

Declaración Conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019

Manuel **Becerra Ramírez***

El jueves 30 de mayo de 2019, el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, anunció una sanción unilateral contra México, mediante la cual se establecería un arancel progresivo en todos los productos importados desde México a partir del 10 de junio de 2019, empezando por el 5%; subirían al 10% a partir del 1o. de julio, 15% a partir del 1o. de agosto; 20% desde septiembre y 25% a partir de octubre. Tal sanción se debía a la supuesta falta del control por parte de México, de la migración que viene de Centroamérica hacia Estados Unidos.

Eso provocó una reunión entre los equipos de negociadores de México (encabezado por el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubon) y Estados Unidos, en Washington D.C. del 31 de mayo al 8 de junio, y como resultado se publicó la siguiente Declaración Conjunta:

Washington D.C, 7 de junio de 2019.

Declaración Conjunta México Estados Unidos

México y los Estados Unidos se reunieron esta semana para enfrentar los retos comunes en materia de migración incluyendo la entrada de migrantes a Estados Unidos que violan la legislación estadounidense. Teniendo en cuenta el aumento significativo de migrantes a Estados Unidos, provenientes de Centroamérica a través de México, ambos países reconocieron la importancia fundamental de resolver rápidamente la emergencia humanitaria y la situación de seguridad prevalecientes.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en el Sistema Nacional de Investigadores.

Los gobiernos de México y Estados Unidos trabajarán conjuntamente lo más pronto posible para alcanzar una solución duradera.

Como resultado de las discusiones, México y Estados Unidos se comprometieron a:

Reforzamiento de las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México

México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para dismantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamientos y transporte ilegales. Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común.

Instrumentación de la sección 235(b)(2)(C)

Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235(b)(2)(C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos.

Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción lo más expedito posible.

Acciones adicionales

Ambas partes están de acuerdo en que en el caso de que las medidas adoptadas no tengan los resultados esperados, entonces tomarán medidas adicionales.

De ser necesario, México y los Estados Unidos a fin de enfrentar los flujos migratorios irregulares y las cuestiones de asilo, continuarán sus conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, mismas que serán concluidas y anunciadas en un periodo de 90 días.

Estrategia regional en curso

México y los Estados Unidos reiteraron la declaración del 18 de diciembre de 2018 en la que ambos países se comprometieron a fortalecer y a ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica para crear una zona de prosperidad. Ambos países reconocen los fuertes vínculos entre el crecimiento económico en el sur de México y el éxito de la promoción de la prosperidad, el buen gobierno y la seguridad en Centroamérica. Estados Unidos reiteró su beneplácito al Plan de Desarrollo Integral lanzado por el gobierno de México en conjunto con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, para promover estos objetivos. México y los Estados Unidos liderarán el trabajo con socios nacionales e internacionales para construir una Centroamérica próspera y segura y así abordar las causas subyacentes de la migración, con el objetivo de que los ciudadanos puedan construir mejores vidas para ellos y sus familias en casa.¹

Junto con esta Declaración conjunta, también fue firmado el documento denominado “Acuerdo Suplementario entre los Estados Unidos y México”, del 7 de junio del 2019.

Acuerdo Suplementario entre los Estados Unidos y México.

En referencia a la declaración conjunta de los gobiernos de Estados Unidos y México del 7 de junio de 2019, las partes acuerdan las siguientes medidas para atender la situación actual en la frontera sur de EU.

Estados Unidos y México iniciarán inmediatamente pláticas con el fin de establecer términos definitivos para un acuerdo bilateral vinculante que más adelante ayude a la repartición y asignación de responsabilidades en las peticiones de refugio de migrantes.

Como mínimo, este convenio incluiría, de acuerdo con las obligaciones legales locales e internacionales de cada parte, un compromiso en el cual México y Estados Unidos aceptan el regreso, y las peticiones de refugio, de los nacionales de un tercer país que hayan cruzado a una nación para llegar a un puerto de entrada o entre puertos de entrada del otro país en cuestión. Ambos países además preten-

¹ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46756/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf, consultado el 19 de agosto de 2019. Su versión en inglés está disponible en: <https://www.state.gov/u-s-mexico-joint-declaration/>, consultado el 2 de octubre de 2019.

den ser parte de una aproximación regional para compartir responsabilidades en relación con los procesos de peticiones de refugio de migrantes.

México además se compromete inmediatamente a revisar sus leyes y regulaciones con miras a identificar cualquier cambio que sea necesario para implementar el acuerdo.

Si Estados Unidos determina, a su discreción y posterior consulta con México, después de 45 días tras la fecha de firma de la declaración conjunta, que las medidas adoptadas por el Gobierno de México de conformidad con la declaración conjunta no tienen el éxito suficiente para atender el flujo de migrantes en la frontera sur con Estados Unidos, el Gobierno de México tomará todas las medidas necesarias en sus leyes para llevar el acuerdo a buen puerto con el objetivo de asegurar de que el convenio se llevará a cabo en 45 días.

Firmado el 7 de junio del 2019 en la Ciudad de Washington, D.C, por Alejandro Celorio Alcántara, consultor jurídico adjunto “A”, de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Marik String consejero jurídico de la delegación estadounidense.

Comentarios

1. En lo que se refiere a la acción de aumento de aranceles en perjuicio de México, por parte del gobierno de los Estados Unidos, se puede considerar que es una sanción unilateral ilegal. El comercio entre México y Estados Unidos tiene un marco jurídico muy concreto que es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Marrakech (Marruecos), por el cual se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) del cual son parte ambos países desde el 1o. de enero de 1995. En ningún momento, Estados Unidos alegó un incumplimiento de ambos acuerdos comerciales por parte de México, que pudiera dar pie a una controversia que diera motivos a sanciones, ni mucho menos se acudió al sistema de solución de controversias que ambos documentos internacionales establecen.

2. Además, es a todas luces ilegal una sanción comercial, por motivos de flujos migratorios que requieren una acción concertada internacional, en el que están involucrados los derechos humanos de los migrantes

3. La OMC en innumerables ocasiones se ha referido a la libertad de comercio y a la ilegalidad de las sanciones unilaterales. Hay que recordar que, en el marco del derecho internacional, las sanciones internacionales están previstas por el capítulo VII de la Carta de San Francisco y no está de

más decir que, la amenaza de sanciones por parte de Estados Unidos no se encuadran en dicho capítulo.

4. De acuerdo con lo anterior, todo tratado internacional que se pudiera celebrar como producto de la amenaza de Estados Unidos, podría estar afectado de nulidad, de conformidad con lo que dispone la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que en su artículo 52 se refiere a la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza.²

5. Ahora bien, en cuanto a la naturaleza jurídica de los dos documentos podemos decir que indudablemente no son tratados internacionales. Si vemos la expresión del Acuerdo Suplementario: “Estados Unidos y México iniciarán inmediatamente pláticas *con el fin de establecer términos definitivos para un acuerdo bilateral vinculante* que más adelante ayude a la repartición y asignación de responsabilidades en las peticiones de refugio de migrantes” (el énfasis es añadido), implicaría que lo firmado no es un acuerdo bilateral vinculante.

6. Y en efecto, si atendemos a la forma, vemos que los dos documentos están firmados por dos funcionarios de ambas cancillerías, que no tendrían autorización para firmar tratados internacionales (a menos que exista un poder para realizarlo).

7. Sin embargo, el contenido es ambiguo, porque si bien tiene disposiciones que no implican obligaciones para el Estado, hay otras que implican una obligación para el Estado mexicano que debería ser motivo de un tratado internacional, como lo menciona el apartado “Instrumentación de la sección 235(b) (2) (c)” de la Declaración Conjunta en comentario:

Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235(b) (2) (C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y

² “Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”.

educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos.

8. La Declaración Conjunta aquí se refiere a la *Section 235(b)(2)(C) of the Immigration and Nationality Act and the Migrant Protection Protocols* que es una ley interna de los Estados Unidos que se refiere a los migrantes extranjeros que llegan por las fronteras con Canadá y México.

9. Dicha sección establece que, los extranjeros que lleguen por tierra desde México generalmente pueden ser regresados al territorio del cual proceden.³ Aquí se entiende que se refieren a mexicanos que lleguen, por tierra al territorio estadounidense.

10. Pero también, por disposición del gobierno de Trump, se establece que los no mexicanos, extranjeros que entren por el territorio mexicano a Estados Unidos, también se regresen a México, en donde permanecerán durante la duración de su proceso migratorio.⁴

11. Evidentemente, esta es una disposición del derecho interno de los Estados Unidos que no obliga a México a menos de que haya un tratado internacional, pues es parte de la soberanía del Estado mexicano.

12. Sin embargo, si eso lo contiene la Declaración Conjunta podemos estar frente a un acuerdo tácito por parte de México, con lo cual se convierte en país tercero en materia de migración. Por lo tanto, la negativa de México para convertirse en país tercero debe ser clara y por las vías oficiales.

13. Otro asunto interesante es el relativo a la naturaleza jurídica de la Declaración Conjunta y del Acuerdo Suplementario. Si no son tratados in-

³ “Section 235(b)(2)(C) of the Immigration and Nationality Act (INA) provides that aliens arriving by land from a foreign contiguous territory (i.e., Mexico or Canada) —whether or not at a designated port of entry— generally may be returned, as a matter of enforcement discretion, to the territory from which they are arriving pending a removal proceeding under Section 240 of the INA”. Más información disponible en: https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/2019/2019-01-28-Guidance-for-Implementing_section-35-b-2-C-INA.pdf, consultado el 3 de octubre del 2019.

⁴ “On December 20, 2018, Secretary of Homeland Security Kirstjen M. Nielsen announced that the Department of Homeland Security (DHS) will begin the process of implementing Section 235(b)(2)(C) of the INA on a large scale. That statutory provision allows for the return of certain aliens to a contiguous territory pending Section 240 removal proceedings before an immigration judge. Under the MPP, aliens who are nationals and citizens of countries other than Mexico (third-country nationals) arriving in the United States by land from Mexico —illegally or without proper documentation— may be returned to Mexico for the duration of their immigration proceedings as a matter of prosecutorial discretion”.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2020.20.14486>

ternacionales, entonces deben ser acuerdos interinstitucionales, que son las dos categorías reconocidas por la Ley Sobre la Celebración de Tratados de 1992 (LSCT). Si así es, llama la atención que esta ley establece un mecanismo de control de los acuerdos interinstitucionales, mediante el cual, la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene la obligación de dictaminar sobre la procedencia de suscribir dichos acuerdos o no. Con lo cual se llega al absurdo, en el caso concreto, de convertirse en juez y parte del proceso de celebración de los acuerdos interinstitucionales.