

CUMBRE DE LÍDERES DE AMÉRICA DEL NORTE. IMPLICACIONES PARA EL PODER LEGISLATIVO

NORTH AMERICAN LEADERS SUMMIT. IMPLICATIONS FOR THE LEGISLATIVE POWER

Yasmín MARTÍNEZ CARREÓN¹

RESUMEN: Se analiza la agenda y los acuerdos de la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte en materia migratoria. Se partió de la hipótesis de que las reuniones de los jefes de Estado (Poder Ejecutivo) en política exterior inciden en el quehacer parlamentario de la Cámara de Diputados, aun cuando ésta no posea facultades expresas en el área. El estudio se efectuó desde un enfoque de análisis de política exterior, una metodología cualitativa y un método de análisis documental. Se concluye que, así como los actores domésticos influyen en la política exterior, las decisiones que se toman en el ámbito internacional repercuten en el nivel nacional y, concretamente, en las actividades de la Cámara de Diputados.

PALABRAS CLAVE: diplomacia de cumbres, América del Norte, migración, análisis de política exterior.

ABSTRACT: *We analyze the agenda and the agreements of the Tenth North American Leaders' Summit on immigration. The study's hypothesis was that the meetings of the heads of state (executive branch) in foreign policy affect the parliamentary work of the Chamber of Deputies, even when it does not have express powers in the area. The study was carried out from a foreign policy analysis approach, a qualitative methodology and a documentary analysis method. We conclude that, just as domestic actors influence foreign policy, decisions made in the international arena influence the national level, specifically the Chamber of Deputies.*

KEYWORDS: *summit diplomacy, North America, immigration, Foreign Policy Analysis.*

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico-metodológico*. III. *Antecedentes*. IV. *Décima Cumbre de Líderes de América del Norte*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La relación que tiene México con Estados Unidos es la de mayor profundidad a nivel internacional debido a que comparten frontera y problemáticas comunes como el comercio, los recursos energéticos, la migración y la seguridad. De igual manera, el vínculo de México con Canadá se ha estrechado desde 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ahora Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), lo que representa un compromiso significativo en la toma de decisiones para establecer una política comercial global que permite generar un mayor interés en el comercio internacional y que hace indispensable la cooperación entre las tres naciones.

Con este objetivo en mente, los mandatarios de los tres países —el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, el primer ministro canadiense, Justin Trudeau y el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador— se reunieron en la Ciudad de México del 9 al 11 de enero de 2023 para celebrar la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte y establecer responsabilidades sobre la agenda común trilateral de los próximos dos años. Ésta comprende diversas áreas, entre las que se encuentra la cuestión migratoria, además de que conlleva implicaciones para los actores domésticos, como el Poder Legislativo. Por ende, es pertinente que los diputados conozcan los acuerdos en materia migratoria que se hayan adoptado en esta Cumbre y la manera en que estos inciden en las actividades parlamentarias. Las agendas legislativas de diversos grupos parlamentarios, así como la agenda de diplomacia parlamentaria, identifican estas repercusiones en temas como el comercio (principalmente en el marco del T-MEC), migración, salud, medio ambiente y seguridad, entre otros.² Para efectos de este trabajo,

² MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL, *Agenda Parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primer período (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021; PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Agenda Parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primer período (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-C, 13 de septiembre de 2021; MOVIMIENTO CIUDADANO, *Agenda Parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primer período (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-F, 13 de septiembre

y en función de las limitaciones temporales para la investigación, se priorizará el examen del ámbito migratorio discutido en la Cumbre.

En este sentido, el objetivo central de esta investigación consiste en analizar la agenda y los acuerdos establecidos durante la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte en materia migratoria con la finalidad de identificar aquellos elementos que tienen un impacto en el trabajo de las y los legisladores de la Cámara de Diputados. Para alcanzarlo se parte de la hipótesis de que las reuniones de los jefes de Estado (Poder Ejecutivo) en materia de política exterior inciden en el quehacer parlamentario de la Cámara de Diputados, aun cuando ésta no posea facultades expresas en el área. De igual forma, se utiliza una metodología cualitativa y un método de análisis documental.³ Los datos recuperados se analizan desde un enfoque de análisis de política exterior, que permite comprender la relación e interacción entre los tomadores de decisiones y las problemáticas internacionales.⁴

II. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1. *El enfoque de análisis de política exterior*

El enfoque de análisis de política exterior (FPA por sus siglas en inglés) es una subrama de la disciplina de las relaciones internacionales que permite comprender la relación e interacción entre los tomadores de decisiones en materia de política exterior (tales como los jefes de Estado, entre otros) y las problemáticas internacionales.⁵ Puede entenderse como una perspectiva empírica que opera entre la esfera interna de un Estado y el nivel internacional,⁶ por lo que, de acuerdo con Putnam, el análisis

de 2021; PARTIDO VERDE DE MÉXICO, *Agenda Parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primer período (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-D, 13 de septiembre de 2021; JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, *Acuerdo por el que se propone la agenda de diplomacia parlamentaria de la Cámara de Diputados para el primer año legislativo de la LXV legislatura*, LXV legislatura, primer año, primer período (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5868-X, 14 de septiembre de 2021.

3 HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto *et al.*, *Metodología de la investigación*, 6ª edición, México, McGraw Hill Education, 2014, pp. 7-10.

4 HUDSON, Valerie, "Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international relations", *Foreign Policy Analysis*, núm. 1, 2005, pp. 1-30.

5 *Idem*.

6 NAU, Henry, *Perspectives on international relations. Power, institutions, ideas*, 3ª edición, Washington D.C., CQ Press, 2012, pp. 59 y 60.

de política exterior es un juego a dos niveles;⁷ es decir, los factores internacionales inciden en el ámbito doméstico del Estado, así como lo que sucede en su interior incide en la toma de decisiones de política exterior. A este respecto, Walter Carlsnaes señala que la política exterior:

Se lleva a cabo en entornos internos e internacionales complejos; resulta de coaliciones de actores y grupos de interés situados tanto dentro como fuera de las fronteras estatales; su sustancia emana de cuestiones de política tanto interna como internacional; e implica procesos, negociaciones y compromisos que afectan los intereses de agrupaciones tanto nacionales como internacionales.⁸

De esta manera, se deduce que la elaboración de la política exterior es un proceso complejo en el que interactúan una diversidad de actores, tanto domésticos como internacionales que se encuentran involucrados en asuntos de política exterior de alguna u otra manera, integrados en diversas estructuras. Su interacción es un proceso dinámico que conduce a la constante evolución tanto de los actores como de las estructuras.⁹ Entre los actores más evidentes involucrados en política exterior Carlsnaes refiere a los jefes de Estado, jefes de Gobierno, cancilleres o secretarios de relaciones exteriores, consejos de seguridad, ministerios, parlamentos, comisiones parlamentarias, y partidos políticos.¹⁰

Por consiguiente, el uso de la perspectiva de FPA es pertinente para esta investigación en tanto contempla la influencia que puede tener el Poder Legislativo, y por ende la Cámara de Diputados en la configuración de la política exterior, ya sea al promover los intereses de los ciudadanos, al involucrarse con diversos actores a través de la diplomacia parlamentaria o ejerciendo su función de control con respecto al Poder Ejecutivo. De igual forma, este enfoque permite examinar el impacto de las decisiones en materia de política exterior, así como de los factores internacionales, en

7 PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, num. 3, 1988, pp. 427-460.

8 CARLSNAES, Walter, "Actors, structures, and foreign policy analysis", en SMITH, Steve *et al.*, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, 3ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 86, traducción propia.

9 *Idem*.

10 *Idem*.

los actores y estructuras al interior del Estado. Por lo tanto, resulta apropiada para comprobar la hipótesis del presente trabajo: las reuniones de alto nivel en materia de política exterior inciden en las actividades y funciones de la Cámara de Diputados, aun cuando ésta no posea facultades expresas en el área.

Por otro lado, el enfoque de FPA posibilita estudiar el papel que juegan los tomadores de decisiones de manera individual en los acuerdos de política exterior. El FPA está orientado hacia el agente, es decir, considera que los individuos (o grupos) tienen la capacidad de influir a través de sus acciones en los fenómenos sociales y en sus estructuras, ya que éstas han sido construidas por seres humanos.¹¹ En este sentido, esta perspectiva teórica plantea que los Estados no son agentes, sino que se trata de abstracciones y, por lo tanto, no tienen agencia. Sólo los seres humanos pueden ser verdaderos agentes, y es su agencia la fuente de toda política internacional y todo cambio en ella.¹²

Así pues, es posible centrar el análisis en los actores específicos que interactúan en un evento o situación determinada. Uno de los estudios más importantes en este respecto es el que llevó a cabo Graham Allison sobre la Crisis de los misiles en Cuba de 1962. Este estudio señala que si los actores involucrados hubieran sido otros (por ejemplo, que Kennedy no fuera el presidente de Estados Unidos, y que Stalin aún gobernara la URSS), el resultado de la crisis hubiera sido distinto; en este sentido, los actores no eran equivalentes a los Estados para los que servían, además de que sus decisiones no se fundamentaban en la maximización de sus beneficios, como lo establece la teoría de la elección racional.¹³ Por ende, para explicar la crisis, sería necesaria no solamente información general y abstracta, sino también información específica y concreta sobre los tomadores de decisiones en los tres países (la Unión Soviética, Estados Unidos y Cuba).

En este sentido, el FPA es oportuno para analizar la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte, ya que ayuda a identificar aquellos factores que explican la configuración de la agenda de la reunión, tanto

¹¹ GIDDENS, Anthony, *Sociology*, 6ª edición, Cambridge, Polity Press, 2009, p. 88.

¹² HUDSON, Valerie, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

¹³ ALLISON, Graham T., "Conceptual models and the Cuban missile crisis", *The American Political Science Review*, vol. 63, núm. 3, septiembre de 1969, pp. 689-718.

domésticos –al interior de México, Estados Unidos y Canadá– como a nivel internacional. De igual manera, su enfoque centrado en la agencia y en la especificidad de actores permite explicar los acuerdos que se alcanzaron en la Cumbre a través de la manera en que los tomadores de decisiones –el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador; Joe Biden, presidente de Estados Unidos, y; Justin Trudeau, primer ministro de Canadá– responden ante los distintos factores.

2. Estrategia metodológica

Para llevar a cabo el trabajo de investigación se utilizó una metodología cualitativa, ya que esta permite profundizar en el análisis del fenómeno en cuestión, en este caso la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte y la manera en que incide en las actividades de la Cámara de Diputados. El enfoque cualitativo brinda además la posibilidad de indagar de manera circular, en tanto el proceso de desarrollo de preguntas e hipótesis puede desarrollarse antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos.¹⁴ Asimismo, posibilita identificar aquellos factores domésticos e internacionales que incidieron en la configuración de la agenda de la cumbre durante el mismo proceso de investigación.

Esta metodología se acompañó de un método de análisis documental, el cual permite un acercamiento al objeto de estudio cuando no es posible la observación directa o la recolección de datos a través de entrevistas u otros instrumentos.¹⁵ Las fuentes primarias fueron todos aquellos documentos oficiales expedidos por los gobiernos de México, de Estados Unidos y de Canadá sobre la Cumbre y sus resultados. Estos se complementaron con los documentos oficiales relativos a las cumbres trilaterales anteriores, así como con la literatura académica relativa a los factores nacionales e internacionales, para cada uno de los tres países, que hayan podido incidir en la configuración de la agenda para esta Décima Cumbre.

Por su parte, se eligió categoría de análisis el tema migratorio, debido a su prioridad en la agenda propuesta por los tres países,¹⁶ además de

¹⁴ HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁵ *Ibidem*, p. 415.

¹⁶ GARCÍA FERNÁNDEZ, Aníbal y LATJAM, Tamara, *Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN)*, CELAG Análisis geopolítico, México, 12 de enero de 2023, <https://www.celag.org/cumbre-lideres-de-america-del-norte-clan/>.

que ha sido un tema recurrente en estas cumbres, como se presentará en la sección de antecedentes. Importa mencionar que los intereses de cada país para la construcción de su agenda se explorarán de manera breve, ya que esta investigación tiene como objetivo comprender la incidencia de los acuerdos establecidos en la Cumbre en la Cámara de Diputados y no desarrollar una indagación profunda de los procesos causales que inciden en la toma de decisiones de cada uno de los líderes. Un estudio de tal magnitud sería objeto de un trabajo adicional de investigación a largo plazo.

III. ANTECEDENTES

1. *Diplomacia de cumbres*

El principal mecanismo de cooperación y de expresión del multilateralismo en el continente americano es la llamada diplomacia de cumbres, debido principalmente a la prevalencia de sistemas presidenciales en la región. Este tipo de diplomacia se refiere a los encuentros periódicos de jefes de Estado y de Gobierno, es decir, la política exterior y los asuntos inter y transnacionales se discuten al más alto nivel. De esta manera, se constituye en un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los mandatarios de los Estados participantes, quienes diseñan, crean e intervienen en foros o cumbres, las cuales, dado el nivel de quienes participan en ellas, crean y definen la agenda subregional.¹⁷

Aunado a lo anterior, la diplomacia de cumbres posee ciertas ventajas: se propicia un clima de mayor confianza debido a la cantidad limitada de actores; constituye un espacio privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales, ya que el diálogo ocurre de manera directa al más alto nivel; las reuniones son periódicas por lo que fortalecen la cooperación, y; facilitan la coordinación de políticas conjuntas. Sin embargo, también existen desventajas entre las que se encuentran las siguientes: existe poca coordinación entre cumbres; énfasis en el corto plazo; no existe un seguimiento o monitoreo efectivo de los compromisos; los acuerdos

¹⁷ ROJAS ARAVENA, Francisco, "Historia y propósitos de las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno", en JARQUE, Carlos *et al.* (eds.), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, México, Secretaría General Iberoamericana, 2009, p. 31.

generalmente no son vinculantes, es decir, no establece obligaciones para los Estados.¹⁸ En tanto las *Cumbres de Líderes de América del Norte* se inscriben en este tipo de diplomacia, es importante comprender sus alcances y limitaciones.

2. *Cumbres de líderes de América del Norte (I-IX)*

Desde el 2005, México, Estados Unidos y Canadá establecieron la Cumbre de Líderes de América del Norte, el foro de más alto nivel entre estos países, con la finalidad de reforzar sus contactos políticos y la cooperación trilateral, principalmente en materia económica.

La primera reunión se llevó a cabo en Waco, Texas el 23 de marzo del 2005 y participaron el presidente de México, Vicente Fox, el presidente George W. Bush por parte de Estados Unidos y el primer ministro canadiense Paul Martin. En ella se firmó la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que buscaba integrar los asuntos trinacionales seguridad y defensa, incorporando elementos económicos y sociales como la migración; surge del interés de Estados Unidos por proteger su territorio tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.¹⁹ Cabe mencionar que la ASPAN no es un tratado internacional, por lo que no genera compromisos u obligaciones jurídicamente vinculantes, sino que fue un compromiso para fortalecer la cooperación trilateral en cuestiones de seguridad y crear grupos de trabajo para esbozar posibles planes de acción.

Las siguientes Cumbres se llevaron a cabo en Cancún, México (2006), Montebello, Canadá (2007) y Nueva Orleans, Estados Unidos (2008) –la Tabla 1 muestra los mandatarios de cada país que asistieron a cada una de las Cumbres–. En ellas, las prioridades se centraron en aumentar los esfuerzos de colaboración para mejorar ciertos sectores de la economía, desarrollar estándares más altos de seguridad y salud, y abordar las preocupaciones ambientales. Asimismo, se establecieron cinco sectores prioritarios para darle continuidad al ASPAN: a) mejora de la competitividad global de América del Norte; b) alimentos y productos seguros; energía Sostenible y medio ambiente; fronteras

¹⁸ *Ibidem*, p. 32.

¹⁹ BENÍTEZ MANAUT, Raúl y RODRÍGUEZ ULLOA, Carlos, “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, vol. 18, núm. 35, enero-junio 2016, p. 8.

inteligentes y seguras, y; manejo y preparación para emergencias.²⁰ Por su parte, la Cumbre de 2009 (Guadalajara, México) giró en torno a la crisis financiera y a la amenaza del crimen organizado compartida por los tres países. Asimismo, se hicieron pronunciamientos sobre el golpe de Estado en Honduras y la epidemia de gripe porcina AH1N1.²¹

Tabla 1. Mandatarios en funciones en las Cumbres de Líderes de América del Norte.

No.	Año	México	Estados Unidos	Canadá
I	2005	Vicente Fox	George W. Bush	Paul Martin
II	2006			Stephen Harper
III	2007			
IV	2008			
V	2009	Barack Obama		
VI	2012			
VII	2014	Enrique Peña Nieto	Justin Trudeau	
VIII	2016			
IX	2021	Andrés Manuel López Obrador		Joe Biden
X	2023			

Fuente: Elaboración propia.

Hasta este momento, las reuniones habían mantenido su periodicidad anual; no obstante, la sexta Cumbre se llevó a cabo hasta tres años después, en 2012 (Washington D.C., Estados Unidos). La problemática más relevante fue nuevamente la delincuencia organizada transnacional sobre la que se acordó fortalecer el intercambio de información entre instituciones, modernizar la infraestructura y administración de la seguridad fronteriza, además de incluir a la región centroamericana en los esfuerzos al combate al narcotráfico, tráfico de armas y lavado de dinero, para lo que se propuso organizar una Reunión Hemisférica de Alto Nivel sobre la Delincuencia Organizada Transnacional.²²

²⁰ VILLARREAL, M. Angeles y LAKE, Jennifer, “Security and Prosperity Partnership of North America: an overview and selected issues”, *Congressional Research Service*, núm. RS22701, 27 de mayo de 2009, p. 1.

²¹ RICHARD MUÑOZ, María y MORALES ROBLES, Avelina, *Cumbre de los Líderes de América del Norte*, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, (Cámara de Diputados), carpeta informativa SPE-CI-A-10-12, p. 4.

²² *Ibidem*, pp. 5 y 6.

En 2014 tuvo lugar la séptima Cumbre (Toluca, México), en la que los mandatarios se comprometieron a desarrollar un Plan de Trabajo para la Competitividad de América del Norte, enfocado en la inversión, innovación y una mayor participación del sector privado. De igual forma, coincidieron en buscar nuevos estándares para el comercio global a través de la conclusión de un Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), además de construir un Plan de Transporte de América del Norte que incluiría un plan de transporte de carga regional y la armonización de procedimientos aduaneros.²³

Por su parte, la Cumbre de 2016 (Ottawa, Canadá) fue denominada la “Cumbre de despedida”, puesto que sería la última en la que participarían los presidentes Barack Obama y Enrique Peña Nieto, además de que se efectuó en un contexto de incertidumbre económica por el reciente triunfo del Brexit.²⁴ En el tema de competitividad económica, los líderes expresaron nuevamente su compromiso para concretar el TPP, así como intercambiar información y modernizar los procesos aduaneros.²⁵ Otro problema central discutido en la reunión fue el cambio climático, para el que los líderes diseñaron un plan de acción que incluía: a) aumentar la energía limpia al 50% de la electricidad generada en América del Norte para 2025; b) reducir las emisiones de metano del sector del petróleo y el gas en un 40-45% para 2025; c) fortalecer los estándares para la eficiencia energética y las emisiones de los vehículos, y d) unirse e implementar el Acuerdo de París.²⁶ También se abordaron cuestiones como la migración, la cooperación regional para apoyar a los países centroamericanos a reducir su violencia endémica, el combate al narcotráfico, y el fortalecimiento de la ciberseguridad.

Durante el mandato del presidente estadounidense Donald Trump (enero 2017-enero 2021) estas cumbres trilaterales se suspendieron en razón de que el presidente no las consideraba beneficiosas para Estados Unidos. Por el contrario, Trump consideraba que vulneraban los

23 SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Declaración conjunta de los líderes de América del Norte*, (15 de abril de 2023), <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2014/715-declaracion-conjunta-de-los-lideres-de-america-del-norte>.

24 Tras un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, el 51.9% de los votantes apoyó que el Reino Unido abandonara la Unión Europea.

25 THE WHITE HOUSE, *Fact sheet: United States Key Deliverables for the 2016 North American Leaders' Summit*, (28 de abril de 2023), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/29/fact-sheet-united-states-key-deliverables-2016-north-american-leaders>.

26 *Idem*.

intereses de su país y que éste ya había otorgado muchas concesiones tanto a México como a Canadá, por lo que amenazó con abandonar el tratado de libre comercio si no se reformulaban ciertas cuestiones que él consideraba negativas para Estados Unidos, de ahí que el TLCAN pasara a ser el T-MEC. Asimismo, en la persecución de sus objetivos optó por utilizar la coerción y las amenazas en lugar de la cooperación y el multilateralismo, en especial en lo referente a su relación con México.

Fue hasta noviembre de 2021, iniciado el mandato de Joe Biden, que se retomaron las Cumbres trilaterales. Las discusiones de esta novena Cumbre (Washington D.C., Estados Unidos) se enfocaron en poner fin a la pandemia por COVID-19, acordando lo siguiente: a) México y Canadá se comprometen a devolver las vacunas que les prestaron los Estados Unidos como donaciones de vacunas a América Latina y el Caribe; b) reformular y actualizar nuestro Plan de América del Norte contra la Gripe Animal y Pandémica; c) apuntalar las cadenas de suministro de material sanitario fabricando los componentes de las vacunas en América del Norte.²⁷ Asimismo, los mandatarios abordaron la crisis por fentanilo comprometiéndonos a continuar el Diálogo de América del Norte sobre Drogas, discutieron el problema migratorio, el crimen organizado transnacional, y la ciberdelincuencia como asuntos prioritarios de seguridad para la región. En materia económica se acordó fortalecer las cadenas regionales de suministro promoviendo el *nearshoring*,²⁸ así como apoyar a las PYMES.²⁹

A través de esta exposición es posible precisar que estas cumbres constituyen una expresión del compromiso por fortalecer la colaboración regional en diferentes áreas y de presentar a América del Norte como un frente unido ante las nuevas problemáticas transnacionales. De igual manera, la tensión en las relaciones trilaterales se reflejó en la cancelación de las cumbres durante el gobierno de Donald Trump.

27 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Principales resultados de la Cumbre de Líderes de América del Norte de 2021. Ficha informativa*, (28 de abril de 2023), <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-principales-resultados-de-la-cumbre-de-lideres-de-america-del-norte-de-2021/>.

28 “El *nearshoring* es la estrategia de externalización por la que una empresa transfiere parte de su producción a terceros que, a pesar de ubicarse en otros países, están localizados en destinos cercanos y con una zona horaria semejante”. THOMSON REUTERS, *Nearshoring: la solución actual para el comercio exterior*, (28 de abril de 2023), <https://www.thomsonreutersmexico.com/es-mx/soluciones-de-comercio-exterior/blog-comercio-exterior/nearshoring-la-solucion-actual-para-el-comercio-exterior>.

29 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Principales resultados de...* s. p.

Se observa además que el tema migratorio se ha incluido en la agenda de las Cumbres de manera continua. En las primeras reuniones el asunto se discutía desde el fortalecimiento de la cooperación comercial y posteriormente se enfatizó el refuerzo y la modernización de la seguridad fronteriza. Por último, la Cumbre de 2021, en la cual se reunieron los mismos mandatarios que en la Cumbre de 2023 (ver Tabla 1), incorporó el problema migratorio como uno de los asuntos centrales de la discusión. Por ende, el fenómeno migratorio puede ser considerado un problema transnacional prioritario para la región de América del Norte y, en consecuencia, los acuerdos tomados en estas cumbres trilaterales pueden desarrollarse en instrumentos vinculantes que impacten la legislación nacional de los países involucrados.

Por otro lado, también se advierte una de las desventajas de la diplomacia de cumbres enunciadas por Francisco Rojas Aravena,³⁰ ya que, debido a la escasa institucionalización, las agendas de las reuniones están determinadas por los mandatarios que estén en ese momento en el poder y por el contexto social, económico y político que se atravesase en ese momento. Asimismo, los períodos de gobierno de los jefes de Estado también dificultan que los acuerdos tengan continuidad y que se les dé seguimiento a los resultados de cada reunión.

IV. DÉCIMA CUMBRE DE LÍDERES DE AMÉRICA DEL NORTE

1. *Construcción de la agenda*

Para el contexto en el que se desarrolló la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte es posible establecer que la región estaba atravesando por una crisis migratoria, que continúa al momento de realizar esta investigación, en mayo de 2023. De acuerdo con el reporte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de febrero de 2023, “los grandes movimientos migratorios del continente americano mostraron un incremento considerable durante el 2022 en comparación con años anteriores”.³¹

³⁰ ROJAS ARAVENA, Francisco, *op. cit.*, p. 31.

³¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Tendencias migratorias de las Américas”, Reporte, 28 de febrero de 2023, p. 2.

La OIM señala también que en 2022 se reportó un total de 2,577,669 de intentos de entrada irregular a través de la frontera sur de Estados Unidos (la frontera que comparte con México), lo que representó un incremento del 27% comparado con el 2021.³² Asimismo, se observó una recomposición de las nacionalidades principales que buscaban entrar a dicho país, ya que, mientras que en años previos el flujo mayoritario era de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, en 2022 se advirtió un número importante de venezolanos, cubanos, haitianos y nicaragüenses.³³

Por otra parte, de los 2,577,669 intentos de entrada antes mencionados, el 39% tuvo lugar dentro del marco del Título 42³⁴ el cual “es una sección de la Ley de Servicio Público de Salud de 1944, que permite que el gobierno pueda detener la entrada de personas e importaciones con el fin de prevenir la introducción de una enfermedad transmisible desde afuera de las fronteras continentales de Estados Unidos”.³⁵ Esto quiere decir que alrededor del 40% de los migrantes irregulares detenidos por las autoridades migratorias de Estados Unidos fueron expulsados inmediatamente del territorio estadounidense hacia territorio mexicano. Por ende, la responsabilidad de gestionar este flujo migratorio irregular recayó en el Estado mexicano.

Estas son sólo algunos datos que reflejan la magnitud de la crisis migratoria en el continente americano, así como su carácter transnacional. Por ende, los esfuerzos para enfrentar el problema deben ser regionales y coordinados. A tal efecto, en el marco de la IX Cumbre de las Américas en junio de 2022, 21 países del continente³⁶ firmaron la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección* con el objetivo de desarrollar un enfoque compartido para reducir y gestionar la migración irregular, sustentado en cinco pilares: a) convocar a diversas entidades financieras para apoyar a aquellos países que albergan poblaciones migrantes; b) fortalecer la cooperación regional en materia de cooperación policial,

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p. 15.

³⁴ *Idem*.

³⁵ SULLIVAN, Eileen, *El Título 42 terminará pronto. ¿Qué significa para EE. UU. y para las personas que migran?*, The New York Times, Nueva York, 8 de mayo de 2023, <https://www.nytimes.com/es/2023/05/08/espanol/titulo-42-fin-que-significa.html>.

³⁶ Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Cooperativa de Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Estados Unidos, y Uruguay.

intercambio de información, gestión fronteriza, regímenes de visas y procesos de regularización; c) fortalecer y ampliar las opciones de migración laboral temporal; d) mejorar el acceso a servicios públicos y privados para todos los migrantes, y; e) ampliar el acceso a vías regulares para migrantes y refugiados.³⁷ En suma, este esfuerzo multilateral se dirige a atender las causas estructurales de la migración irregular.

En este sentido, la Cumbre de Líderes de América del Norte constituía el escenario idóneo para discutir la evolución de la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección* al incorporar a Estados Unidos, principal país de destino de los flujos migratorios e impulsor de la *Declaración*, y a México, país de tránsito y albergue de migrantes. Asimismo, la participación de Canadá refuerza la voluntad de atender una problemática transnacional que afecta no solamente la seguridad de la región, sino otros sectores como el comercio y el bienestar social. Así pues, la cuestión migratoria se estableció como tema prioritario en la Cumbre debido a su carácter transnacional y a la necesidad de cooperación para enfrentarla.

A. Estados Unidos

Si bien se trata de una problemática transnacional, cada país tiene distintos intereses en cuanto al tema migratorio. Éstos se configuran en el ámbito doméstico y repercuten en la esfera internacional, en este caso en la construcción de la agenda de la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte.

Los inmigrantes representan casi el 14% de la población de Estados Unidos, es decir, cerca de 45 millones de personas de un total de 332 millones, de los cuales se estima que alrededor de 11.4 millones son inmigrantes indocumentados.³⁸ Por otro lado, como ya se mencionó, las características de éstos se han transformado en los últimos años:

Hasta 2013, casi todos los que intentaban cruzar la frontera entre Estados Unidos y México eran ciudadanos mexicanos y la mayoría eran personas que buscaban trabajo; desde entonces, los

³⁷ CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección*, 10 de junio de 2022, s. p.

³⁸ KLOBUCISTA, Claire *et al.*, *The U.S. Immigration Debate*, Council on Foreign Relations, Washington D.C., 3 de agosto de 2022, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-immigration-debate-0>, traducción propia.

centroamericanos han representado una proporción cada vez mayor, alcanzando el 81% en 2019. Por lo general, no vienen por trabajo sino para solicitar asilo, y muchos de ellos son niños no acompañados.³⁹

En este sentido, es posible establecer que la inmigración es una de las problemáticas fundamentales en la agenda de política tanto interior como exterior del país, la cual tendría como objetivos limitar la migración ilegal y ampliar el marco de legalidad de los inmigrantes. Sin embargo, la relevancia del problema conlleva que su resolución sea compleja, en tanto, como lo señala Carlsnaes, diversos actores y grupos a nivel doméstico poseen intereses heterogéneos que buscan sean tomados en cuenta.⁴⁰ Asimismo, la inmigración ha sido objeto de debate porque incide en aspectos económicos, de seguridad, e incluso humanitarios.

En principio, para desarrollar una política migratoria es necesario que exista un marco normativo que la regule. A este respecto, al igual que en México, el Poder Legislativo en Estados Unidos es bicameral —compuesto por la Cámara de Representantes y por el Senado—, y en la aprobación de leyes ambas cámaras deben aceptar el proyecto por mayoría.⁴¹ Por otro lado, el sistema de partidos está conformado por dos partidos principales, con posturas e ideologías divergentes: a) el Partido Demócrata, al que pertenecen el expresidente Barack Obama, y el actual presidente Joe Biden y; b) el Partido Republicano, entre cuyos miembros se encuentra el expresidente Donald Trump.

Así pues, para crear y aprobar una ley de migración es necesario que exista un entendimiento entre ambos partidos, así como al interior de estos. A este respecto, la última legislación integral⁴² en materia migratoria aprobada por el Congreso fue bajo el mandato del presidente Ronald Reagan en 1986, la cual otorgó amnistía legal a unos tres millones de residentes indocumentados.⁴³ Desde entonces, solamente

³⁹ *Idem.*, traducción propia.

⁴⁰ CARLSNAES, Walter, *op. cit.*, p. 86.

⁴¹ THE WHITE HOUSE, *La Rama Legislativa*, (25 de mayo de 2023), <https://www.whitehouse.gov/es/acerca-de-la-casa-blanca/nuestro-gobierno/la-rama-legislativa/>.

⁴² Una legislación integral (*comprehensive regulation* en inglés) debe tomar en cuenta la demanda de mano (calificada y no calificada), el estatus legal de los inmigrantes indocumentados, la seguridad fronteriza, y la ejecución de la ley. KLOBUCISTA, Claire *et al.*, *op. cit.*

⁴³ KLOBUCISTA, Claire *et al.*, *op. cit.*

se han aprobado reformas menores a la ley, que no son suficientes para enfrentar la coyuntura actual, aunque han existido varios intentos de una reforma exhaustiva. En 2007, el presidente George W. Bush, republicano, trabajó con los demócratas del Congreso para llegar a un compromiso sobre un nuevo proyecto de ley integral, pero no logró obtener suficiente apoyo en el Senado.⁴⁴ Por su parte, Barack Obama presentó en 2013 un proyecto de ley que combinaría procesos de legalización para los residentes indocumentados con disposiciones más estrictas de seguridad fronteriza; el Senado, liderado por los demócratas, aprobó esta legislación, pero el proyecto se estancó en la Cámara de Representantes controlada en ese momento por los republicanos.⁴⁵ Trump también propuso una amplia reforma migratoria, la cual buscaba crear un sistema basado en el mérito y no en la reunificación familiar, así como la expansión del muro fronterizo; al igual que en el caso de sus predecesores, la propuesta enfrentó una fuerte oposición en el Congreso y avanzó poco.⁴⁶ Por último, Biden ya envió al Congreso su propio proyecto de ley de inmigración integral, el cual:

Crearía un camino hacia la ciudadanía para los inmigrantes indocumentados, ampliaría la disponibilidad de visas y residencias permanentes, ampliaría la elegibilidad para el asilo y aumentaría el gasto en seguridad fronteriza. Sin embargo, el proyecto de ley aún se encuentra en deliberación, y los analistas prevén que será casi imposible que el proyecto de ley gane suficiente apoyo republicano para ser aprobado.⁴⁷

Dado que el Congreso no ha aprobado una reforma migratoria completa en décadas, las decisiones en la materia se han trasladado principalmente a las ramas ejecutiva y judicial del Gobierno, además de que se han incrementado las controversias entre los Gobiernos estatales y municipales. Este traslado de competencias conlleva que sea el presidente (Poder Ejecutivo) quien se haga cargo de la política migratoria (al interior y en el ámbito internacional) ante la evolución y transformación de la

44 *Idem.*

45 *Idem.*

46 *Idem.*

47 *Idem.*

problemática. Por ende, así como lo señala el enfoque de FPA,⁴⁸ el Poder Legislativo como actor doméstico incide en la configuración de la política exterior, en este caso debido a su falta de consenso.

Asimismo, el presidente como agente tomador de decisiones orienta la política migratoria en función de sus valores, de su proceso cognitivo y de su ideología,⁴⁹ por lo que, en tanto no exista un marco normativo integral, el rumbo de la política migratoria estadounidense se transformará con cada mandato presidencial. Por ejemplo, Obama buscó regularizar a todos aquellos jóvenes indocumentados que hubieran cursado sus estudios en Estados Unidos a través del programa *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), al mismo tiempo que reforzó la seguridad fronteriza y los procesos de deportación de inmigrantes centroamericanos, incluidos menores de edad no acompañados.⁵⁰ Por su parte, y como ya se observó en la crónica de las Cumbres anteriores, el Gobierno de Trump apostó por el aislacionismo, un rechazo a la cooperación regional y el cierre total de fronteras. La emergencia por Covid-19 constituyó asimismo una justificación para instaurar el Título 42 y deportar de manera inmediata a cualquier inmigrante indocumentado que hubiera cruzado la frontera.⁵¹ Finalmente, Biden ha intentado anular las políticas migratorias de Trump, aunque se ha enfrentado con un aumento exponencial en los flujos migratorios irregulares hacia Estados Unidos.⁵² En este sentido, su prioridad ha sido la cooperación regional, como lo reflejan la Novena y Décima Cumbre de Líderes de América del Norte, la Cumbre de las Américas de 2022 —en la que se firmó la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección— y los programas de desarrollo para América Central. Como consecuencia de esta constante transformación de la política migratoria estadounidense, los mandatarios de México y de Canadá deben adaptarse y buscar impulsar sus intereses en la materia. Del mismo modo, cada mandatario tendrá un enfoque distinto para promover sus objetivos en la agenda regional, como se expondrá más adelante.

48 CARLSNAES, Walter, *op. cit.*, p. 86.

49 ALLISON, Graham T., *op. cit.*, pp. 689-718.

50 KLOBUCISTA, Claire *et al.*, *op. cit.*

51 *Idem.*

52 *Idem.*

Se han identificado dos factores domésticos que inciden en la configuración de la agenda migratoria regional de Estados Unidos: por un lado, la oposición partidista dentro del Congreso y la subsecuente carencia de un marco normativo actualizado e integral; por otro, el traslado de funciones al ejecutivo y el presidente como agente tomador de decisiones. Aunado a éstos se encuentran los *lobbies* o grupos de interés como actores domésticos que, aunque se encuentren fuera del Gobierno, poseen influencia política. Los *lobbies* desempeñan un papel significativo en la política estadounidense, principalmente en el ámbito parlamentario; poseen la facultad de financiar las campañas electorales de los congresistas impulsando así sus intereses políticos para que se discutan en el ámbito parlamentario.

En materia migratoria, un documento del Fondo Monetario Internacional señala “que los grupos de interés tanto a favor como en contra de la inmigración desempeñan un papel estadísticamente significativo y económicamente relevante en la configuración de la migración en todos los sectores”.⁵³ De acuerdo con este análisis, los sectores económicos en donde los sindicatos aún juegan un papel fundamental promueven mayores barreras a la migración; mientras, en aquellos sectores en donde son escasos, los *lobbies* empresariales impulsan menores regulaciones migratorias para garantizar la mano de obra.⁵⁴ Un estudio de 2018 refuerza estos hallazgos al mencionar que “algunas industrias dependen en gran medida de la mano de obra inmigrante y, por lo tanto, tienen incentivos para oponerse a las políticas de inmigración restrictivas”.⁵⁵ Asimismo, “estima que la agricultura y la construcción son las dos industrias en las que es más probable que trabajen inmigrantes indocumentados”,⁵⁶ por lo que cuando éstas contribuyen a las campañas electorales es más probable que se favorezcan políticas de inmigración más inclusivas y disminuye la probabilidad de promulgar políticas restrictivas.⁵⁷

53 FACCHINI, Giovanni *et al.*, *Do Interest Groups Affect U.S. Immigration Policy?*, Departamento de Investigación, (Fondo Monetario Internacional), documento de trabajo WP/08/244, p. 26, traducción propia.

54 *Idem.*

55 TROUTH HOFMANN, Erin *et al.*, “State Immigration Policies: The Role of State Compacts and Interest Groups on Immigration Legislation”, *International Migration*, vol. 57, núm. 1, febrero de 2019, p. 112, traducción propia.

56 *Idem.*

57 *Idem.*

Puesto que el Congreso de Estados Unidos no ha logrado acordar una reforma migratoria exhaustiva desde hace décadas, y que los debates en la materia usualmente se estancan, los *lobbies* han buscado promover sus intereses a nivel estatal. Esto provoca que existan discrepancias entre la política federal y la de los Estados, además de que pueden tener consecuencias significativas para los inmigrantes.⁵⁸ Un ejemplo es la nueva ley del Estado de Florida, que entrará en vigor el 1 de julio de 2023, y que castiga duramente a los indocumentados del Estado.⁵⁹ Estas disposiciones tienen implicaciones en el ámbito internacional, al involucrar a inmigrantes, por lo que deben considerarse en la agenda de las reuniones de alto nivel, en este caso la Cumbre de Líderes de América del Norte.

B. México

México se ha transformado de ser un país expulsor de migrantes a un país de tránsito e incluso de destino. Desde 2014, el número de centroamericanos, principalmente provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras, que llegaron a Estados Unidos superó al número de mexicanos.⁶⁰ Además, hacia el 2018 aparecieron las caravanas migrantes, presentando nuevos desafíos de gestión migratoria para el Gobierno mexicano.

Estos flujos migratorios irregulares han continuado incrementándose y transformándose en los últimos años. En 2022, México registró la mayor cantidad de personas en situación irregular presentadas ante la autoridad migratoria hasta el momento, con un total de 444,439, un 44% más que las 309,692 de 2021, que ya constituían un récord.⁶¹ Las nacionalidades que componen esta migración irregular también han

⁵⁸ *Ibidem*, p. 122.

⁵⁹ Obliga a las empresas a certificar el estatus migratorio de los trabajadores y si contratan indocumentados se establecen multas de 1,000 dólares al día; se invalidan las licencias de manejo de otros Estados; los hospitales deberán recopilar la información sobre el estatus migratorio de los pacientes e informar trimestralmente al Gobierno del Estado; prohíbe transportar indocumentados a Florida, de hacerlo, los conductores podrían ser acusados de tráfico humano. BELCHI, Antoni, *La nueva ley de Florida contra la migración irregular: las claves*, Voz de América, Miami, 26 de mayo de 2023, <https://www.vozdeamerica.com/a/nueva-ley-florida-migracion-irregular-puntos-claves/7110073.html>.

⁶⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump”, *International Crisis Group*, núm. 66, 2018, p. 4.

⁶¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Perfil migratorio de México”, Boletín anual 2022, p. 3.

cambiado: mientras que en el 2021 el 76% de los migrantes presentados eran nacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador, en 2022 sólo el 38% provenía de estos países; asimismo, el 22% de ellos eran nacionales venezolanos y el 9% cubanos,⁶² lo que coincide con las transformaciones observadas en la migración que llega a Estados Unidos.

Adicionalmente, México es considerado cada vez más un país de destino, presentando un aumento exponencial de solicitantes de asilo de 2,134 en 2014 a 118,478 en 2022.⁶³ Cabe destacar que México no solamente es visto como un posible país de asilo, sino que, en 2022, el 66% de la población inmigrante (residencia temporal o permanente) provenía de Estados Unidos.⁶⁴ Esto se debe al creciente número de ciudadanos estadounidenses que se consideran nómadas digitales, actualmente más de 15.5 millones, y que eligen México como uno de sus principales destinos. A este respecto, el número de estadounidenses que solicitaron residencias temporales en los primeros nueve meses de 2022 fue 85% más alto que en el mismo período de 2019; en el mismo período, las solicitudes de los canadienses fueron un 137% mayores.⁶⁵ En función del escenario descrito, es posible determinar que México tiene intereses domésticos en cuanto a la gestión migratoria que van más allá de controlar los flujos irregulares que buscan llegar a Estados Unidos, y que además involucran a diversos actores en el territorio nacional, entre los que se encuentra el Poder Legislativo.

A diferencia de Estados Unidos, la normativa mexicana en materia migratoria es mucho más reciente, enmarcada en la Ley de Migración que se publicó en 2011 y su respectivo reglamento expedido en 2012. Esta ley se creó con el objetivo de tratar el tema migratorio de manera integral y acorde con el contexto de ese momento, aunque, como se observó en la exposición previa, el escenario migratorio al que se enfrenta México se ha transformado considerablemente desde la expedición de esta ley. Algunos de estos cambios se han afrontado desde el ámbito legislativo con reformas puntuales a la ley; sin embargo, de manera similar a lo que sucede en Estados Unidos, estas modificaciones no

⁶² *Ibidem*, p. 4.

⁶³ CABRERA, Axel *et al.*, “NALS 2023: North American Leader’s Summit”, *U.S.-Mexico Foundation/ASCOA*, s/n, 6 de enero de 2023, p. 4.

⁶⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Perfil migratorio de...”, p. 2.

⁶⁵ CABRERA, Axel *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

dan cuenta de la coyuntura actual de forma integral, en parte debido a la rapidez de los cambios en los flujos migratorios en la última década. Por ejemplo, en 2020 y 2021 se reformaron diversos artículos de la Ley de Migración para garantizar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes; no obstante, estos cambios no se extendieron al Reglamento, por lo que los procedimientos en el trato de menores migrantes podrían resultar ambiguos.

Visto lo anterior, para tomar decisiones más inmediatas, la orientación de la política migratoria recae en el Poder Ejecutivo, en la figura del presidente. Ahora bien, a diferencia de Estados Unidos, la normativa no es el único factor que incide en que el presidente tome las principales decisiones en la materia. A este respecto, importa resaltar que no es posible comprender la estrategia migratoria de México fuera de la relación asimétrica que existe entre nuestro país y Estados Unidos, que posibilita que Estados Unidos presione a México a través de sus instrumentos hegemónicos⁶⁶ para que establezca medidas en función de sus intereses. Ejemplos de estos instrumentos son el programa *Quédate en México*,⁶⁷ las amenazas del presidente Trump de interrumpir las relaciones comerciales con México si no reforzaba la seguridad fronteriza, e incluso las consecuencias de la implementación del Título 42. Por ende, el mejor canal para discutir estas posibles tensiones en la relación bilateral es a través de reuniones de alto nivel, entre jefes de Estado, como lo es la Cumbre de Líderes de América del Norte.

Por otro lado, la hegemonía de Estados Unidos tiene un peso considerable en la formulación de la política migratoria de cada presidente mexicano. Como lo señala Sergio Vázquez Meneley, durante los primeros siete meses del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador se articuló una política migratoria basada en el desarrollo y los derechos humanos, atendiendo las causas estructurales de los

⁶⁶ Gramsci concibe al poder como una combinación de consenso y de coerción, los cuales aseguran la hegemonía. La hegemonía global es “una estructura social, económica y política, la cual se expresa a través de normas, instituciones, y mecanismos universales que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales; estas reglas respaldan el modo de producción dominante”. COX, Robert, “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method”, *Millennium*, vol. 12, núm. 2, 1983, p. 172.

⁶⁷ Programa creado por el Gobierno de Donald Trump en 2018 que autorizó al Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos que exigiera a más de 70,000 migrantes no mexicanos que llegaron a la frontera entre México y Estados Unidos que permanecieran en México mientras los tribunales de inmigración estadounidenses procesaban sus casos. RIBANDO SEELKE, Clare y MIRO, Ramon, “Mexico’s immigration control efforts”, *Congressional Research Service*, núm. IF10215, 13 de marzo de 2023.

flujos migratorios —violencia y pobreza— y favoreciendo acciones de cooperación con la región centroamericana, en contraposición al enfoque de seguridad que se había manejado hasta ese momento; sin embargo, este cambio se frenó cuando el presidente Donald Trump amenazó con imponer aranceles, e incluso con suspender los tratados comerciales, si el Gobierno mexicano no endurecía sus acciones para contener la migración en un plazo determinado.⁶⁸

En este sentido, autores como Rodolfo Casillas discuten la posibilidad de que México negocie una política migratoria independiente a la de Estados Unidos, mientras que otros consideran que “los cambios en la política migratoria mexicana refieren a momentos históricos marcados por las relaciones entre Estados Unidos y México”.⁶⁹ Independientemente de este debate, lo que el análisis evidencia es que las disposiciones desde lo internacional (en este caso desde Estados Unidos) impactan el ámbito doméstico mexicano, y, por ende, las actividades de la Cámara de Diputados, como se expondrá más adelante.

C. Canadá

Al analizar los intereses de México y de Estados Unidos se observa que el problema migratorio es mucho más crítico en la relación entre ambos en comparación con Canadá. Aun así, para este último también es esencial que se gestione la migración irregular en la región, ya que puede repercutir en la cooperación regional en otros sectores, como el comercio, la seguridad, etcétera. Asimismo, Canadá tiene sus propios intereses a nivel doméstico, los cuales podrían coadyuvar en la estrategia regional para lograr una migración ordenada.

En la actualidad, Canadá tiene alrededor de un millón de puestos laborales vacantes que no puede cubrir con su fuerza de trabajo, esto es por una parte debido al envejecimiento de su población y por otra a la baja tasa de natalidad;⁷⁰ en 2021, su economía perdió aproximadamente

68 VÁZQUEZ MENELEY, Sergio, “Lo humanitario en la actual política migratoria de México ¿Cambio o continuidad?”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 7, núm. 1, 2020, p. 89.

69 JARA SOLENZAR, Dunia Eduvijes y MORALES BRITO, Jorge, “Política y discurso en el tratamiento al tema migratorio de la 4T”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 15, núm. 47, enero-junio de 2021, p. 184.

70 LEVINSON-KING, Robin, *Por qué Canadá quiere recibir a 1,5 millones de inmigrantes para 2025*, BBC News, Toronto, 23 de noviembre de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63724760>.

\$9.6 mil millones de dólares debido a la escasez de mano de obra en el sector manufacturero.⁷¹ Esto significa que, para mantener su crecimiento económico, Canadá debe atraer inmigrantes. Por lo tanto, el Gobierno busca dar la bienvenida a 1.45 millones de nuevos inmigrantes durante los próximos tres años, con el objetivo de alcanzar la cifra de 500,000 nuevos inmigrantes tan solo en el año de 2025.⁷² En este aspecto, cabe mencionar que los residentes permanentes representan el 23% de la población del país, además de que la inmigración ahora representa casi el 100% del crecimiento de su fuerza laboral.⁷³ Ante esta situación, la Cumbre de Líderes de América del Norte constituye un foro idóneo para negociar acuerdos de cooperación que ayuden a Canadá a obtener mano de obra adecuada a sus necesidades mientras coadyuva en la gestión de la migración irregular.

Por otra parte, Canadá ha podido implementar una política migratoria abierta a la inmigración, dado que “hay un grado de confianza pública en que la inmigración a Canadá está bien gestionada por el gobierno y también se gestiona de una manera que sirve a los intereses del país”.⁷⁴ Esta confianza se basa en gran parte en el diseño del sistema migratorio canadiense, enfocado en la inmigración económica, en la que los residentes permanentes “son acogidos por sus habilidades, no en virtud de la reagrupación familiar”.⁷⁵ La normativa que enmarca este sistema se ha desarrollado y complementado desde la década de 1960, siempre a través del desarrollo de nuevas leyes migratorias integrales. La más reciente fue expedida en 2015, ya bajo el mandato del primer ministro Justin Trudeau, y puso en marcha la entrada exprés o *express entry*.

Ésta es un sistema que se utiliza para ayudar a seleccionar a los inmigrantes calificados que tienen más probabilidades de integrarse plenamente en la sociedad canadiense. [...] De esta manera, se elige entre muchos a los mejores y más brillantes candidatos (*best and brightest*). Esto ha reducido los tiempos de procesamiento a menos de seis meses. Como consecuencia,

71 CABRERA, Axel *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

72 *Ibidem*, p. 5.

73 *Idem*.

74 LEVINSON-KING, Robin, *op. cit.*

75 *Idem*.

las autoridades discriminan a individuos que no reúnen estas características deseadas por la sociedad canadiense.⁷⁶

Aun así, hay ciertos grupos a nivel doméstico que expresan cierta preocupación ante el gran número de inmigrantes que ingresan al país. Por ejemplo, el gobierno de la provincia de Quebec teme que los inmigrantes debiliten la lengua francesa en la provincia; asimismo, “grandes ciudades como Toronto y Vancouver —donde vive en la actualidad cerca de 10% de la población— tienen crisis de vivienda asequible”.⁷⁷ Por ello, el gobierno debe tomar en cuenta estas inquietudes al momento de negociar acuerdos de cooperación con otros países en materia migratoria.

2. Acuerdos de la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte

A. Acuerdos trilaterales

En lo que respecta al tema migratorio, Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a reforzar la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*, enfatizando que desde su firma han recibido “a un número récord de migrantes y refugiados del hemisferio occidental bajo programas laborales y humanitarios nuevos y ampliados”.⁷⁸ De igual manera, afirmaron que los esfuerzos para lograr una migración ordenada y que proteja los derechos humanos toma en cuenta los lineamientos de los instrumentos internacionales en la materia,⁷⁹ impulsando acciones que ayuden a las comunidades de acogida la integración de migrantes y refugiados, que protejan a refugiados y solicitantes de asilo, y que aborden las causas profundas y los impactos de la migración irregular y el desplazamiento forzado.⁸⁰

76 VERA, Mónica, “La política migratoria canadiense en la era de Justin Trudeau y los efectos para los migrantes mexicanos”, *Norteamérica*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre 2020, pp.186 y 187.

77 LEVINSON-KING, Robin, *op. cit.*

78 PRIME MINISTER OF CANADA, *Declaration of North America*, 10 de enero de 2023, <https://pm.gc.ca/en/news/statements/2023/01/10/declaration-north-america-dna>.

79 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como las guías elaboradas por la OIM.

80 PRIME MINISTER OF CANADA, *Declaration of North...s. p.*

En el marco de esta declaración convinieron, en primer lugar, finalizar e implementar el Plan de Acción Trilateral de Ampliación de las Asociaciones de Desarrollo, el cual tiene el objetivo de establecer pasos prácticos para mejorar la coordinación trilateral y abordar las causas profundas de la migración irregular.⁸¹ En segundo lugar, anunciaron una plataforma virtual, disponible a través del sitio web de la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*, para brindar a los migrantes un acceso simplificado a México, Estados Unidos y Canadá de manera legal y así reducir su vulnerabilidad frente a los traficantes.⁸²

Por otra parte, Canadá declaró que planea proporcionar 55.9 millones de dólares (USD) para promover la creación de empleo en América Latina y encabezar programas de desarrollo en Costa Rica y Panamá para la integración de refugiados.⁸³ Este compromiso de Canadá se relaciona con el de los tres países a compartir las mejores prácticas para aumentar la rapidez y eficiencia de los sistemas de procesamiento de asilo, además de combatir los discursos de xenofobia y discriminación contra las personas migrantes mediante la promoción de narrativas públicas que favorezcan su inclusión social.⁸⁴ Adicionalmente, en cuanto al intercambio de información, Canadá y México dispusieron compartir con Estados Unidos las mejores prácticas con respecto a su Programa Binacional de Trabajadores Agrícolas Temporales.⁸⁵

Por último, Canadá y Estados Unidos coincidieron en coadyuvar con la iniciativa conjunta de México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y encaminar la creación y operación del Centro Frontera Inteligente. Este centro estará ubicado en Tapachula, Chiapas, con el principal objetivo de apoyar a los refugiados en términos de documentación, integración socioeconómica y protección.⁸⁶

⁸¹ THE WHITE HOUSE, *Fact sheet: Key Deliverables for the 2023 North American Leaders' Summit*, 10 de enero de 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/10/fact-sheet-key-deliverables-for-the-2023-north-american-leaders-summit/>.

⁸² *Idem*.

⁸³ CABRERA, Axel *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁴ THE WHITE HOUSE, *Fact sheet: Key... s. p.*

⁸⁵ PRIME MINISTER OF CANADA, *Fact sheet: Key Deliverables for the 2023 North American Leaders' Summit*, 10 de enero de 2023, <https://pm.gc.ca/en/news/backgrounders/2023/01/10/fact-sheet-key-deliverables-2023-north-american-leaders-summit>.

⁸⁶ *Idem*.

B. Acuerdos México-Estados Unidos

El 9 de enero de 2023 los presidentes Andrés Manuel López Obrador y Joe Biden se reunieron para discutir la relación bilateral México-Estados Unidos previo a su reunión con el primer ministro canadiense. En materia migratoria, los dos líderes revisaron la cooperación en seguridad bajo el *Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos*.⁸⁷ En ese sentido, el objetivo es frenar el delito de tráfico de migrantes, centrándose, por un lado, en el refuerzo de la seguridad en los puntos fronterizos de ambos países y, por otro lado, en dismantelar las organizaciones criminales dedicadas a este delito, así como fortalecer las legislaciones nacionales ampliando los plazos de sentencia para los responsables.⁸⁸ Siguiendo los lineamientos del *Entendimiento Bicentenario*, México y Estados Unidos acordaron también promover y fortalecer programas de desarrollo regional que incluyan a la región de América Central, con el objetivo de elevar el nivel de bienestar en esos países, y así disuadir la migración irregular.⁸⁹

Adicionalmente, reafirmaron su compromiso de abordar la migración irregular de acuerdo con la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*. En este marco, México y Estados Unidos convinieron en crear dos grupos de trabajo, uno para fortalecer los programas de visas y proteger los derechos laborales de los trabajadores mexicanos radicados en Estados Unidos, y otro para proteger a los jóvenes migrantes. El Gobierno mexicano también anunció un incremento de 20,000 visas para ciudadanos guatemaltecos como parte de su programa Tarjetas de Visitante para Trabajadores Fronterizos.⁹⁰

Por otra parte, ambos presidentes discutieron la implementación de las medidas migratorias anunciadas por Estados Unidos el 5 de enero de 2023, pocos días antes de la reunión. Éstas se referían a la expansión de su *parole program*,⁹¹ para incluir no solamente a venezolanos, sino

⁸⁷ THE WHITE HOUSE, *Readout of President Joe Biden's Meeting with President López Obrador of Mexico*, (15 de enero de 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/09/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-lopez-obrador-of-mexico/>.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ CABRERA, Axel *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

⁹¹ “Los beneficiarios cualificados que se encuentran fuera de Estados Unidos y carecen de documentos de

también a haitianos, nicaragüenses y cubanos que solicitaran su ingreso al país por razones humanitarias.⁹² Estas medidas beneficiarían también a México porque su objetivo es reducir el flujo migratorio irregular que busca cruzar hacia Estados Unidos por vía terrestre. A cambio, México acordó recibir cada mes hasta 30,000 migrantes expulsados por entrar de manera irregular a Estados Unidos,⁹³ por lo que recaería en nuestro país la gestión de su regularización o devolución.

Finalmente, en esta Cumbre México y Estados Unidos convinieron continuar con la implementación del Título 42. No obstante, Biden puso fin a esta medida el 11 de mayo de 2023, para lo cual desplegó 1,500 soldados adicionales en la frontera ante un posible aumento de la migración. Mientras tanto, México se comprometió a continuar recibiendo deportaciones rápidas de ciertos ciudadanos no mexicanos y desplegó mayores activos de la Guardia Nacional.⁹⁴ Aunado al fin de esta disposición, el mismo 11 de mayo de 2023, la Cámara Representantes (este proyecto aún debe pasar por el Senado) aprobó la H.R. 2 o *Secure the Border Act of 2023*, que ordenaría al Ejecutivo buscar restablecer acuerdos migratorios con México, similares al programa *Quédate en México*, establecidos durante la administración de Trump.⁹⁵ Lo anterior conlleva nuevos desafíos a la crisis migratoria que requieren de negociaciones adicionales entre ambos países.

C. Acuerdos México-Canadá

Durante la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte, el primer ministro de Canadá y el presidente de México se comprometieron a renovar la relación entre ambos países a través de la creación del Plan de Acción Canadá-México que sintetiza las problemáticas bilaterales prioritarias entre las que se encuentra un pilar referente al turismo,

entrada a Estados Unidos pueden ser considerados, caso por caso, para una autorización adelantada para viajar y un período de permanencia temporal de hasta dos años por razones humanitarias urgentes o un beneficio público significativo". U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, *Procesos para Cubanos, Haitianos, Nicaragüenses y Venezolanos*, (16 de mayo de 2023), <https://www.uscis.gov/es/CHNV>.

92 RIBANDO SEELKE, Clare, "Mexico: Background and U.S. Relations", *Congressional Research Service*, núm. R42917, 17 de mayo de 2023, pp. 21 y 22.

93 *Idem*.

94 *Idem*.

95 *Idem*.

la migración y la movilidad humana. A este respecto, reconocieron que el creciente intercambio de estudiantes, trabajadores, turistas y empresarios fortalece y profundiza los lazos económicos y sociales entre ambas naciones, aunque impera la necesidad de mantener esfuerzos coordinados para garantizar que estos movimientos sean seguros, regulares y ordenados. Se comprometieron entonces a promover intercambios académicos y educativos, el flujo turístico bidireccional, reducir el uso indebido de los viajes sin visa, fomentar vías de movilidad regulares, además de fortalecer los sistemas de asilo y protección en Centroamérica y en México.⁹⁶

Adicionalmente, acordaron “continuar apoyando la movilidad laboral mientras fomentan prácticas de contratación éticas para facilitar una migración laboral segura, regular y ordenada”.⁹⁷ A este respecto importa destacar que uno de los programas de inmigración canadienses que más éxito ha tenido en la cooperación con México es el Programa de Trabajadores Temporales (TFWP por sus siglas en inglés).⁹⁸ En el marco de este programa, los trabajadores agrícolas han sido los más demandados por los empresarios canadienses, aumentando de 5,270 contrataciones en 2008 a 21,675 en 2019. México ha ocupado el primer lugar, con 30,985 visas a trabajadores agrícolas otorgadas en 2019 (32 % del total)⁹⁹ y cerca de 26,000 en 2022.¹⁰⁰ En este sentido, la Cumbre constituyó una plataforma para impulsar la cooperación en la materia, dando pie a un diálogo bilateral posterior.

En abril de 2023, Canadá y México celebraron el Diálogo de Alto Nivel sobre Movilidad de Personas. El presidente Andrés Manuel López Obrador y el primer ministro Justin Trudeau coincidieron en “trabajar juntos para alinear mejor la oferta de mano de obra con la

96 GOBIERNO DE CANADÁ, *Canada-Mexico Action Plan*, (17 de mayo de 2023), <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/mexico-mexique/action-plan.aspx?lang=eng#a7>, traducción propia.

97 *Idem*.

98 El TFWP permite el ingreso de trabajadores extranjeros a petición de los empresarios. Después de que la oficina de *Labour Market Impact Assessment* (LMia) evalúa y aprueba la pertinencia de admisión del extranjero, es la *Employment and Social Development Canada* (esd) la que emite el permiso de trabajo. Las autoridades canadienses deben asegurarse de que los empleadores hayan considerado, antes de su contratación, a ciudadanos canadienses o residentes legales. VERA, Mónica, *op. cit.*, p. 194.

99 *Idem*.

100 CABRERA, Axel *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

demanda existente”.¹⁰¹ Para lograr este objetivo cooperarán con la OIM en un proyecto para implementar corredores de reclutamiento ético en algunas provincias de Canadá y formarán parte del grupo de movilidad laboral que encabeza México en el marco de la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*. También llevaron a cabo un taller en el que “la delegación canadiense proporcionó información sobre las vías de movilidad laboral a Canadá disponibles para las y los ciudadanos mexicanos, así como medidas para garantizar la seguridad de los y las trabajadoras”.¹⁰² Reiteraron, por otro lado, su compromiso para detener el tráfico de personas y el uso de documentos migratorios fraudulentos, para lo cual formarán un grupo de trabajo técnico con expertos en materia de documentación y privacidad de datos.¹⁰³

D. *Acuerdos Estados Unidos-Canadá*

Si bien durante la Cumbre Estados Unidos y Canadá no llegaron a ningún acuerdo específico en materia migratoria, este foro sentó las bases para una reunión consecuente en el mes de marzo en la que ambas naciones refrendaron su compromiso de enmarcar sus acciones en la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección. Canadá se comprometió a recibir a 15,000 migrantes adicionales con carácter humanitario provenientes de América Central y del Sur durante el transcurso del 2023.¹⁰⁴

Asimismo, acordaron poner en marcha el Acuerdo de Tercer País Seguro para disuadir la migración irregular en la frontera entre Estados Unidos y Canadá.

La idea de “tercer país seguro” surge a raíz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que se firmó en Ginebra, Suiza, en 1951. El concepto se resume en lo siguiente: cuando

101 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *México y Canadá acuerdan visión migratoria conjunta en el Diálogo de Alto Nivel sobre Movilidad de Personas*, (17 de mayo de 2023), <https://www.gob.mx/segob/prensa/mexico-y-canada-acuerdan-vision-migratoria-conjunta-en-el-dialogo-de-alto-nivel-sobre-movilidad-de-personas>.

102 *Idem*.

103 *Idem*.

104 THE WHITE HOUSE, *Joint Statement by President Biden and Prime Minister Trudeau*, 24 de marzo de 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/24/joint-statement-by-president-biden-and-prime-minister-trudeau/>.

una persona abandona su país para solicitar asilo en otro, este segundo país puede negarse a recibirlo y remitirlo a un tercero que considere que puede darle las mismas atenciones.¹⁰⁵

Este acuerdo señala que los migrantes de América Latina que busquen pedir asilo en Canadá habiendo cruzado previamente por Estados Unidos no serán considerados, salvo ciertas excepciones, y deberán realizar su solicitud en el país que atravesaron primero, es decir, Estados Unidos.¹⁰⁶ Esto indica que no solamente Estados Unidos busca controlar los flujos migratorios de carácter humanitario provenientes de América Central y del Sur, sino que Canadá posee también este mismo interés.

3. Influencia de la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte en la Cámara de Diputados

Durante la Décima Cumbre, el principal compromiso trilateral fue reforzar los pilares de la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección*, y enmarcar sus acciones en materia migratoria en este acuerdo, repercutiendo en el quehacer parlamentario de la Cámara de Diputados. En primer lugar, y en función de lo observado en el análisis, México se ha convertido en un país de albergue de migrantes, tanto en tránsito como demandantes de asilo, situación que requiere normas y procedimientos definidos. Al respecto, el artículo 2 de la Ley de Migración, reformado en 2021, señala que la política migratoria de México atiende el fenómeno de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. No obstante, no se llevó a cabo la respectiva armonización en el Reglamento de la Ley de Migración, por lo que no se cuenta con lineamientos concretos para atender el creciente número de migrantes irregulares demandantes de albergue.

Lo anterior se relaciona con el objetivo de la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección* de buscar entidades financieras

¹⁰⁵ DIEZ, Beatriz, *Qué es un “tercer país seguro” y por qué Trump quiere que el gobierno de AMLO acepte que México se convierta en uno*, BBC News Mundo, México, 12 de junio de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48536239>.

¹⁰⁶ Excepciones para miembros de la familia; para menores no acompañados; para titulares de documentos inmigratorios vigentes; por interés público. CNN ESPAÑOL, *¿Cómo afectan los cambios en el acuerdo sobre migración entre EE. UU. y Canadá?*, (17 de mayo de 2023), <https://cnnespanol.cnn.com/2023/03/28/cambios-acuerdo-migracion-estados-unidos-y-canada/>.

para apoyar a aquellos países que albergan migrantes, como México. En este sentido, es preciso contar con normas que prevean la manera en que se negociarían estos financiamientos, que definan a las autoridades responsables de su uso y administración, y que determinen los mecanismos de control y evaluación respecto de dichos recursos. Por otro lado, aunque no se consiga financiamiento, la realidad de México sigue siendo la de un país que alberga migrantes, por lo que sería competencia de la Cámara de Diputados evaluar el presupuesto necesario para gestionar estos flujos migratorios.

En segundo lugar, siempre en el contexto de la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección*, México, Estados Unidos y Canadá acordaron intercambiar información sobre migración e impulsar la cooperación policial. Nuevamente se advierte la necesidad de contar con un marco jurídico que regule las obligaciones y derechos del Estado mexicano en este intercambio, así como las autoridades competentes para llevarlo a cabo y el alcance de las responsabilidades de cada una de las partes, con la finalidad de mantener la autonomía de la política migratoria mexicana frente a los instrumentos hegemónicos estadounidenses.

En tercer lugar, la necesidad de un marco jurídico puede aplicarse también a la seguridad fronteriza, uno de los pilares de la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*. El artículo 20, fracción II de la Ley de Migración establece que es atribución del Instituto Nacional de Migración (INM) vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional y revisar su documentación; igualmente, la Ley no especifica que esta atribución se comparta con ninguna otra entidad. Por ello, sería de gran importancia legislar sobre las entidades autorizadas a reforzar la seguridad en la frontera para así evitar decisiones unilaterales o la presión de Estados Unidos a través de su poder hegemónico.

Asimismo, la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección* plantea una consolidación de los regímenes de visas y de los procesos de regularización para aquellos solicitantes de asilo. En cuanto a los regímenes de visas, el artículo 57 de la Ley de Migración establece que los extranjeros podrán acceder a la residencia permanente a través de un sistema de puntos cuyos lineamientos serían expedidos por la Secretaría de Gobernación (SEGOB); sin embargo, los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios de la SEGOB no detallan

los aspectos a los que se da prioridad, ni a cuantos puntos equivale cada uno. Con referencia en el sistema de puntos canadienses para lograr una migración ordenada y en función de los intereses de México, este sistema debe estar en coordinación con las entidades federativas y con las empresas susceptibles de demandar mano de obra extranjera. Para alcanzar este objetivo, la Cámara de Diputados no solamente debe reforzar la legislación en al respecto, sino también evaluar la implementación de la norma a través de su función de control.

La mejora de este sistema de puntos refiere también a la disposición de la Declaración de fortalecer y ampliar las opciones de migración laboral temporal, además de que se encuentra en función de los intereses del Estado mexicano. Entre otras cosas, un marco jurídico con procedimientos claros y una implementación coordinada proporcionaría a México mayor autonomía y margen de maniobra en relación con la hegemonía estadounidense y su política migratoria basada en que el Gobierno mexicano contenga los flujos migratorios irregulares provenientes de Centroamérica y América del Sur. Del mismo modo, ofrecería la posibilidad de regular el creciente número de nómadas digitales procedentes de Estados Unidos y Canadá de manera que pudieran ser considerados trabajadores temporales en México y por ende ser sujetos de obligaciones fiscales, al tiempo que se garantizan sus derechos.

Por su parte, en lo referente a los solicitantes de asilo, existen distintas vías de regularización —Visitante por Razones Humanitarias, Refugiado, o Asilado Político— cada una con sus propios supuestos y requisitos, lo que complica el proceso para los migrantes que muchas veces no conocen las características de su situación ni los derechos a los que pueden acceder. Además, dependiendo de la vía elegida, hay diferentes autoridades involucradas —el INM, la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)— lo que podría disuadir a los migrantes de regularizar su estancia. De igual manera, el proceso suele ser lento; solamente el trámite ante la COMAR puede durar entre 45 y 100 días hábiles.

Así pues, en la Décima Cumbre los tres países coincidieron en mejorar y agilizar estos procesos de regularización, lo que permitiría gestionar más fácilmente los flujos migratorios irregulares. Esta labor recae en el Poder Legislativo, que tiene que discutir varios puntos al

respecto. Para empezar, es necesario establecer, desde el marco de la ley, quiénes serían las personas susceptibles de regularizarse por razones humanitarias con el objetivo de evitar decisiones discrecionales; asimismo, se debe garantizar que los procedimientos se encuentren dentro de las capacidades del Estado y que tengan en cuenta las ciudades del país en donde sea necesario reforzar la infraestructura y los recursos humanos de acuerdo con el número de migrantes.

Importa señalar que la agilización de procesos de regularización no supone autorizar todas las solicitudes, sino atenderlas rápidamente para definir si los postulantes permanecen en el país o deben ser repatriados, disminuyendo así el número de migrantes en búsqueda de albergue en un momento determinado. De manera similar, la simplificación de dichos procedimientos reduciría el riesgo de los migrantes de ser víctimas de coyotaje o de otros delitos relacionados con el crimen organizado.

Finalmente, la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección* dispone la necesidad de mejorar el acceso a servicios públicos y privados para todos los migrantes. Este precepto involucra directamente a la Cámara de Diputados por diferentes razones. Para empezar, si se busca que los migrantes irregulares accedan a servicios de salud, sería necesario que existiera una norma que se los autorice aun cuando no cuenten con su regular estancia. De igual forma, la Cámara de Diputados tendría que contemplar el impacto que podrían tener estas medidas para el Estado mexicano y para el sistema de salud, en cuestiones presupuestales, de infraestructura, recursos humanos y capacidad de atención al público. Por consiguiente, es pertinente que los legisladores se informen regularmente sobre las discusiones y acuerdos en los foros internacionales en los que México participa.

Por otro lado, México, Canadá y Estados Unidos convinieron trabajar con la ACNUR para la creación y operación del Centro Frontera Inteligente en Tapachula. Este acuerdo refiere a la Cámara de Diputados puesto que sería necesario desarrollar un marco jurídico que establezca las responsabilidades de las partes, las autoridades competentes en el funcionamiento del Centro, y el impacto que su construcción y puesta en marcha tendría sobre el presupuesto de la Federación.

En lo referente a los acuerdos entre México y Estados Unidos, nuevamente se observa la influencia de la política migratoria estadounidense en nuestro país. Con el fin del Título 42, la posible

aprobación del decreto H.R.2 y el consentimiento de México de recibir 30,000 migrantes expulsados de Estados Unidos, es muy probable que el número de migrantes irregulares en el país aumente drásticamente. Ante esta situación, utilizando su función de control, la Cámara de Diputados podría monitorear la implementación de la política migratoria para identificar si el Estado cuenta con la capacidad para enfrentar este flujo migratorio irregular y prevenir situaciones como el incendio del pasado 27 de marzo en la estación migratoria de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde perdieron la vida 40 migrantes.

Adicionalmente, la estrategia de cooperación *Entendimiento Bicentenario* entre México y Estados Unidos repercute directamente en la labor legislativa en tanto uno de sus objetivos es fortalecer la legislación y ampliar sentencias en relación con los delitos de trata y de tráfico de personas. Al estar informada sobre el desarrollo de estos acuerdos, la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de ser proactiva e iniciar las discusiones en la materia y así llevar a cabo un proceso de armonización legislativa mucho más eficiente y que considere los intereses del Estado mexicano y de sus ciudadanos.

En última instancia, el acuerdo de Estados Unidos con Canadá sobre un tercer país seguro también podría impactar en el ámbito doméstico mexicano en tanto este tipo de acuerdo se asemeja significativamente al programa de *Quédate en México*, implementado por el Gobierno de Trump en 2019, en el que los migrantes que solicitaran asilo en Estados Unidos y que hubieran llegado a través de la frontera terrestre con México, debían esperar la resolución de su trámite en territorio mexicano. Inclusive, Trump buscaba que México aceptara convertirse en tercer país seguro, pero tras intensas negociaciones se acordó el ya mencionado *Quédate en México*.

Ahora bien, el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sienta un precedente en la región, por lo que podría en un futuro haber mayor presión hacia México para que acepte un tratado similar. Éste incidiría en el quehacer de la Cámara de Diputados en tanto requeriría un marco jurídico que lo respalde, además de una armonización legislativa en función de las disposiciones de dicha resolución. Asimismo, la Cámara de Diputados sería la responsable de determinar el presupuesto para que México ejerciera sus funciones de tercer país seguro, así como discutir si el Estado contaría con la capacidad de llevarlas a cabo.

V. CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación fue analizar la Décima Cumbre de Líderes de América del Norte, en la que participaron los jefes de Estados Unidos, México y Canadá, que se llevó a cabo del 9 al 11 de enero de 2023. El estudio se centró en el tema migratorio y se examinaron tanto la construcción de la agenda como los acuerdos en ella tomados, derivado de ello es posible determinar ciertas conclusiones.

Para empezar, la diplomacia de cumbres es el mecanismo de cooperación internacional más utilizado en el continente americano, las diez Cumbres de Líderes de América del Norte lo reflejan. Estas reuniones de alto nivel han permitido mantener un diálogo continuo entre México, Estados Unidos y Canadá, así como atender aquellos asuntos que preocupan a las tres naciones. En el análisis de su agenda, se observó que la cuestión migratoria ha sido un tema recurrente, aunque destaca que, cuando hay cambio de jefes de Estado, los acuerdos pierden continuidad y las discusiones tienden a volver al punto de partida; esto se muestra claramente en el mandato de Trump, durante el cual estas reuniones se suspendieron y, en consecuencia, la interacción entre los países de América del Norte se estancó e incrementó la tensión. Aun así, las Cumbres son también una expresión de la voluntad de colaboración trilateral y de fortalecer la política regional.

A partir de la perspectiva de FPA se advirtió que los actores domésticos poseen distintos intereses y a través de su posición pueden incidir en la configuración de la política exterior, es decir, en el ámbito internacional. En Estados Unidos, el debate entre Demócratas y Republicanos en el Congreso ha obstaculizado la construcción y aprobación de una ley migratoria exhaustiva, provocando que la política en la materia no sea consistente, y que las disposiciones locales sean distintas a las del ámbito federal. Los *lobbies* en este país también buscan promover sus intereses, aunque su impacto se refleja por sector económico y no a nivel nacional; los sectores en donde los sindicatos aún desempeñan un rol fundamental promueven mayores barreras a la migración, mientras que en aquellos en donde son escasos, se impulsan menores regulaciones para garantizar la mano de obra. La influencia empresarial también se incorpora en el sistema canadiense, en el cual se prioriza a

los migrantes con las habilidades y conocimientos que requieren las ramas económicas de Canadá.

De la misma manera, los jefes de Estado en tanto agentes tomadores de decisiones, con sus propias ideas, valores y procesos cognitivos, repercuten en la orientación de la política exterior puesto que son quienes participan y negocian en la diplomacia de cumbres. En Estados Unidos, la falta de un marco jurídico integral conlleva que las resoluciones en política migratoria se trasladen al Ejecutivo, es decir, al presidente. En consecuencia, su rumbo se ha transformado con cada mandato presidencial; Obama priorizaba la regularización de jóvenes, pero endureció las deportaciones; Trump buscaba cerrar completamente las fronteras, suspender el diálogo y atender el problema con el uso de la fuerza; Biden ha dado preferencia a la cooperación internacional para enfrentar un fenómeno que define como transnacional. Por su parte, México debe responder a estas decisiones, labor que también recae en el Ejecutivo debido a la rápida evolución de la problemática y a las continuas transformaciones en el enfoque estadounidense.

Los acuerdos que se toman en el ámbito internacional influyen a su vez en el nivel doméstico y en los intereses de los distintos actores. Por ende, se cumple la hipótesis de esta investigación, ya que, las decisiones del Poder Ejecutivo en las reuniones internacionales de alto nivel tienen un impacto en el quehacer parlamentario de la Cámara de Diputados, aunque esta no posea facultades expresas en materia de política exterior. Asimismo, la hipótesis se reafirmó al analizar cada uno de los acuerdos referentes a la migración que se tomaron durante la Décima Cumbre.

Así pues, se observó que la migración es considerada una problemática transnacional que afecta a la región norteamericana en su conjunto (y también a Centroamérica y América del Sur) por lo que tanto México, Estados Unidos y Canadá consideraron pertinente incluirla en la agenda de la Cumbre y enfrentarla de manera conjunta. Uno de los principales acuerdos trilaterales en este foro fue el de reforzar la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección*, cuyos lineamientos impactan en el ámbito doméstico y en las actividades de la Cámara de Diputados de varias formas. En primer lugar, al ser México un país que alberga migrantes requiere que se armonice la integralidad de la política migratoria que se establece en la Ley de Migración con su Reglamento y con procedimientos concretos para atender el creciente

número de migrantes irregulares en el territorio mexicano. En segundo lugar, el análisis ayudó a identificar aquellas cuestiones que deberían incorporarse a un marco jurídico basado en la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*, que competen a la función legislativa de la Cámara de Diputados:

- i. La posibilidad de obtener financiamiento de instituciones internacionales, así como mecanismos de control y evaluación respecto de su uso.
- ii. Entidades autorizadas a coadyuvar en la seguridad fronteriza además del INM.
- iii. Aspectos específicos por considerar en el sistema de puntos en coordinación con las entidades federativas y las empresas interesadas en contratar mano de obra extranjera. A través de la función de control la Cámara de Diputados podría también monitorear la implementación de este sistema.
- iv. Regulación de la situación migratoria de los nómadas digitales.
- v. Agilización de los procesos de regularización por razones humanitarias.
- vi. Acceso a servicios públicos y privados para los migrantes.

Al contar con un marco jurídico que tomara en cuenta estos aspectos, se protegerían los intereses de los ciudadanos mexicanos, se garantizaría que el Estado tuviera la capacidad para implementar la política migratoria a través de la cooperación internacional, se evitarían decisiones discrecionales por parte de las autoridades, los flujos migratorios irregulares podrían gestionarse más rápida y ordenadamente, se protegería a los migrantes de los traficantes, y México contaría con bases más sólidas para enfrentarse a la hegemonía de Estados Unidos.

Además de fortalecer la *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección*, los tres países convinieron trabajar con la ACNUR para la creación y operación del Centro Frontera Inteligente en Tapachula. En este sentido, la Cámara de Diputados tendría interés en conocer los acuerdos que darían origen a dicho centro, puesto que sería necesario desarrollar un marco jurídico que estableciera las responsabilidades de las partes, las competencias en su funcionamiento y su impacto sobre el presupuesto de la Federación.

En lo que concierne a los acuerdos entre México y Estados Unidos, éstos no pueden comprenderse sin tomar en cuenta la relación asimétrica que existe entre ambas naciones, ni los intereses de Estados Unidos en materia migratoria. El principal objetivo estadounidense es limitar la migración ilegal dentro de su territorio; el análisis expuso que existen diferentes posturas a nivel doméstico sobre la manera de alcanzar este objetivo, destacando los debates en el parlamento y a través de los grupos de interés, lo que resulta en una falta de marco jurídico integral y en una política migratoria orientada por el presidente en turno. Se observó también que, al no existir consenso en el ámbito doméstico, los mandatarios dirigen sus esfuerzos hacia el exterior, en este caso involucrando a México como país de contención de migrantes irregulares. Así pues, Estados Unidos utiliza su poder hegemónico para presionar a México y que éste establezca medidas en función de sus intereses. Durante la Cumbre, se reafirmó el compromiso de México de recibir 30,000 migrantes expulsados de Estados Unidos, lo cual, aunado al fin del Título 42 podría ocasionar un incremento significativo en el flujo migratorio irregular de migrantes irregulares, por lo que, nuevamente, sería pertinente contar con un marco jurídico sólido y con el control de la implementación de la política migratoria por parte del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo.

Asimismo, México y Estados Unidos convinieron en dar continuidad a la estrategia de cooperación en materia de seguridad, el Entendimiento Bicentenario que repercute en la labor legislativa, dado que busca fortalecer la legislación y ampliar las sentencias en relación con los delitos de trata y de tráfico de personas. En este sentido, la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de anticiparse e iniciar el debate sobre estos temas.

El acuerdo de tercer país seguro entre Estados Unidos y Canadá incide también en el ámbito doméstico mexicano, aunque éste no forme parte del tratado; sienta un precedente en la región y en un futuro podría haber mayor presión para que México acepte un pacto similar, ya que hay antecedentes sobre esto. Éste se asemeja al programa *Quédate en México*, implementado por el Gobierno de Trump ante su incapacidad de que México aceptara convertirse en tercer país seguro. Si existiera un acuerdo semejante requeriría un marco jurídico que lo respalde, además de una armonización legislativa en función de sus disposiciones.

En resumen, las decisiones que el Poder Ejecutivo toma en foros y reuniones internacionales repercuten en el quehacer de la Cámara de Diputados. Por ende, es preciso que la Cámara conozca la naturaleza de estas reuniones, la agenda a discusión y los acuerdos que se toman de manera que identifique las necesidades legislativas, de presupuesto, y de control parlamentario que de éstos emanan. Asimismo, la Cámara podría no solamente informarse sobre las cumbres, sino también participar activamente en ellas a través de una delegación que siga las negociaciones y se asegure de que las decisiones del Ejecutivo no sólo vayan en función de los intereses del Estado mexicano, sino también en beneficio de sus ciudadanos.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ALLISON, Graham T., “Conceptual models and the Cuban missile crisis”, *The American Political Science Review*, vol. 63, núm. 3, septiembre de 1969.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl y RODRÍGUEZ ULLOA, Carlos, “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, vol. 18, núm. 35, enero-junio 2016.
- CABRERA, Axel, ZISSIS, Carin y CASAS-ALATRISTE, Pedro, “NALS 2023: North American Leader’s Summit”, *U.S.-Mexico Foundation/ASCOA*, s/n, 6 de enero de 2023.
- CARLSNAES, Walter, “Actors, structures, and foreign policy analysis”, en SMITH, Steve *et al.*, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, 3ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- COX, Robert, “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method”, *Millennium*, vol. 12, núm. 2, 1983.
- FACCHINI, Giovanni, MAYDA, Anna Maria y MISHRA, Prachi, *Do Interest Groups Affect U.S. Immigration Policy?*, Departamento de Investigación, (Fondo Monetario Internacional), documento de trabajo WP/08/244.
- GIDDENS, Anthony, *Sociology*, 6ª edición, Cambridge, Polity Press, 2009.

- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar, *Metodología de la investigación*, 6ª edición, México, McGraw Hill Education, 2014.
- HUDSON, Valerie, “Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international relations”, *Foreign Policy Analysis*, núm. 1, 2005.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump”, *International Crisis Group*, núm. 66, 2018.
- JARA SOLENZAR, Dunia Eduvijes y MORALES BRITO, Jorge, “Política y discurso en el tratamiento al tema migratorio de la 4T”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 15, núm. 47, enero-junio de 2021.
- JARQUE, Carlos, ORTÍZ, María Salvadora y QUENAN, Carlos (eds.), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, México, Secretaría General Iberoamericana, 2009.
- NAU, Henry, *Perspectives on international relations. Power, institutions, ideas*, 3ª edición, Washington D.C., CQ Press, 2012.
- PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, num 3, 1988.
- RIBANDO SEELKE, Clare, “Mexico: Background and U.S. Relations”, *Congressional Research Service*, núm. R42917, 17 de mayo de 2023.
- RIBANDO SEELKE, Clare y MIRO, Ramon, “Mexico’s immigration control efforts”, *Congressional Research Service*, núm. IFI0215, 13 de marzo de 2023.
- RICHARD MUÑOZ, María y MORALES ROBLES, Avelina, *Cumbre de los Líderes de América del Norte*, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, (Cámara de Diputados), carpeta informativa SPE-CI-A-10-12.
- TROUTH HOFMANN, Erin, JACOBS, Paul y PETRZELKA, Peggy, “State Immigration Policies: The Role of State Compacts and Interest Groups on Immigration Legislation”, *International Migration*, vol. 57, núm. 1, febrero de 2019.
- VÁZQUEZ MENELEY, Sergio, “Lo humanitario en la actual política migratoria de México ¿Cambio o continuidad?”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 7, núm. 1, 2020.

VEREA, Mónica, “La política migratoria canadiense en la era de Justin Trudeau y los efectos para los migrantes mexicanos”, *Norteamérica*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre 2020.

VILLARREAL, M. Angeles y LAKE, Jennifer, “Security and Prosperity Partnership of North America: an overview and selected issues”, *Congressional Research Service*, núm. RS22701, 27 de mayo de 2009.

2. *Documentos internacionales*

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, *Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección*, 10 de junio de 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Perfil migratorio de México”, Boletín anual 2022.

-----, “Tendencias migratorias de las Américas”, Reporte, 28 de febrero de 2023.

3. *Internet*

BELCHI, Antoni, *La nueva ley de Florida contra la migración irregular: las claves*, Voz de América.

DIEZ, Beatriz, *Qué es un “tercer país seguro” y por qué Trump quiere que el gobierno de AMLO acepte que México se convierta en uno*, BBC News Mundo.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Aníbal y LATJAM, Tamara, *Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN)*.

GOBIERNO DE CANADÁ, *Canada-Mexico Action Plan*.

KLOBUCISTA, Claire, CHEATHAM, Amelia y ROY, Diana, *The U.S. Immigration Debate*, Council on Foreign Relations.

LEVINSON-KING, Robin, *Por qué Canadá quiere recibir a 1,5 millones de inmigrantes para 2025*, BBC News.

PRIME MINISTER OF CANADA, *Declaration of North America*.

-----, *Fact sheet: Key Deliverables for the 2023 North American Leaders’ Summit*.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *México y Canadá acuerdan visión migratoria conjunta en el Diálogo de Alto Nivel sobre Movilidad de Personas*.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Declaración conjunta de los líderes de América del Norte.*

-----, *Hoja informativa: Entendimiento Bicentenario sobre seguridad, salud pública y comunidades seguras entre México y los Estados Unidos.*

SULLIVAN, Eileen, *El Título 42 terminará pronto. ¿Qué significa para EE. UU. y para las personas que migran?*, The New York Times.

THE WHITE HOUSE, *Fact sheet: Key Deliverables for the 2023 North American Leaders' Summit.*

-----, *Fact sheet: United States Key Deliverables for the 2016 North American Leaders' Summit.*

-----, *Joint Statement by President Biden and Prime Minister Trudeau.*

-----, *La Rama Legislativa.*

-----, *Readout of President Joe Biden's Meeting with President López Obrador of Mexico.*

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, *Procesos para Cubanos, Haitianos, Nicaragüenses y Venezolanos.*

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Principales resultados de la Cumbre de Líderes de América del Norte de 2021. Ficha informativa.*

-----, *Senior Administration Officials on the upcoming U.S.-Mexico High-Level Security Dialogue.*

4. Otros

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios.