote.blogs.nytimes.com/2014/06/12/with-eric-cantors-loss-is-immigration-reform-dead/?\\_php=true&\\_type=blogs&hp&reft=opinion&\\_r=0](http://takingnote.blogs.nytimes.com/2014/06/12/with-eric-cantors-loss-is-immigration-reform-dead/?_php=true&_type=blogs&hp&reft=opinion&_r=0)

reconformación de los liderazgos y las posiciones del Partido Republicano en este y otros temas de interés nacional.

### **Reacciones y perspectivas de la derrota de Cantor: la inmigración como telón de fondo**

Abogado de profesión, Eric Cantor inició su carrera política en la Asamblea de Delegados del estado de Virginia en 1992. Poco menos de una década después, en 2001, ganó la elección para la Cámara de Representantes en el séptimo distrito electoral de Virginia, que agrupa a los suburbios más ricos de Richmond, la capital del estado. Cantor fue reelecto en sucesivas ocasiones, incorporándose al liderazgo republicano en la Cámara de Representantes en 2008 como *whip*<sup>41</sup>. Tres años después, en enero de 2011, asumió el liderazgo de la mayoría partidista, mismo que dejará en julio de 2014 según anunció después de su derrota electoral.

Para legisladores federales miembros del liderazgo partidista nacional, las elecciones primarias en sus distritos electorales han sido históricamente un proceso poco competitivo en buena medida por la cantidad de recursos políticos y financieros que detentan frente a cualquier potencial retador. Para el caso específico de Cantor, se calcula que sus gastos de campaña en su distrito fueron de más de un millón de dólares; mientras que Brat gastó apenas 200 mil.<sup>42</sup> Días antes de la elección, las encuestas independientes marcaban una ventaja superior a los diez puntos porcentuales para el líder republicano en la Cámara baja (los sondeos realizados por el equipo de campaña de Cantor le daban una ventaja de hasta 34 puntos). El día de la elección, no obstante, Brat se alzó con un margen de victoria de 11 puntos porcentuales.<sup>43</sup> Brat enfrentará, el 4 de noviembre próximo, al candidato demócrata Jack Tramell en las elecciones para renovar en su totalidad a los integrantes de la Cámara de Representantes.

Las reacciones de los comentaristas y analistas políticos a este resultado se concentraron en el discurso anti inmigrante de Brat como el punto de inflexión de la campaña. En efecto, el mensaje de campaña del candidato ganador estuvo centrado en el ataque a la posición presuntamente liberal de Cantor con respecto a la reforma migratoria. De ahí que la interpretación mayoritaria por parte de los analistas fue la de

---

<sup>41</sup> Literalmente, *whip* se traduce al castellano como “látigo”. En el argot político estadounidense, se refiere al legislador que debe fungir como garante de la disciplina partidista dentro de las legislaturas locales, estatales y federal. Dentro de los liderazgos partidistas en la Cámara de Representantes, el *whip* es el segundo cargo más importante, sólo después del líder de bancada.

<sup>42</sup> Evan Horowitz, “Ten surprising facts about Eric Cantor’s upset loss to David Brat”, en *The Boston Globe*, 11 de junio de 2014. Consultado el 23 de junio de 2014 en: <http://www.bostonglobe.com/news/politics/2014/06/11/ten-surprising-facts-about-eric-cantor-upset-loss-david-brat/ezK1mvktpSUKEX2NyO5FCL/story.html>

<sup>43</sup> *Loc cit.*

considerar que con la derrota de Cantor, perdía fuerza una posición moderada en materia migratoria entre los republicanos de la Cámara de Representantes, precisamente donde la reforma sigue estancada desde octubre de 2013.<sup>44</sup>

Esta interpretación, sin embargo, no es del todo exacta. Para efectos prácticos, las posibilidades de aprobación de una reforma migratoria integral durante el resto de 2014 eran mínimas aún antes de la derrota electoral del líder republicano. El senador Thomas Carper (demócrata por Delaware), de visita en el Senado de la República durante el pasado mes de abril, anticipó que las expectativas más optimistas de aprobación de una reforma migratoria durante 2014 se limitaban a algunas semanas de septiembre, después de pasadas las elecciones primarias en los partidos políticos, y un mes antes de la elección general a inicios de noviembre.<sup>45</sup> Junto con él, un gran número de actores políticos –entre ellos el Presidente de la Cámara de Representantes- y analistas han advertido que la reforma no se aprobará este año.<sup>46</sup>

Revisando las tendencias de opinión y algunos otros acontecimientos políticos paralelos, la desvinculación causal entre la posición de Cantor frente a la reforma migratoria y su derrota electoral es cada vez más evidente. Primero, vale la pena rescatar las cifras de un estudio de opinión llevado a cabo en el séptimo distrito electoral de Virginia. De acuerdo con dicho estudio, publicado por el reputado encuestador Jon Lerner,<sup>47</sup> únicamente 22% de los republicanos que votaron por David Brat citaron el tema migratorio como una razón del sentido del sufragio. Por el contrario 77% basó su decisión en otros motivos.

Lo que es más la prestigiada encuestadora *Ayres, McHenry y Judy*, reportó que el 78% de los votantes republicanos en elecciones primarias apoyan una reforma migratoria en los términos de la iniciativa aprobada por el Senado estadounidense en julio pasado, incluyendo el 70% de los

---

<sup>44</sup> Josh Lederman, "Despite Cantor's loss, Obama stands by plan to await possible House GOP action on immigration", en *U.S. News*, 13 de junio de 2014. Consultado el 17 de junio de 2014 en: <http://www.usnews.com/news/business/articles//2014/06/13/obama-delays-on-immigration-despite-cantor-loss>; y Brett Logiurato, "IT'S OFFICIAL: Immigration reform is dead", en *Business Insider*, 10 de junio de 2014. Consultado el 20 de junio de 2014 en: <http://www.businessinsider.com/eric-cantor-loss-immigration-reform-is-dead-2014-6>.

<sup>45</sup> L. Downes, *art. cit.*

<sup>46</sup> *El Universal*, "Boehner descarta reforma migratoria este año", 30 de junio de 2014. Consultado el 1 de julio de 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/boehner-descarta-migratoria-este-anio-1020170.html>

<sup>47</sup> Todas las referencias a este estudio de opinión se encuentran en Greg Sargent, "The real divide in the GOP over immigration", en *The Washington Post*, 12 de junio de 2014. Consultado el 17 de junio de 2014 en: <http://www.washingtonpost.com/blogs/plum-line/wp/2014/06/12/the-real-divide-in-the-gop-over-immigration/>

simpatizantes del movimiento *Tea Party*.<sup>48</sup> De ahí, dice Jennifer Rubin, que los líderes del *Tea Party* busquen equiparar en el discurso político la “reforma migratoria” con una “amnistía para los inmigrantes ilegales”, toda vez que reconocen la popularidad de la que gozan algunas propuestas específicas que se han incluido en los proyectos de reforma. En esta misma encuesta, también se halló que el 55% de los votantes republicanos están dispuestos a votar por un candidato, a pesar de no estar de acuerdo con su posición en el tema migratorio.

En segundo lugar, los resultados en las primarias de otros legisladores republicanos abiertos al debate migratorio no fueron negativos. Quizá el caso más significativo es el del senador de Carolina del Sur, Lindsey Graham, aguerrido opositor de la política exterior del presidente Obama y representante de uno de los estados más conservadores en materia migratoria. Sin embargo, a diferencia de Cantor, Graham y otros legisladores con posiciones similares tienen su candidatura a la reelección prácticamente garantizada.<sup>49</sup>

En resumen, leer la derrota del líder de la mayoría republicana en la Cámara baja como la derrota de la reforma migratoria implica una interpretación sesgada que no se sostiene frente a los hechos. Con todo, el impacto de esta interpretación en el clima político en Washington es innegable. El 25 de junio, el congresista Luis Gutiérrez (demócrata por Illinois) culpó a la bancada republicana en la Cámara de Representantes por el fracaso de la reforma migratoria, dando a entender que la oportunidad de su aprobación se ha perdido en lo que resta de la Legislatura.<sup>50</sup>

Otro tema igualmente relevante que recientemente ha adquirido una gran visibilidad tiene que ver con la crisis de los niños migrantes no acompañados en Estados Unidos. El Presidente Obama, al solicitar al Congreso una partida especial superior a los 2 mil millones de dólares para atender el creciente flujo de niños migrantes no acompañados provenientes tanto de México como de Centroamérica y al hacer el llamado a los padres de familia a que no envíen a sus hijos a Estados Unidos porque serán deportados, vinculó este tema con el de la reforma migratoria integral. Ante la posición de la Cámara de Representantes que en voz de su Presidente, John Boehner, señaló que no habrá reforma migratoria este año, el Presidente Obama advirtió que buscará tomar medidas administrativas para atender distintos aspectos de esta problemática. Para algunos medios de comunicación, esta discusión ha vuelto a atizar el tema de la reforma migratoria y podría dar lugar a una

---

<sup>48</sup> Jennifer Rubin, “Why immigration reform isn’t dead”, en *The Washington Post*, 12 de junio de 2014. Consultado el 17 de junio de 2014 en: <http://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/wp/2014/06/12/why-immigration-reform-isnt-dead/>

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> L. Downes, “Immigration Reform Is Dead”, en *The New York Times*, 25 de junio de 2014. Consultado el 26 de junio en: [http://takingnote.blogs.nytimes.com/2014/06/25/immigration-reform-is-dead/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=0](http://takingnote.blogs.nytimes.com/2014/06/25/immigration-reform-is-dead/?_php=true&_type=blogs&_r=0).

reconfiguración de los liderazgos republicanos algunos de los cuales han manifestado su desacuerdo con el enfoque de Boehner quien envió recientemente al Presidente Obama una misiva exhortándole a que enviara fuerzas de la Guardia Nacional a la frontera con México para impedir la llegada de la “ola de niños no acompañados desde Centroamérica”.<sup>51</sup>

### **Implicaciones para los procesos electorales de 2014 y 2016**

De acuerdo con una editorial recientemente publicada por el *Boston Globe*, dar crédito a la interpretación anti-inmigrante de la derrota de Cantor podría suponer altos costos electorales en los próximos comicios para los candidatos del Partido Republicano.<sup>52</sup> De acuerdo con este comentario editorial, la primera y más importante lección que los legisladores en busca de la reelección deberían tomar en cuenta de la primaria en el séptimo distrito de Virginia es la necesidad de mantenerse cercanos a las preocupaciones de sus electores. Junto con Cantor, otros connotados republicanos en ambas cámaras del Congreso han perdido o están en riesgo de perder su elección primaria en vista de que, de acuerdo con esta interpretación, sus electores los consideran ajenos ya a la dinámica política local, y concentrados en sus carreras políticas a nivel nacional.

En segundo lugar, los analistas han comenzado a sugerir la formación de un círculo vicioso dentro del Partido Republicano mediante el cual éste se ha convertido en rehén de una minoría radical en su seno—el *Tea Party*—al mismo tiempo que se aísla de sectores cada vez más amplios del electorado. Matt Lewis lo plantea de la siguiente forma: “la percepción entre grupos de inmigrantes de que el Partido Republicano se opone a sus causas le ha quitado votos; éste, por su parte y con base en dichas percepciones, asume que apoyar una reforma migratoria sería electoralmente suicida ya que no le granjearía nuevos votos y sí lo aislaría de su base de apoyo”.<sup>53</sup>

Por su parte, Greg Sargent plantea que el dilema al cual se enfrentan los republicanos es entre las elecciones legislativas del próximo noviembre y las presidenciales de 2016. En resumidas cuentas, de concentrarse en bloquear la reforma migratoria para impedir una de las principales aspiraciones del presidente Obama, lo más probable es

---

<sup>51</sup> *The New American*, “Some in Congress call for refugee status for Central American kids”, 30 de junio de 2014. Consultado el 30 de junio de 2014 en: <http://www.thenewamerican.com/usnews/immigration/item/18598-some-in-congress-call-for-refugee-status-for-central-american-kids>

<sup>52</sup> “Immigration reform wasn’t the reason for Cantor’s defeat”, en *The Boston Globe*, 12 de junio de 2014. Consultado el 17 de junio de 2014 en: <http://www.bostonglobe.com/opinion/editorials/2014/06/12/immigration-reform-wasn-reason-for-cantor-defeat/M6Cha2a7MnGITZ0kwLHwMK/story.html>.

<sup>53</sup> L. Downes, “With Eric Cantor’s Loss, Is Immigration Reform Dead?”, *art. cit.*

que mantengan la mayoría en la Cámara de Representantes pero, al hacerlo, disminuirían considerablemente su oportunidad de llegar a la Casa Blanca dos años después.<sup>54</sup> La clase política estadounidense aún recuerda el importante peso que tuvo este tema en las pasadas elecciones presidenciales. En todo caso, el propio Presidente Obama delineó la posibilidad de que el Partido Republicano se encuentre más dispuesto, luego de las elecciones de noviembre, a abordar el tema migratorio sin presiones electorales de por medio.

Por el momento, el pasado 19 de junio, el Partido Republicano eligió a Kevin McCarthy como reemplazo de Cantor en el liderazgo de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes. McCarthy llegó al Congreso estadounidense en 2007 como representante del vigésimo tercer distrito electoral del estado de California, ascendiendo a *whip* de la bancada republicana en 2011. Aunque aún no tiene adversario en la elección primaria en su distrito, también ha sido sujeto a constantes protestas por parte de activistas del *Tea Party*, en vista de su posición presuntamente liberal y moderada en el tema migratorio. Por lo tanto, en el corto plazo, la llegada de McCarthy al liderazgo republicano en la Cámara baja augura pocos cambios en la posición de ese partido con respecto a la reforma migratoria.

En resumen, las sorpresivas reconfiguraciones dentro del Partido Republicano no representan necesariamente la cancelación de las expectativas de aprobación de la reforma migratoria. Antes de estos cambios, sus posibilidades para lo que resta de este año ya se mostraban mínimas. La derrota de Cantor, por ende, debe leerse a partir de un contexto más amplio en donde, por cierto, caben matices relevantes en torno a la reforma migratoria, la posición que mantiene el partido y su bancada en temas asociados a ella, así como una posible reformulación de sus posiciones a partir de las próximas elecciones legislativas y de cara a las presidenciales del 2016.

---

<sup>54</sup> G. Sargent, *art. cit.*



## Nota de Coyuntura: Entrada en vigor del Acuerdo de Yacimientos Transfronterizos entre México y Estados Unidos<sup>55</sup>

### Introducción

El pasado 18 de julio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto promulgatorio el *Acuerdo entre México y Estados Unidos relativo a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México (el Acuerdo de aquí en adelante)*<sup>56</sup>. Este instrumento jurídico establece la exploración y explotación conjunta, así como la distribución asociada de la producción que resulte de los hidrocarburos extraídos de yacimientos localizados en el límite de la plataforma continental de ambos países. Cabe señalar que el acuerdo había sido suscrito desde la administración del ex presidente Felipe Calderón en febrero de 2012, y ratificado por el Senado en abril de ese mismo año. Por tanto, el decreto emitido por el presidente, Enrique Peña Nieto, fue el último paso para que el acuerdo entrara en vigor, en cumplimiento con las disposiciones constitucionales.

El Acuerdo resulta relevante para ambos países debido a se estima que podrían extraerse alrededor de 172 millones de barriles de petróleo y 8,600 millones de metros cúbicos de gas natural en esa zona<sup>57</sup>. Además, representa el principal marco jurídico para explotar los yacimientos que puedan existir en las fronteras marítimas, de forma coordinada, segura, equitativa y ambientalmente responsable. De hecho, desde la discusión y análisis del documento en el Senado durante abril de 2012, las Comisiones Unidas de *Relaciones Exteriores, América del Norte, y Energía* resaltaron que el acuerdo en todo momento mantenía la soberanía sobre los recursos energéticos, ya que preveía mecanismos para la solución de controversias y cancelaba la posibilidad de una

---

<sup>55</sup> Nota de Coyuntura elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, publicada el 23 de julio de 2014. Se puede consultar electrónicamente en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>.

<sup>56</sup> Diario Oficial de la Federación, "Decreto Promulgatorio", 18 de julio de 2014. Consultado el 21 de julio de 2014 en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352990&fecha=18/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352990&fecha=18/07/2014)

<sup>57</sup> Departamento de Estado, "Acuerdo EE.UU.-México sobre yacimientos transfronterizos de hidrocarburos", 3 de mayo de 2013. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/05/20130503146773.html#axzz38D7Nsejb>; *El Financiero*, "México y Estados Unidos pactan explotación en el Golfo", 20 de febrero de 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/02/20/mexico-eu-firman-acuerdo-petrolero>

producción unilateral no regulada, inequitativa e ineficiente<sup>58</sup>. Por ello, el objetivo de la presente nota de coyuntura consiste en explicar los antecedentes, contenido, implicaciones y trascendencia del Acuerdo, así como la posición de Estados Unidos, en el marco de la aprobación de las leyes secundarias de la reforma energética en el Senado de la República.

### **Antecedentes**

En 1996, el entonces senador panista por el Distrito Federal, José Ángel Conchello, denunció que algunas empresas estadounidenses habían comenzado la exploración y explotación de petróleo en aguas internacionales del Golfo de México, y que podrían extraer recursos petroleros ubicados más allá de su mar patrimonial que, en principio, deberían compartir con México. Posteriormente, en junio de 2000, México y Estados Unidos firmaron el *Tratado para la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México*, donde se establecía una moratoria hasta 2011 en torno a la definición de los límites de cada país sobre los denominados “*hoyos de dona*”, áreas localizadas más allá de los límites de los mares territoriales donde ningún país puede ejercer soberanía y cuyo aprovechamiento depende de que los Estados colindantes acuerden algún tipo de mecanismo en el marco de la Convención sobre el Derecho del Mar de la ONU<sup>59</sup>. En junio de 2010, ambos gobiernos pactaron extender la moratoria en el Polígono Occidental hasta 2014 y los presidentes Barack Obama y Felipe Calderón anunciaron su intención de negociar un acuerdo bilateral de yacimientos transfronterizos (Véase Gráfico 1).

Así, el 20 febrero de 2012, el entonces presidente de México, Felipe Calderón y su homólogo estadounidense, Barack Obama, firmaron en Los Cabos, el *Acuerdo Relativo a los Yacimientos Transfronterizos*, mismo que fue aprobado por el Senado el 12 de abril de ese mismo año. Huelga recalcar que durante la reforma energética aprobada por el Senado en 2008, se estableció mediante una reforma a la Ley Reglamentaria al artículo 27 constitucional que la explotación de los

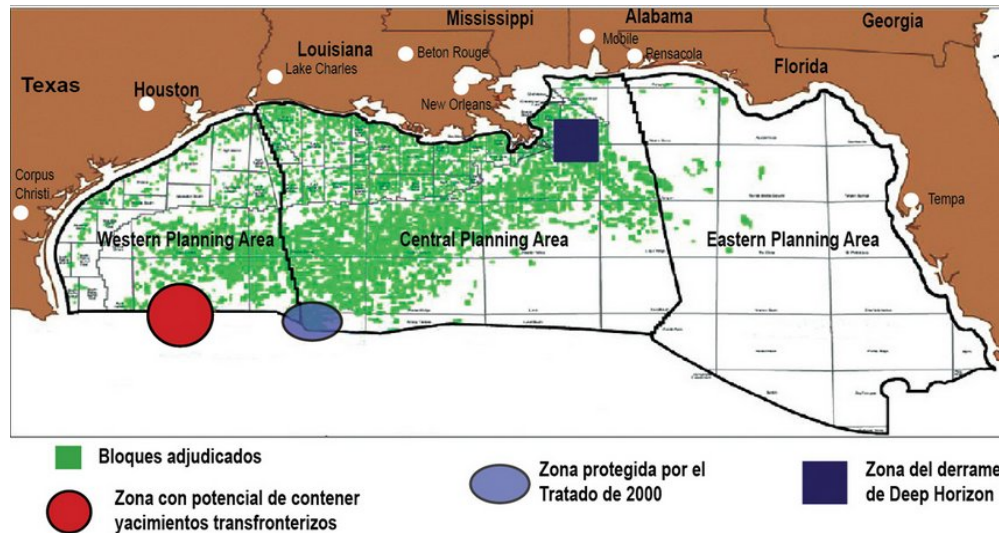
---

<sup>58</sup> Senado de la República, “Intervención de la Senadora Rosario Green, a nombre de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte, acerca del dictamen aprobatorio del Acuerdo entre México y Estados Unidos, relativo a los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos en el Golfo de México”, 12 de marzo de 2012. Consultado el 21 de julio de 2014 en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/instrum/T\\_12abril12.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/instrum/T_12abril12.pdf)

<sup>59</sup> Sergio Benito Osorio, “Nueva moratoria en los Hoyos de Dona”, *Energía a Debate*, septiembre-octubre 2010. Consultado el 21 de julio de 2014 en: <http://energiadebate.com/nueva-moratoria-en-los-%E2%80%99Choyos-de-dona%E2%80%99D/>

yacimientos transfronterizos se llevaría a cabo al amparo de los tratados internacionales<sup>60</sup>.

**Gráfico 1:** Zonas protegidas y con potencial de contener yacimientos transfronterizos.



**Fuente:** Ponencia de Lourdes Melgar cit. en Sergio Benito Osorio, "Nueva moratoria en los Hoyos de Dona", *Energía a Debate*, septiembre-octubre 2010. Consultado el 21 de julio de 2014 en: <http://energiaadebate.com/nueva-moratoria-en-los-%E2%80%99Choyos-de-dona%E2%80%99D/>

### Contenido del acuerdo

El Acuerdo consta de 7 capítulos y 25 artículos. A continuación se sintetizan las principales disposiciones de cada uno de ellos y se ofrece una infografía:

**Tabla 1:** Principales disposiciones del Acuerdo

Capítulo	Principales disposiciones
<b>I. Principios Generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo es aplicable a la cooperación entre México y EU respecto a la exploración y explotación conjunta de las estructuras geológicas de hidrocarburos y yacimientos que se extienden a través de la línea de delimitación, cuya totalidad esté situada más allá de 9 millas náuticas del litoral<sup>61</sup>.</li> </ul>

<sup>60</sup> José María Valenzuela Robles Linares, *Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos: entre el hecho jurídico y el diplomático*, "Anuario Mexicano de Derecho Internacional". Consultado el 21 de julio de 2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/10/art/art10.htm>

<sup>61</sup> Ese límite responde a que el Gobierno Federal de los Estados Unidos no tiene jurisdicción sobre los recursos del subsuelo marino en dicho margen, ésta le corresponde a los estados de la Unión.

<b>Capítulo</b>	<b>Principales disposiciones</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Línea de delimitación” significa las fronteras marítimas en el Golfo de México delimitadas en: 1) Tratado de 1970; 2) Tratado sobre Límites Marítimos de 1978; y, 3) Tratado sobre la Plataforma Continental de 2000.</li> <li>• Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo, y anualmente a partir de entonces, las Partes deberán realizar consultas entre sí, sobre las actividades de exploración y explotación emprendidas dentro de las 3 millas contiguas a la línea de delimitación.</li> <li>• Si cualquiera de las Partes tiene conocimiento de la posible existencia de un yacimiento transfronterizo, deberá notificarlo por escrito a la otra Parte dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento.</li> </ul>
<b>II. Exploración y explotación de un yacimiento transfronterizo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier exploración y/o explotación conjunta de un yacimiento transfronterizo o un área unitaria, debe llevarse a cabo de conformidad con los términos de un acuerdo de unificación negociado y formulado por los licenciatarios y las autoridades ejecutivas de ambas Partes.</li> <li>• La distribución de la producción de un yacimiento transfronterizo debe ser asignada justa y equitativamente.</li> </ul>
<b>III. Acuerdo de Operación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autoridades ejecutivas deberán designar a un operador en común para la unidad transfronteriza y celebrar un “acuerdo de operación de la unidad”, que es un pacto entre los licenciatarios y el operador que establece sus derechos y obligaciones relacionados con la exploración y explotación.</li> <li>• Las Partes deberán facilitar la cooperación y otorgar los permisos necesarios para que los licenciatarios realicen satisfactoriamente actividades relacionadas con la exploración y explotación de un yacimiento transfronterizo.</li> <li>• Los ingresos derivados de la explotación de yacimientos transfronterizos deberán ser gravados de conformidad con la legislación de México y EU.</li> </ul>
<b>IV. Arreglos Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A más tardar 90 días después de la entrada en vigor del Acuerdo, se establecerá una Comisión Conjunta para asistir a las autoridades ejecutivas en la administración del mismo.</li> <li>• Cada Parte designará a un representante y a un representante alterno para la Comisión Conjunta.</li> </ul>
<b>V. Solución de controversias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se suscita una controversia, las Partes harán todo lo posible para resolverla a través de consultas; si no lo consiguen en 120</li> </ul>

Capítulo	Principales disposiciones
	<p>días, podrán someter la controversia a arbitraje.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posteriormente, la Comisión Conjunta y las Partes (previo acuerdo) designarán un experto, cuyas resoluciones serán definitivas y obligatorias.</li> </ul>
<p><b>VI. Inspecciones, Seguridad y Protección Ambiental</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autoridades ejecutivas deberán desarrollar procedimientos específicos sujetos a la legislación nacional para: 1) consultas entre los inspectores de cada Parte; 2) acceso oportuno a información relevante para las actividades de inspección; y, 3) acceso físico a las áreas unitarias.</li> <li>• Las Partes deberán adoptar estándares y requerimientos comunes sobre seguridad industrial y medio ambiente.</li> </ul>
<p><b>VII. Disposiciones finales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo podrá ser enmendado en cualquier momento, mediante acuerdo escrito de las Partes.</li> <li>• El Acuerdo podrá darse por terminado por mutuo acuerdo, o por cualquiera de las Partes, mediante notificación por escrito a la otra Parte con 180 días de anticipación.</li> <li>• El Acuerdo da por terminada la moratoria de actividades relacionadas con hidrocarburos en el área limítrofe del Polígono Occidental del Golfo de México.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CEIGB con información del texto original del Acuerdo. Disponible en: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo\\_95.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_95.pdf)

### **Análisis de las implicaciones y trascendencia del Acuerdo**

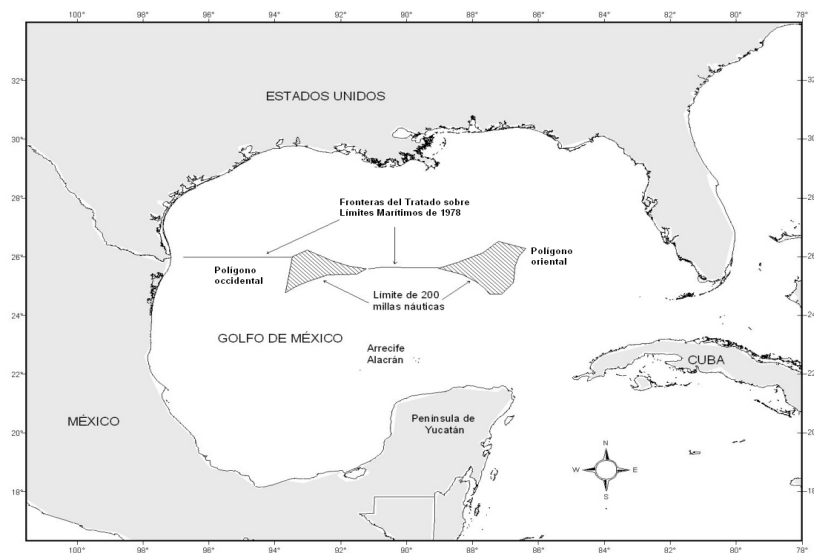
La idea subyacente a este Acuerdo es que cada país explote el petróleo y el gas natural que le corresponde en las zonas geográficas donde sus yacimientos se entrelazan. Por tanto, en todo momento tiene los objetivos centrales de: 1) proteger los derechos de ambos países sobre sus hidrocarburos; 2) asegurar una distribución equitativa de los recursos transfronterizos; y, 3) otorgar certeza jurídica a los participantes en las actividades relacionadas con la exploración y explotación<sup>62</sup>. Una de las principales fortalezas del Acuerdo es que durante el proceso de negociación, las delegaciones de México (integrada por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos y PEMEX) y Estados Unidos

<sup>62</sup> Senado de la República, LXI Legislatura. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores América del Norte y Energía respecto al Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos en el Golfo de México", 12 de marzo del 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/i\\_textos\\_6.htm](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/i_textos_6.htm)

(conformada por funcionarios de los Departamentos de Estado, Energía y del Interior), tomaron en cuenta las mejores prácticas en la materia, ya que estudiaron y analizaron ejemplos de instrumentos similares, mediante los cuales se han establecido reglas para la explotación unificada de yacimientos de hidrocarburos entre países como: Rusia y Noruega; Japón y Corea del Sur; Reino Unido y Noruega; Australia y Timor-Leste; y, Venezuela y Trinidad y Tobago, entre otros<sup>63</sup>.

Por tanto, este Acuerdo sigue la práctica internacional conocida como “Modelo de unificación de yacimientos”, la cual establece que una vez identificado un yacimiento transfronterizo, los licenciarios de cada país deben consolidar un acuerdo de unificación que someterán a la aprobación de sus respectivos gobiernos. Así, la exploración y/o explotación conjunta, tiene que ser previamente aprobada por las Partes mediante la firma de un acuerdo de unificación, en el que se establecen los límites del yacimiento, la metodología con que se calculará la producción, las medidas de seguridad ambiental e industrial que se adoptarán, y la forma en que los operadores de ambas partes compartirán la información. Con ello, el modelo de unificación de yacimientos produce las siguientes ventajas: 1) se logra la explotación de manera eficiente, al prevenir la duplicidad de inversiones; 2) se protegen los derechos soberanos de ambos países sobre sus hidrocarburos; y, 3) se evita el daño a los yacimientos minimizando el impacto ambiental de las operaciones<sup>64</sup>.

**Gráfico 3: Polígonos Oriental y Occidental del Golfo de México<sup>65</sup>**



<sup>63</sup> Senado de la República, “Intervención de la Senadora Rosario Green, a nombre de...” *op. cit.*

<sup>64</sup> Senado de la República, LXI Legislatura. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores América del Norte y Energía...”, *op. cit.*

<sup>65</sup> *Revista Nexos*, septiembre del 2011 en: <http://redaccion.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2011/09/yacimientos1.png>

Un área de oportunidad del Acuerdo es la posibilidad de aumentar su alcance para incluir el *Polígono Oriental* (México-Cuba-Estados Unidos). Cabe señalar que el *Polígono Oriental* tiene una extensión aproximada de 20 mil km<sup>2</sup> y se localiza en el Golfo de México, frente a las costas de Yucatán, Nueva Orleans y Cuba; sin embargo, aún no se determinan sus límites, ya que su plataforma continental debería dividirse entre los tres países. En 2008 durante una comparecencia ante comisiones en el Senado de la República, el entonces consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Embajador Joel Hernández indicó que la propuesta de México era llevar a cabo consultas bilaterales con el objeto último de que se firmaran dos tratados internacionales (uno con Estados Unidos y el otro con Cuba) para presentar, posteriormente, las reivindicaciones necesarias ante la Comisión de Límites a fin de dotarle de la formalidad jurídica indispensable conforme al derecho del mar<sup>66</sup>.

Finalmente, es importante resaltar que el Acuerdo establece un mecanismo sólido de resolución de controversias, en el que participan expertos independientes, lo cual posibilita que la distribución de recursos sea determinada de forma objetiva. Asimismo, una disposición trascendental del Acuerdo es que contempla la posibilidad de que las Partes acuerden modificar la distribución de los recursos a partir de nueva información que se genere por las actividades desarrolladas; sin embargo, establece la cláusula de que esto debe realizarse siempre con miras a garantizar una distribución justa y equitativa de los recursos transfronterizos<sup>67</sup>.

### La posición de Estados Unidos

El gobierno estadounidense ha concebido al Acuerdo como un elemento estratégico de su política energética, pues México es uno de los tres principales exportadores de petróleo a Estados Unidos, mientras Estados Unidos se ha consolidado como el mayor proveedor para México de productos refinados derivados del petróleo. De hecho, en reiteradas ocasiones Washington ha expresado su beneplácito tanto por la reforma energética emprendida por el gobierno mexicano en 2008 y en diciembre de 2012, como por la entrada en vigor del acuerdo mismo. El principal

---

<sup>66</sup> Cuando un Estado pretende ejercer sus derechos soberanos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, es decir, sobre la plataforma continental ampliada, la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 sólo requiere que los datos técnicos sean entregados a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Sin embargo, cuando dos Estados tienen costas adyacentes o situadas frente a frente es posible que ambos reclamen aquellos derechos que les son inherentes sobre la misma superficie marina. Esto es conocido como superposición de reclamaciones o reivindicaciones (*overlapping claims*) (José María Valenzuela Robles Linares, *art. cit*).

<sup>67</sup> *Ídem*.

interés de Estados Unidos, sin duda, radica en que las empresas de ese país puedan explorar nuevas oportunidades de negocios y realizar proyectos de colaboración con PEMEX<sup>68</sup>. Esto explica, en buena medida, la relativa prontitud con que ambas Cámaras del Congreso estadounidense completaron el largo y complejo proceso legislativo de aprobación e implementación del Acuerdo. Mientras la Cámara de Representantes aprobó la legislación que implementa el Acuerdo el 27 de junio de 2013 (H.R. 1613 denominada “Outer Continental Shelf Transboundary Hydrocarbon Agreements Authorization Act”) el Senado hizo lo propio el 12 de octubre de 2013 (S.812). Finalmente, el 26 de diciembre de 2013, en el Plan Presupuestal Bipartidista suscrito por el Presidente Obama se incluía la aprobación del Acuerdo por parte del Congreso y se abrió el periodo de 180 días para que el Ejecutivo presentara al Congreso un plan de implementación<sup>69</sup>.

Algunos analistas estiman que el Acuerdo es fundamental para el presidente Barack Obama, ya que se dio en un contexto en el que el precio de la gasolina aumentaba constantemente y los republicanos acusaban a su administración de aprobar con lentitud la realización de nuevas perforaciones. El Acuerdo con México se suscribió, de hecho, en un momento crítico, pues la Casa Blanca estaba próxima a aprobar la perforación en aguas profundas de Alaska, por lo que la principal expectativa es que contribuya a aumentar la producción nacional estadounidense en el corto plazo<sup>70</sup>. No obstante, para el gobierno estadounidense el acuerdo es relevante no sólo desde el punto de vista económico. Lo es también desde una perspectiva política y estratégica en el sentido de que, según ha trascendido en un reporte del Congreso de los Estados Unidos, la administración Obama considera al Acuerdo como una pieza fundamental para consolidar un modelo de asociación energética y ambiental con México que les permita avanzar en materia de seguridad energética y en la integración de un auténtico mercado energético norteamericano, dos de las prioridades de la política exterior estadounidense<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Curry L. Hagerty y James C. Uzel, “Proposed US-Mexico transboundary hydrocarbons agreement: background and issues for Congress”, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013. Consultado el 20 de julio de 2014 en: <http://fas.org/sgp/crs/row/R43204.pdf>

<sup>69</sup> Curry L. Hagerty, “Legislation to approve the US-Mexico Transboundary Hydrocarbons Agreement”, Congressional Research Service, 19 de junio de 2014. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://fas.org/sgp/crs/row/R43610.pdf>

<sup>70</sup> John M. Broder y Clifford Krauss, “U.S. in Accord With Mexico on Drilling”, *New York Times*, 20 de febrero de 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: [http://www.nytimes.com/2012/02/21/world/americas/mexico-and-us-agree-on-oil-and-gas-development-in-gulf.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2012/02/21/world/americas/mexico-and-us-agree-on-oil-and-gas-development-in-gulf.html?_r=1&)

<sup>71</sup> Curry L. Hagerty y James C. Uzel, *op. cit.* / Senado de los Estados Unidos, *Oil, Mexico, and the Transboundary Agreement*, A minority staff report prepared for the use of the Committee of Foreign Relations United States Senate, One Hundred Twelfth Congress, second session, December 21, 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/77567.pdf>



## Conclusiones

En términos generales este Acuerdo ha generado expectativas optimistas entre legisladores, expertos en materia energética, académicos y analistas políticos. En concreto, se espera que este acuerdo, junto con la legislación secundaria de la reforma energética actualmente discutiéndose en el Congreso, permita fortalecer la seguridad energética, aumente los ingresos públicos, modernice a PEMEX, permita inversiones conjuntas entre PEMEX y las compañías estadounidenses y fomente la preservación del medio ambiente en las operaciones de exploración y explotación. La principal fortaleza del Acuerdo es que ambas Partes están obligadas a informarse sobre la presencia de hidrocarburos en la zona fronteriza, y al mismo tiempo tienen el derecho a mantener una supervisión constante para evitar que la extracción de los yacimientos transfronterizos beneficie en mayor medida a una de las Partes. En conclusión, el Acuerdo garantiza la protección de los derechos soberanos de México sobre sus hidrocarburos; la distribución justa y equitativa de los recursos transfronterizos y el establecimiento de certeza jurídica para ambos Estados. Sin embargo, de la eficaz implementación del Acuerdo dependerá hacer de estos objetivos una realidad verificable.



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503