

Geopolítica en los tiempos de Trump:

política internacional
y aspectos institucionales de la
relación México-Guatemala



Carlos Heredia Zubieta
(coordinador)



Región
Transfronteriza
México
Guatemala

Geopolítica en los tiempos de Trump: política internacional y aspectos institucionales de la relación México-Guatemala

Carlos Heredia Zubieta
(coordinador)



cip. centrogeo. biblioteca ing. jorge l. tamayo
nombres: Heredia Zubieta, Carlos, coord.
título: Geopolítica en los tiempos de Trump: política internacional y aspectos institucionales de la relación México-Guatemala. | Carlos Heredia Zubieta, Joy Lee Olson, Regina Martínez Casa, Rafael Elías López Arellano, Nuty Cárdenas Alaminos, Elizabeth Sarahí Magallón Ibarra, Mariana Jiménez-Canet Atilano, Jorge Alberto Schiavon Uriegas, Luz María de la Mora Sánchez.
descripción: Primera edición | Ciudad de México: 2020
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. |
Serie: Colección Región Transfronteriza México-Guatemala. (RTMG)
palabras clave: Estados Unidos | México | Guatemala | Relaciones internacionales | Geopolítica | Política institucional(Estados Unidos-México) | Política institucional(México-Guatemala) | Política pública | Política migratoria | Seguridad | Crimen organizado | Sociedad | Economía | Región transfronteriza .
clasificación: LC JZ361.3.6 H542g

PROYECTO APOYADO POR EL FORDECYT
Diseño de portada: Samuel Morales Hernández

Primera edición, 2020

D.R. © 2020, Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C.
Contoy 137 Esq. Chemax, Col. Lomas de Padierna, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14240, Ciudad de México
www.centrogeo.org.mx
ISBN de la Colección: 978-607-98310-2-8
ISBN: 978-607-98310-8-0

D.R. © 2020, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Juárez 87, Col. Tlalpan centro, Alcaldía Tlalpan C.P.14000, Ciudad de México
www.ciesas.edu.mx
ISBN de la Colección: 978-607-486-570-7
ISBN: 978-607-486-577-6

D.R. © 2020, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, Alcaldía Miguel Hidalgo, C. P. 01210, Ciudad de México.
www.cide.edu
editorial@cide.edu
TW @LibrosCIDE
ISBN de la Colección: 978-607-8508-87-7
ISBN: 978-607-8508-94-5

D.R. © 2020, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, Col. San Juan Mixcoac, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03730, Ciudad de México
Conozca nuestro catálogo en www.mora.edu.mx
ISBN de la Colección: 978-607-8611-72-0
ISBN: 978-607-8611-81-2

D.R. © 2020, El Colegio de la Frontera Sur Av. Centenario km 5.5, C.P. 77014 Chetumal, Quintana Roo
www.ecosur.mx
ISBN de la Colección: 978-607-8767-04-5
ISBN: 978-607-8767-09-0

La presente publicación fue sometida a un arbitraje doble ciego para garantizar su calidad, originalidad y pertinencia.

Impreso en México
Printed in Mexico

Directorio de la Colección Editorial RTMG

Dr. José Ignacio Chapela Castañares

Director General, CentroGeo

Dr. Carlos Macías Richard

Director General, CIESAS

Dr. Sergio López Ayllón

Director General, CIDE

Dra. Diana L. Guillén Rodríguez

Directora General, Instituto Mora

Dra. María del Carmen Pozo de la Tijera

Directora General, Ecosur

Dra. Regina Martínez Casas

Coordinadora General de la edición

Dr. Tonatiuh Guillén López

Coordinador de contenidos

Dulce Mariana Gómez Salinas

Editora ejecutiva

Comisión Científica de la Colección Editorial RTMG

Dra. Regina Martínez Casas

Secretaria Técnica

CIESAS

Dra. Julieta Fuentes Carrera

CentroGeo

Dr. Carlos Antonio Heredia Zubieta

CIDE

Dra. Martha Luz Rojas Wiesner

Ecosur

Dra. Mónica Toussaint Ribot

Instituto Mora

Índice

Introducción: Carlos Heredia Zubieta	9
---	---

Primera parte:

Política internacional. El papel de Estados Unidos en la región	21
--	----

Las políticas de la administración de Trump hacia México y su impacto en Centroamérica: Carlos Heredia Zubieta	23
---	----

La influencia de Estados Unidos en la región transfronteriza México-Guatemala: Joy Lee Olson	55
---	----

Los nuevos sentimientos de la Nación y la actual coyuntura en la relación México-Estados Unidos y su efecto en la región transfronteriza México-Guatemala: Regina Martínez Casas y Rafael Elías López Arellano	107
--	-----

Segunda parte:

Política institucional en la relación México-Guatemala	149
---	-----

La relación institucional México-Guatemala: muchos mecanismos, pocos resultados: Nuty Cárdenas Alaminos, Mariana Jiménez Canet Atilano y Elizabeth Magallón	151
---	-----

La Comisión Binacional México-Guatemala: ¿Cómo impactan el poder, la confianza y las capacidades institucionales su funcionamiento?: Mariana Jiménez Canet Atilano y Jorge A. Schiavon	187
--	-----

El comercio México-Guatemala: retos y oportunidades para mejorar la
relación bilateral: Luz María de la Mora Sánchez 267

Agradecimientos 301

Acerca de los autores 303

Introducción

Carlos Heredia Zubieta

La región transfronteriza México-Guatemala tiene una importancia geopolítica y económica de la cual pocos mexicanos somos conscientes. Esta asignatura pendiente nos ha llevado a un grupo de investigadores de Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y de dos universidades guatemaltecas, a realizar una pesquisa conjunta sobre la situación actual y el potencial de la franja fronteriza de 956 kilómetros de longitud, a lo largo de la cual colindan los estados mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, con los departamentos guatemaltecos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Petén.

El estudio conjunto de esta frontera y de las implicaciones de política pública que de esta pesquisa se desprendan representa una tarea largamente postergada. Es un lugar común decir que los mexicanos sabemos muy poco sobre Guatemala. Adicionalmente, ambos países enfrentamos un desafío compartido: el escaso control que ejercemos sobre el territorio. En la franja fronteriza ocurren las visitas familiares y turísticas, los flujos comerciales y la migración, pero también el tráfico de personas, el trasiego de drogas y de armas, y el despliegue de las bandas del crimen organizado, cuyo impacto es cotidiano y creciente.

Muchos de los desafíos existentes en la frontera son meras manifestaciones visibles de fenómenos que se extienden mucho más allá de esta hacia el interior de ambos países. El comercio de drogas ilegales, por ejemplo, conecta puntos de redistribución en Guatemala con el sur de México y con puntos de distribución en Estados Unidos. Por ello, el tráfico de drogas no es solo un problema

fronterizo, sino también un problema binacional e internacional que los gobiernos tratan de abordar al menos parcialmente a través de la intercepción y la contención en la frontera.

La política de México hacia Centroamérica ha vivido distintos momentos en décadas recientes. Conoció un episodio muy importante en 1983 con el Grupo Contadora, cuando la diplomacia mexicana trabajó con Colombia, Venezuela y Panamá para promover conjuntamente la paz en Centroamérica. Años después se firmaron sendos acuerdos de paz para El Salvador y Guatemala, en 1992, en el Castillo de Chapultepec, México, entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que pusieron fin a doce años de guerra civil. Asimismo, en 1996, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que dio término a una guerra que duró más de 36 años.

A partir de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el 1 de enero de 1994, México ha dado absoluta prioridad a sus vínculos con Estados Unidos y Canadá, y por sus propias omisiones ha ido perdiendo relevancia en la región centroamericana y particularmente en su relación con Guatemala, El Salvador y Honduras. Sin embargo, en los hechos se están consolidando hacia el sur un mercado laboral transfronterizo y una serie de vínculos económicos, familiares, sociales y culturales que no pueden ni deben ser desdeñados.

Además de México y Guatemala, hay un tercer actor omnipresente: Estados Unidos. Ambos países tenemos la mirada fija en la acciones u omisiones de Washington, que además de ser el principal socio comercial de cada país, es un actor cuyo peso geopolítico y militar lo convierte en un factor interno, cuasi determinante tanto en la política interna como externa de México y de Guatemala. De hecho, Washington ha avanzado de manera muy importante en una estrategia geopolítica descrita como la “externalización” de su frontera formal con México, que va de San Diego/Tijuana a Brownsville/Matamoros, para ubicarla en el río Suchiate en la línea limítrofe entre México y Guatemala, e incluso más al sur, hasta el Canal de Panamá. Así, las definiciones que Washington hace de su “seguridad nacional” son trasladadas hacia México, Guatemala, El Salvador y Honduras para ser adoptadas o adaptadas por estos países.

La geopolítica es el estudio espacial del poder. En el caso de este libro, tenemos como desafío responder la pregunta central que nos planteamos: ¿cómo se articula y cómo se ejerce el poder, tanto en el ámbito formal de los gobiernos, las cámaras empresariales, las fuerzas armadas y los actores externos, como en el ámbito de los poderes fácticos del narcotráfico y del crimen organizado?

Aunque este estudio se enfoca en la franja fronteriza México-Guatemala, es evidente que los distintos fenómenos sociales aquí examinados revisten características regionales y no pueden ser abordados de manera unilateral desde un solo país. En este sentido los análisis aquí incluidos se plantean desde un contexto más amplio, que rebasa las fronteras nacionales.

La paz no se limita a la ausencia de la guerra. Tres décadas después de los acuerdos de paz, no gozan de tranquilidad los ciudadanos de Guatemala, El Salvador y Honduras, ni los mexicanos en amplias franjas de nuestro territorio. Somos todos nosotros presas de violencias sistémicas, cuyo génesis y cuyas manifestaciones son abordados en la primera parte de este libro, incluyendo el papel de Estados Unidos en la región estudiada.

Este libro consta de dos partes. La primera parte versa sobre la política internacional y en especial sobre el papel geopolítico de Washington en la región en estudio. La segunda parte es un análisis de tipo institucional sobre las relaciones de México con Guatemala desde la perspectiva histórica, diplomática, comercial y cultural. El hilo conductor de los capítulos de este libro es ofrecer al público lector elementos de comprensión de los factores geopolíticos, institucionales, económicos, sociales y culturales que impactan a la región transfronteriza México-Guatemala. La gran mayoría de los textos fueron concluidos en 2019, pero el paso del tiempo no quita valor alguno a su relevancia, ni a su contribución, pues aportan un análisis estructural que va más allá de la coyuntura. Asimismo, los autores han adicionado un *post scriptum* en 2020 para actualizar algunos temas torales.

En el ámbito de la política internacional, su fuerte presencia hace que Washington sea visto como algo más que un actor externo. De hecho, en una combinación de las vías militar, diplomática, económica, tecnológica y comercial, es un protagonista omnipresente y todopoderoso. Su influencia responde a sus

intereses específicos en cada momento y puede incidir en favor de la democracia y las instituciones políticas, o en sentido totalmente contrario al bien público, para impulsar sus intereses específicos.

En la primera parte, Carlos Heredia Zubieta ofrece en el primer capítulo una visión panorámica de las cuatro crisis que Guatemala, El Salvador y Honduras experimentan, a saber:

- a.) la economía extractiva, depredadora y dependiente, que usa el suelo, el aire y la tierra en beneficio de un pequeño puñado de personas;
- b.) las violencias sistémicas, expresadas en el despliegue del crimen organizado de pandillas y maras que controlan amplias franjas del territorio centroamericano y mexicano;
- c.) la degradación ambiental acelerada que es evidente sobre todo en el llamado corredor seco centroamericano; y
- d.) los sistemas políticos secuestrados por los poderes fácticos, que cierran las vías cívicas y políticas de organización y de participación pacífica de los ciudadanos.

Este diagnóstico de lo que ocurre en México, Guatemala, El Salvador y Honduras se hace todavía más complejo con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, a partir del 20 de enero de 2017. Este ha presionado a México, Guatemala, El Salvador y Honduras de diferentes maneras para que adopten su política migratoria de contención, detención y deportación. Los cuatro gobiernos han optado por la política de “apaciguamiento” y se pusieron al servicio de Trump y de su política racista antiinmigrante. Esa es la posición del gobierno mexicano frente a las elecciones de noviembre de 2020.¹

Adicionalmente, las políticas puestas en marcha por el presidente Trump apuntan a la reducción de la ayuda oficial a los tres países centroamericanos, e incluso al socavamiento de su política de asilo, que ha orillado a los tres países

¹ Fuente: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, actualizado en 23/10/18. Recuperado de: https://defenseoversight.wola.org/primarydocs/181024_swb_cbp.pdf

centroamericanos a convertirse en “Tercer país seguro”. México no ha firmado un acuerdo de este tipo, pero en los hechos aplica sus disposiciones. Este mecanismo consiste en que, cuando una persona abandona México para solicitar asilo en Estados Unidos, este país puede negarse a recibirla, y entonces y remitirla a un tercero, por ejemplo, Guatemala, que considere que puede darle las mismas atenciones.

Ello representa una cruel paradoja, porque El Salvador ocupa el primer lugar mundial con una tasa de 61.8 homicidios por cada 100 mil habitantes; Honduras el lugar 3 con una tasa de 41.7; Guatemala el lugar 9, con una tasa de 26.1; y México —que no ha firmado un acuerdo de tercer país seguro— el lugar 12, con una tasa de 24.8 homicidios por cada 100 mil habitantes según la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONU, 2019). Es una contradicción flagrante, una cruel paradoja y un elevado grado de cinismo político darles la denominación de “país seguro”.

A partir del inicio del gobierno del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, este se vio sacudido por las fuertes presiones del gobierno de Trump que criminalizan a los trabajadores migratorios. El 27 de febrero de 2019 la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, anunció que México aceptaría, en un esquema ordenado, a migrantes devueltos a territorio nacional mientras esperan la resolución de su solicitud de asilo. Adicionalmente, estas presiones se traducen a partir de junio de 2019 en una fuerte inversión mexicana en el despliegue de 25 mil elementos de la Guardia Nacional en ambas fronteras, para instrumentar la política de contención, detención y deportación migratoria. En un primer momento no se advirtió un costo electoral —Trump incluso se jacta de incrementar su capital político cada vez que agrade a los migrantes— aunque sus consecuencias, en el seno de los pueblos y de los trabajadores migratorios, todavía no se pueden aquilatar a cabalidad en el caso de México.

El 29 de enero de 2019 el gobierno de Donald Trump comenzó a poner en práctica el llamado *Migration Protection Protocol* (MPP) o protocolo “Quédate en México”, un eufemismo que describe la devolución de personas que solicitan asilo en Estados Unidos, para esperar en territorio mexicano algún veredicto sobre sus trámites ante la corte estadounidense. Los resultados han

sido devastadores para sus vidas, seguridad y dignidad, y prácticamente han nulificado su acceso efectivo a la protección internacional ante las cortes estadounidenses y en México.

El análisis desplegado por el profesor Heredia se complementa de manera natural con el texto de la investigadora Joy Lee Olson, de Washington, D. C., que es el segundo capítulo, el cual versa sobre la fuerte influencia estadounidense en la región fronteriza México-Guatemala. La investigación de la maestra Olson pasa revista al pensamiento estadounidense acerca de la frontera entre México y Estados Unidos, tanto en el gobierno del demócrata Barack Obama como durante la administración de Donald Trump. Su pesquisa se detiene en los cambios de los patrones de migración, derivados del incremento de niños y de niñas no acompañados, en los flujos registrados sobre todo entre el noreste de México y el estado de Texas. Asimismo, en este apartado, se proporcionan al lector elementos de análisis sobre la evolución de la ayuda y la asistencia externa de Washington a los países centroamericanos, y de la forma en que esta ayuda condiciona las políticas estadounidenses aplicadas en Centroamérica —con énfasis en lo ocurrido en Guatemala—.

En la parte final de su texto la autora se detiene en los múltiples mecanismos utilizados por Washington para disuadir la migración centroamericana hacia el norte: la separación familiar, las restricciones al asilo, el mecanismo de “tercer país seguro”, el desplazamiento de tropas hacia la frontera México-Estados Unidos, y la reiteradamente prometida construcción del muro fronterizo en la línea divisoria, que va de San Diego/Tijuana a Brownsville/Matamoros. Este capítulo concluye con un análisis de la primera caravana migrante, que partió de San Pedro Sula, Honduras, hacia Estados Unidos en el otoño de 2018.

En el capítulo tercero, Regina Martínez Casas y Rafael López Arellano realizan un análisis sobre la manera en que los nacionalismos y las narrativas construyen lealtades nacionales. Exponen cómo la necesidad de fortalecer el sentido de nación con base en la definición de lo *propio* y lo *extraño*, también dividido entre lo *deseable* y lo *indeseable*, han estado presentes en las narrativas que han forjado la identidad mexicana y consolidado su cohesión a lo largo de toda su vida independiente. Los autores muestran la manera en que las narrativas

nacionalistas apelan a registros discursivos que han abarcado géneros como la literatura, la plástica, el cine y recientemente, las llamadas *redes sociales*.

La doctora Martínez Casas y el doctor López Arellano presentan una inédita dinámica de enunciación sobre la integridad nacional en el contexto de la nueva geopolítica que ha implicado la llegada de Donald Trump al poder como presidente de Estados Unidos. Desde el proceso electoral de 2016, México y los mexicanos se convirtieron en tema recurrente. En respuesta al discurso antimexicano de Trump, el Estado mexicano ha generado también estrategias de defensa en el marco de una relación que, desde hace muchas décadas, ha sido contradictoria, desigual, tensa, errática y progresivamente más subordinada. Esto ha afectado no solo la relación binacional, sino también los vínculos que tiene México con los países del norte de Centroamérica y afecta de manera notable la región transfronteriza México-Guatemala.

Con ese propósito, desglosan las narrativas nacionalistas en México y los registros discursivos en dichas narrativas. La metodología seguida consiste en un acercamiento a los distintos géneros discursivos y su uso político, el empleo de la teoría de las interlocuciones desde el poder, así como el uso de redes sociales —como Twitter— para el análisis de las relaciones geopolíticas, y otro tipo de aprovechamientos como el realizado por las caravanas migrantes.

En la segunda parte del libro, enfocada en la política institucional relativa a la relación México-Guatemala, el capítulo cuatro aporta un mapeo y un diagnóstico de los tratados y los acuerdos entre ambos países, a cargo de las investigadoras Nuty Cárdenas Alaminos, Elizabeth Sarahí Magallón Ibarra y Mariana Jiménez-Canet Atilano, del CIDE. Las autoras realizan un recuento histórico de la relación institucional entre México y Guatemala; presentan un mapeo de los tratados y acuerdos firmados por ambos países a nivel bilateral y local; revisan la evolución de los últimos años hacia una mayor institucionalización de los mecanismos más relevantes en la relación bilateral; presentan un análisis de los posibles factores que explican la variación en los mecanismos de cooperación en la relación México-Guatemala, utilizando la información recabada de las fuentes ya mencionadas; y finalmente aportan sus conclusiones y recomendaciones.

En esta visión panorámica de acuerdos y convenios en ámbitos como comercio, inversiones y negocios, cultura, turismo, desarrollo municipal, recursos humanos, educación, ciencia y tecnología, entre otros, las autoras encuentran que las áreas en las cuales ha habido una mayor cooperación bilateral han sido seguridad, migración y asuntos fronterizos, mientras que otros asuntos, como la cooperación económica, científica y educativa, si bien ha habido un avance en los últimos años, han quedado relegados.

Asimismo, este análisis subraya la diferencia entre lo firmado y lo efectivamente realizado, ejercicio que evidencia los diversos grados de avance registrados en cada tratado o acuerdo. Mientras algunos han registrado algunos logros, otros simplemente se han quedado en el papel.

En el capítulo cinco, los investigadores Jorge A. Schiavon Uriegas y Mariana Jiménez-Canet Atilano analizan la evolución de la Comisión Binacional México-Guatemala, su funcionamiento, sus alcances y limitaciones. El argumento central es que la variación de funcionamiento entre los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala se explica por tres factores: los intereses del país más favorecido en la relación asimétrica; el nivel de confianza sobre el otro que tienen los países en cada tema y la capacidad institucional de las dependencias internas encargadas de cada grupo.

En el periodo 2000-2018 —que en México abarca las administraciones de Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, y del lado guatemalteco, Óscar Berger, Álvaro Colom, Otto Pérez Molina y Jimmy Morales—, los autores hacen un recuento de las opiniones de los expertos sobre la mencionada Comisión Binacional, y emiten un conjunto de recomendaciones de política pública para mejorarlas. Una lectura detallada del capítulo permitirá al lector encontrar la racionalidad que subyace a las conclusiones de los autores del quinto capítulo: los principales problemas identificados para el avance de la cooperación institucional entre México y Guatemala y el funcionamiento óptimo de la Comisión Binacional fueron la desconfianza de Guatemala hacia México; la debilidad relativa de las instituciones guatemaltecas; la imposición de intereses por parte de México; y la descoordinación y falta de interés en diversos temas por ambos países.

La segunda parte concluye con el sexto capítulo, que aporta una descripción y un análisis de los flujos económicos entre México y Guatemala. Su autora es Luz María de la Mora —una renombrada experta en el tema que se ha desempeñado tanto en la academia como en la consultoría privada, y en altos cargos del gobierno federal— quien ofrece una visión panorámica del comercio bilateral México-Guatemala, así como de los retos, las oportunidades y los mecanismos de cooperación para impulsar el comercio y la inversión entre ambas naciones. La autora subraya de entrada una paradoja: la relación bilateral de comercio e inversión debería de ser una fuente de prosperidad económica y bienestar para la región del sur-sureste de México; sin embargo, esta se percibe más como una fuente de conflictos y se ha caracterizado también por la desconfianza de ambas partes, lo que tiene hondas raíces históricas.

En este sexto capítulo a su cargo, la autora se plantea las preguntas clave sobre el comercio bilateral y regional: ¿Por qué el TLC Único y el comercio y las inversiones no han logrado detonar tasas de crecimiento y mayores niveles de bienestar en la región? ¿Por qué si el comercio se liberalizó con el TLC en vez de crecer este se contrajo en el periodo 2012-2017? ¿Por qué si el comercio logró detonar el desarrollo de la frontera norte de México con la implementación del TLCAN no ha sido el mismo caso para la frontera sur con el TLC Triángulo Norte y con su versión actualizada en el TLC Único México-Centroamérica?

La respuesta no se hace esperar: el comercio y las inversiones bilaterales podrían detonar mayores oportunidades productivas en la frontera si a esta relación y a estos temas se les da la prioridad política que requieren. Ello se tendría que traducir en invertir en desarrollar la infraestructura física e institucional que se requiere para generar oportunidades productivas a través del aprovechamiento de dichos acuerdos. Asimismo, se tienen que atender temas vinculados con la seguridad para enfrentar correctamente los retos relacionados con el comercio informal de mercancías legales, así como los derivados de flujos de tráfico ilegal, que pasa por una frontera porosa con cuantiosos cruces informales donde hay escasos controles.

A manera de conclusión, anota la doctora De la Mora en su capítulo, el reto de mayor envergadura y de más largo plazo es buscar formas constructivas

para ir transitando de la informalidad y la ilegalidad a una economía formal con la que efectivamente se pueda crecer. La inversión pública sí cambia la calidad de vida de la población y en la frontera esta es urgente. Además, es indispensable para promover la formalización de la economía de la frontera México-Guatemala. Solo con una atención prioritaria y sostenida de las autoridades responsables en ambos países se van a poder detonar oportunidades productivas para el desarrollo sostenible de la frontera sur de México. El comercio y las inversiones son instrumentos valiosos, pero seguirán siendo insuficientes sin el impulso y la prioridad política que esta región requiere.

Al final del libro se aporta una breve semblanza curricular de cada uno de los autores.

¿Qué esperar hacia adelante? Tal como lo han delineado varios de los autores de capítulos en este libro, así como otros especialistas, es preciso abordar tres desafíos para que la cooperación bilateral México-Guatemala fructifique:

- i.) de carácter histórico: a partir de 1821, las heridas de la incorporación a México de los territorios chiapanecos, y más adelante del Soconusco;
- ii.) de carácter político: la falta de comprensión de que el desarrollo local de cada lado de la frontera favorece a ambos países y que, a querer o no, tenemos un futuro compartido; y
- iii.) de carácter económico y social: de ambos lados de la frontera puede afirmarse que se trata de territorios extraordinariamente ricos en agua, bosques, selvas, petróleo, gas y biodiversidad, pero con pueblos pobres dado que la mayoría de sus habitantes tienen un nivel de ingresos muy reducido, realidad que se recrudece en el caso de los pueblos indígenas en ambos países.

Los pobres se ven forzados a salir de su país para buscar oportunidades económicas en el exterior y al final del día son quienes meten dinero a sus comunidades con el envío de remesas, cuyo monto conjunto en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras fue de 21 681 millones de dólares en 2019, cantidad veinte veces mayor que el total de la ayuda externa estadounidense a los tres países en ese año.

El futuro del mundo y por lo tanto de esta región está ligado a lo que ocurra con los bloques económicos y geopolíticos. La pandemia del coronavirus en la primavera de 2020 ha puesto en evidencia que las fronteras físicas o tecnológicas no impidieron su propagación, y que por lo tanto su abordaje debe plantearse desde un diagnóstico compartido y una perspectiva regional de corresponsabilidad.

La cooperación internacional para el desarrollo es puesta en riesgo por la pandemia del covid-19, porque al menos en el corto plazo el uso de los fondos bilaterales y multilaterales disponibles evidentemente se orientará a combatirla y a lidiar con sus efectos económicos. Mientras la Comisión Económica para América Latina (Cepal) acierta en plantear el Plan de Desarrollo Integral (PDI) El Salvador-Guatemala-Honduras-México, este no dispone de dinero suficiente, mientras que el programa estadounidense conocido como “América Crece” sí tiene recursos, pero sigue las pautas tradicionales de favorecer a las compañías contratistas estadounidenses, antes que impulsar la apropiación social del desarrollo local y regional.

México y Guatemala todavía estamos en una etapa muy incipiente en lo que toca a las instituciones que están presentes en la frontera común. Si atendemos a la experiencia entre otros países y en otras líneas fronterizas, las instituciones más eficaces son de carácter binacional. Ello es el caso de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala (CILA México-Guatemala), pero no de muchas más. Las instituciones eficaces tienen poder de decisión en su ámbito, cuentan con un equipo de trabajo permanente y calificado que puede formular planes de largo plazo y tomar decisiones con base en evaluaciones técnicas expertas, y asegurarse de dar seguimiento a sus decisiones. Asimismo, son instituciones abiertas a las propuestas de una amplia gama de grupos interesados en los asuntos públicos, como lo son los gobiernos locales y estatales, las cámaras empresariales, las universidades y los grupos cívicos y organismos civiles. En el caso de la región transfronteriza México-Guatemala, ello sigue siendo una aspiración y una asignatura pendiente más que una realidad.

Los ámbitos académico y universitario registran esfuerzos conjuntos y transfronterizos de gran valía. Deseo destacar que varios de los autores cuyos trabajos están incluidos en este libro mantenemos relaciones de cooperación

con académicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Guatemala), de la Universidad Rafael Landívar (URL) de Guatemala, de la Universidad del Valle de Guatemala, y de las universidades estatales o campus departamentales correspondientes. No sorprende a nadie sostener que en este rubro tanto México como Guatemala tenemos mucho más por hacer que lo logrado hasta hoy.

Finalmente, quiero decir que los investigadores cuyos textos se incluyen en este libro y los centros públicos de investigación y universidades en donde laboramos, ofrecemos importantes elementos de comprensión de la relación bilateral México-Guatemala, así como de sus interdependencias, sus complementariedades, sus asimetrías, y sus puntos de encuentro y de conflicto. Esto es válido para todos los ámbitos: seguridad pública y seguridad ciudadana, facilitación del tránsito y del comercio legal, desarrollo económico, administración del agua, medio ambiente y migración.

Toca a quienes están a cargo de las relaciones diplomáticas, políticas, económicas y fronterizas considerar estos elementos, en tanto las políticas públicas que ignoren la interdependencia o promuevan una soberanía mal entendida, acabarán por dañar a la relación bilateral y a las comunidades fronterizas.

Además de la satisfacción de contribuir con los insumos aquí publicados, todos y cada uno de los autores aspiramos a aportar nuestro granito de arena para que México y Guatemala, así como los estados o departamentos fronterizos de ambos, podamos transitar del muy desgastado intercambio mutuo de recriminaciones hacia el reconocimiento de que tenemos un futuro compartido que nos impele a plantear respuestas conjuntas ante desafíos comunes. Ese sería un uso provechoso de los textos aquí presentados, al tiempo que representaría el escenario más deseable para ambos países.

Ciudad de México, verano de 2020.

Primera parte:

Política internacional.
El papel de Estados Unidos en la región

Las políticas de la administración de Trump hacia México y su impacto en Centroamérica

Carlos Heredia Zubieta

When they go low, we go high

— Michelle Obama, 25 de julio de 2016.

Desde 2015, con el inicio de la campaña electoral del hoy presidente Donald Trump, la relación bilateral México-Estados Unidos se encuentra en un estado de convulsión. Nadie en el gobierno mexicano, en el aparato de inteligencia o en la academia previó que desde la Casa Blanca se lanzaran oficialmente contra su socio comercial inmediateamente al sur, con insultos y agravios, y con políticas como la extensión del muro fronterizo o las amenazas de imposición unilateral de aranceles a los productos mexicanos. Se ha llegado a llamar a Trump “el presidente estadounidense más antimexicano desde James Polk” (Krauze, 2017)¹ La visita de Trump a la residencia oficial de Los Pinos el 31 de agosto de 2016, a invitación del entonces presidente Enrique Peña Nieto, hizo un daño profundo a la relación bilateral por tres razones. La primera, porque nueve de cada diez mexicanos vieron como una humillación en nuestra propia casa que el candidato que llevaba un año insultándolos recibiera trato de Jefe de Estado (Corasaniti y Ahmed, 2016). La segunda, porque nunca supimos si también fue invitada la candidata demócrata, Hillary Clinton, o solo se invitó a Trump, pero

¹ Con la invasión de Estados Unidos de 1846 y 1847, México perdió más de la mitad de su territorio. James Polk, el presidente estadounidense que la provocó, tenía una idea ridícula de los mexicanos, a quienes creía racialmente inferiores.

en todo caso su presencia exclusiva en la Ciudad de México causó un cisma en la relación entre el gobierno mexicano y los demócratas. La tercera, porque la visita le dio a Trump de manera absolutamente gratuita y engañosa la imagen de un hombre de Estado, con un liderazgo y legitimidad internacional de los cuales carece, como lo demostraría reiteradamente una vez en la Casa Blanca.

Con el advenimiento del presidente Andrés Manuel López Obrador a Palacio Nacional el 1 de diciembre de 2018, llega a México un gobierno que en el inicio de su mandato se propone defender los derechos de los migrantes con un enfoque humanitario e impulsar iniciativas de desarrollo económico y de empleo para abordar las causas estructurales del éxodo migratorio.

En los hechos, Donald Trump ha multiplicado sus acciones punitivas y ha exacerbado sentimientos y políticas contra migrantes y mexicanos (Verea, 2018), lo que significa un hecho contundente: el presidente de Estados Unidos ha expulsado a México de una América del Norte que él imagina blanca, anglosajona y protestante. Esta ruptura geopolítica y cultural prevalecerá en las mentes de muchos ciudadanos mexicanos y estadounidenses, aun cuando se haya aprobado y ratificado el nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), que entró en vigor el 1 de julio de 2020, en medio de la pandemia del coronavirus.

Sin embargo, en junio de 2019 Trump chantajea a México con la imposición unilateral de aranceles a los productos mexicanos para entrar al mercado de Estados Unidos. Desde entonces el gobierno de AMLO se convierte en “el gendarme del sur” (García, 2019), e instrumenta la contención contra migrantes y solicitantes de refugio centroamericanos, al punto de convertirse en una enorme sala de espera (y abandono) de quienes solicitan refugio en Estados Unidos.

En contrapartida, el 1 de diciembre de 2018, el nuevo gobierno mexicano solicita a la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de Naciones Unidas plantear una propuesta para un Plan de Desarrollo Integral El Salvador–Guatemala–Honduras–México, pero aun cuando este perfila acertadamente un nuevo estilo de desarrollo, se queda sin respaldo político eficaz de los gobiernos, y en consecuencia, sin financiamiento para ser puesto en práctica (Heredia, 2019a; Heredia, 2020). La pregunta relevante es: ¿acaso una vez

más una estrategia de cooperación y de desarrollo regional en Centroamérica —en un contexto de flujos comerciales crecientes y mercados laborales paulatinamente integrados— habrá de quedarse en el tintero, no solo por falta de dinero, sino fundamentalmente porque las élites económicas y políticas, tanto centroamericanas como mexicanas se niegan a asumir sus propias responsabilidades al tiempo que el *dictum* estadounidense acaba por imponerse?

Introducción

A casi tres décadas del fin de las guerras, Centroamérica no está en paz. Los acuerdos de paz de 1987, 1992 y 1996 lograron el fin de los conflictos, pero no la pacificación social (Urcuyo, 2014). La región se caracteriza por la economía extractiva y depredadora, la dependencia de las remesas del exterior, la exclusión social y la pobreza, la polarización e inestabilidad política, la corrupción y las violaciones de derechos humanos impunes, la militarización de la seguridad ciudadana y la hegemonía de la superpotencia regional que condiciona procesos políticos internos. Se produjo una omisión grave tras la firma de los acuerdos de paz: poner como prioridad la tranquilidad ciudadana, con el acento en las y los huérfanos de la guerra, en todos esos jóvenes y niños que experimentaron la brutalidad del conflicto armado.

Las omisiones del pasado probablemente sean el detonador de la violencia del presente. Todos estos factores constituyen el telón de fondo de la expansión de la delincuencia común y del crimen organizado, que han llevado a Guatemala, Honduras y El Salvador, así como a franjas significativas del territorio mexicano, a convertirse en una de las regiones más violentas del mundo.

México y el Triángulo del Norte centroamericano cuentan con un acervo muy importante de trabajadores no calificados que operan en mercados caracterizados por una elevada informalidad, una débil regulación de las relaciones entre empleadores y empleados, así como derechos laborales casi inexistentes, características que amplían las desigualdades y propician una elevada exclusión laboral, lo que da pie a una elevada migración externa (Heredia, 2016a).

La cuestión migratoria es ubicada como parte de los problemas de seguridad, pero su explicación no se agota con su inclusión en esa agenda. La ubicua actividad de maras y pandillas, signo de la degradación social descrita renglones arriba, orilla a decenas de miles de personas a huir de sus comunidades de origen para salvar su vida.

La gravedad del problema es innegable y ha generado serias discusiones de política pública.

Durante décadas, el referente más importante de la política exterior mexicana ha sido Estados Unidos. Lo nuevo es que también cada vez más temas y asuntos internos de México están marcados por la impronta de sus relaciones con Washington.² La política migratoria mexicana, su política de drogas, su estrategia comercial, su política ambiental, su política laboral, en fin, toda la gama de políticas públicas en el ámbito interno está influenciada en gran medida por las relaciones con la Casa Blanca y con otros actores políticos y de negocios allende el río Bravo. Prácticamente cualquier tema de la agenda es de naturaleza interméstica, es decir, que es simultánea e inseparablemente de política interna y de política exterior.

Por consiguiente, cuando se produce un cambio en las políticas de Washington hacia México, los efectos de dicho viraje se dejan sentir en muchos temas que rebasan lo inmediato. Así, la mutación en las políticas del gobierno de Trump respecto del tradicional consenso bipartidista estadounidense en inmigración, seguridad regional e incluso ayuda externa, se ha reflejado en las posturas asumidas por el gobierno mexicano hacia Centroamérica. El objetivo de este texto es presentar este proceso de cambio en el contexto estadounidense, mexicano y centroamericano, con énfasis en la región transfronteriza México-Guatemala, pero trascendiendo sus límites geográficos. Al final del artículo presento algunas recomendaciones de política pública de lo que podría ser una agenda compartida de desarrollo regional en México, Guatemala, El Salvador y Honduras.

² Durante su campaña de proselitismo, como presidente electo y ya como mandatario en funciones, el presidente López Obrador ha declarado en numerosas ocasiones que “la mejor política exterior es una buena política interior” (Comexi, 2018).

Estados Unidos: el gobierno del miedo

A partir del inicio de su precampaña electoral en la torre Trump el 16 de junio de 2015, Donald Trump encuentra normal y aceptable insultar a México y a los mexicanos para ganar capital político. En los hechos, la globalización como la conocimos y el TLCAN³ han dejado de ser la hoja de ruta —aunque formalmente nos describe como socios—, el mandatario estadounidense ha seguido una política antagónica, divisionista y de chantaje permanente frente a sus propios socios. En los hechos, Trump ya nos expulsó de una América del Norte que imagina blanca, anglosajona y protestante (Heredia, 2019a).

Las élites económicas que sustentaron el bipartidismo político durante siete décadas en Estados Unidos hoy no tienen el oído de Donald Trump. Las élites tradicionales mexicanas se quedaron huérfanas o sin sus interlocutores históricos en Estados Unidos, y en México se quedaron desubicadas y fueron desplazadas tras la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia.

Trump gobierna sin hacer caso de los contrapesos que enfrenta y etiqueta a su oposición política de antiestadounidense. Las expresiones racistas que utiliza tienen antecedentes en distintas etapas de la historia política estadounidense, pero parecería sin precedente que se expresen por el presidente mismo y desde la sede del Poder Ejecutivo, la Casa Blanca. El *establishment* republicano ha perdido el control de su partido, que ha sido transformado por Trump para ponerlo a su servicio como maquinaria electoral, no como plataforma de ideas.

En la visión del mundo que Trump impulsa, lo racial juega un papel absolutamente fundamental. Hay en su gobierno una convergencia entre corrientes segregacionistas y xenóforas de la extrema derecha. La condena a países africanos y centroamericanos como “hoyos de mierda” denota claramente sus juicios de valor. La utilización de los mexicanos como chivos expiatorios para todos los males que aquejan a Estados Unidos, desde el virus del ébola hasta la epidemia de opioides y el coronavirus, resulta rentable porque no paga un costo político-electoral por

³ Lo mismo ocurre con el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC en México, USMCA en Estados Unidos, CUSMA en Canadá), en vigor desde el 1 de julio (SE, 2020).

ello y en cambio obtiene réditos elevados con su base electoral. Ello hace pensar que seguirá atacando a los mexicanos⁴ en el camino hacia la búsqueda de su reelección en las elecciones presidenciales del primer martes de noviembre de 2020. La siembra del miedo al migrante ha provocado que el juicio de numerosos estadounidenses sobre los trabajadores migratorios latinoamericanos transite de afirmar que “son buenos trabajadores, dedicados, responsables”, a decir que “son peligrosos, representan una amenaza a nuestra seguridad y hay que construir el muro para evitar que lleguen a Estados Unidos”.

Este es el germen del gobierno del miedo: solo construyendo muros se protege a la patria contra la invasión de extraños, de seres diferentes al arquetipo del “*True American*”: inmigrantes latinoamericanos, miembros de bandas, pandillas y maras; musulmanes y todos aquellos que no se ajustan al estereotipo del estadounidense típico. Todas estas personas, empezando por los migrantes y solicitantes de asilo centroamericanos, representan una “amenaza” a la seguridad nacional estadounidense, como lo evidencia la Declaratoria de Emergencia realizada con fecha 15 de marzo de 2019 (Trump, 2019).⁵ Dicha declaratoria ha sido etiquetada como falsa, ridícula o sin fundamento por diversos actores políticos, incluso por algunos republicanos.⁶

Esta postura racista visceral es inherente a la personalidad de Trump.

Su planteamiento de “America First” en favor del supuesto pueblo estadounidense auténtico, se refleja en lo laboral; o en la invitación a los estadounidenses

⁴ Para Trump, todos los latinoamericanos son mexicanos: las personas de piel morena, de habla española y de religión católica procedentes de los países al sur del río Bravo o Grande del Norte, son mexicanos, sin importar si nacieron en Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia o Perú —*they’re all Mexican!*

⁵ *The current situation at the southern border presents a border security and humanitarian crisis that threatens core national security interests and constitutes a national emergency*, fue literalmente el texto de su declaración.

⁶ Los hechos confirmaron más adelante la hipocresía de esta declaración de emergencia: con la pandemia del coronavirus en 2020, los trabajadores agrícolas mexicanos, fueron designados como “servicios esenciales” porque recogen las cosechas de alimentos para los hogares estadounidenses, pero sin ofrecerles estabilidad laboral, ni atención médica, ni un salario digno.

a comprar solo productos hechos en Estados Unidos, refleja también una lógica transaccional, no de cooperación, con actores externos. Todos aquellos que son críticos de sus posturas resultan antipatriotas o antiestadounidenses, desde sus adversarios políticos demócratas hasta los medios de comunicación como *The New York Times*, *The Washington Post* o CNN, que emiten “noticias falsas”.

Trump es un declarado enemigo del multilateralismo. Rechaza la idea de la existencia misma de la Organización de las Naciones Unidas, o de todo aquel foro que provea un marco institucional para buscar soluciones colectivas a problemas compartidos, como el cambio climático o el desarme nuclear.

Por ello, en la retórica de Trump, los tratados comerciales tradicionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el tratado con Centroamérica y el Caribe (DR-CAFTA), deben ser desechados dado que limitan la capacidad del Ejecutivo para realizar cambios en favor de sus nuevas políticas. Más de una década antes, en 2007-2008, se termina el Consenso de Washington por lo que hoy no existe un proyecto de modernización económica.

En el caso del Centroamérica, dos actores emergentes de gran importancia son el vicepresidente Michael Pence, quien propaló la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte —Guatemala, El Salvador y Honduras— (Paley, 2016), hoy sustituida por el programa denominado “América Crece”;⁷ y, asimismo, las iglesias evangélicas de extrema derecha, cuya presencia territorial e influencia ideológica han crecido en años recientes.

Por lo tanto, las posturas pro-democracia y en favor de los derechos humanos preconizadas por actores de ambos lados del pasillo legislativo de manera

⁷ El 17 de diciembre de 2019, el gobierno de Estados Unidos presentó oficialmente la iniciativa “América Crece”, un programa cuyo propósito es promover la creación de empleos en las Américas y revivir el crecimiento económico, así como facilitar proyectos de infraestructura y de energía. Incluye un programa subregional que integrará a El Salvador, Honduras y Guatemala, abriendo oportunidades al sector privado en cada uno de estos países. Su objetivo es incrementar la inversión, diversificar mercados, alcanzar la seguridad energética y el crecimiento económico en general.

selectiva⁸ hoy carecen de sustento. Simple y sencillamente, están en la orfandad política. En este sentido, es factible que los proyectos políticos autoritarios de derecha en Centroamérica y en el resto de América Latina tengan una mejor recepción en Washington que antaño. Trump no tiene interés alguno en los derechos humanos; su respuesta a la protesta social es la violencia.

Estados Unidos ha sido históricamente el destino de las masas centroamericanas que son consideradas por las élites como población excedente. El sueño americano ha sido la válvula de escape para la población del istmo que no figura en el proyecto económico y político de las élites; lo más probable es que deje de ser así, en tanto Washington empuja a México a sustituir a Estados Unidos y asumirse crecientemente como destino de esta población “desechable”.

Un aspecto adicional de las políticas migratorias racistas es el bloqueo del acceso a medios de protección de migrantes y solicitantes de refugio.⁹ El hecho de obligarlos a esperar en México (protocolo MPP) el procesamiento de sus casos ante cortes estadounidenses se traduce en los hechos en un sinnúmero de complicaciones para que reciban protección, como la imposibilidad de notificarlos de manera ágil de los avances en su proceso, y con la dificultad de que encontrándose en territorio mexicano reciban consejo legal y asesoría jurídica de manera oportuna por parte de sus abogados estadounidenses. Todo ello resulta en una erosión del debido proceso y en los hechos en una reducción de la protección humanitaria a personas que ni siquiera pueden ya ser identificadas como migrantes, sino como seres humanos que huyen para poner a salvo su propia vida. Ninguno de los tres gobiernos centroamericanos (Guatemala,

⁸ Se condona la reelección fraudulenta de Juan Orlando Hernández el 26 de noviembre de 2017 en Honduras —que no tiene petróleo ni representa un interés geopolítico estratégico para Washington— pero se busca el derrocamiento de Nicolás Maduro en Venezuela, que tiene petróleo y apoyo de otras superpotencias que integran el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, como Rusia y China.

⁹ El artífice de estas políticas anti-inmigrantes ha sido Stephen Miller, quien desde el inicio de la administración Trump impulsó la prohibición de viajar a Estados Unidos a personas procedentes de media docena de países musulmanes, la reducción de la aceptación de refugiados en este país, y la política de separar a los niños migrantes de sus padres.

El Salvador y Honduras) tiene la capacidad¹⁰ de proporcionar un mínimo de seguridad a sus propios ciudadanos.

La multiplicación de centros de detención privados ha convertido el proceso de deportación en un negocio para las empresas que construyen y operan dichos centros de detención, que han llegado a constituir lo que algunos denominan la “industria de la prisión” por su alta rentabilidad económica. A ello se suma la externalización de las fronteras estadounidenses y por lo tanto de los controles fronterizos. Se multiplican así los esfuerzos para disuadir la migración mediante una mayor y más grave criminalización de la entrada sin papeles, y con la separación de familias y de padres e hijos. Se trata de una estrategia de desgaste instrumentada por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y por otras autoridades estadounidenses en la administración Trump, cuyo propósito es desalentar las solicitudes de asilo mediante tácticas coercitivas y a través de largas esperas en los puertos de entrada.

Las élites mexicanas y centroamericanas se han relacionado con las élites estadounidenses a través de los negocios y de las cámaras empresariales, por medio de asociaciones de exalumnos universitarios o incluso de intercambios deportivos y culturales (Segovia, 2018). Como ha quedado establecido, Estados Unidos no es un factor externo, sino un actor interno, un actor político que puede incluso funcionar como contrapeso de las élites centroamericanas. En las presidencias de Jimmy Carter, Bill Clinton y Barack Obama la defensa retórica de los derechos humanos se ha hecho presente en el discurso diplomático de la Casa Blanca y del Senado, e incluso en la estipulación de ciertos mecanismos de condicionalidad por parte del Departamento del Tesoro para liberar recursos de la ayuda externa de Washington o fondos de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

El Plan de la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte (PAPTN)

¹⁰ Los escépticos afirman que los gobiernos centroamericanos no solo carecen de la capacidad, sino también de la voluntad política para proteger la vida de sus compatriotas de bajos ingresos. Los de altos ingresos pueden pagarse guardias privadas y vivir detrás de complejos con altas murallas, pero el 99% de la población se encuentra a merced de la violencia del crimen organizado y de las organizaciones delincuenciales.

de América Central, nacido en Washington, D. C., preconiza la dinamización del sector productivo, el desarrollo del capital humano, la mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, así como el fortalecimiento de las instituciones y la mejora de la transparencia. Nadie puede disputar lo acertado de sus objetivos, pero muy pocos se atreven realmente a decir que se trata de un plan de desarrollo de los propios países centroamericanos. Su paternidad se halla en una zona gris entre la oficina del entonces vicepresidente Joseph Biden,¹¹ los presidentes centroamericanos en el momento de su lanzamiento, y el Banco Interamericano de Desarrollo como organismo para vehicular los recursos asignados. Muy pronto resultó evidente que no habría recursos frescos para los Estados y que más bien se trataba de un marco de intervención política y de extensión de la estrategia de seguridad regional y de cooperación de Estados Unidos con énfasis en la región norte de Centroamérica. Si acaso los gobiernos de cada uno de los países recondujeron sus presupuestos nacionales para atender las prioridades del PAPTN, pero lo cierto es que ha quedado muy lejos de su objetivo declarado de detonar la prosperidad y menos aún el desarrollo endógeno.

En conclusión, el escenario político interno estadounidense ha experimentado una mutación profunda, y en consecuencia sus vínculos con sus vecinos al sur han acusado sus efectos. Donald Trump, a pesar de enfrentar múltiples desafíos internos tanto en el ámbito político como en el de investigaciones judiciales sobre posibles delitos de obstrucción de la justicia, podría lograr su reelección el martes 3 de noviembre de 2020. ¿Acaso estaremos entonces discutiendo las implicaciones de una posible segunda administración de Trump para la región?

Acto seguido expondré cuáles han sido las implicaciones de las medidas de Trump para México y Centroamérica.

¹¹ Biden encabeza hoy la fórmula del Partido Demócrata para la elección presidencial, acompañado de la senadora junior por California, Kamala Harris.

México: ¿transformación hacia dónde?

En enero de 2017, el entonces presidente mexicano Enrique Peña Nieto (EPN) señaló cinco principios que guiarían las relaciones y la negociación con Estados Unidos: soberanía nacional, respeto al Estado de Derecho, visión propositiva, integración de Norteamérica y negociación integral. Este fue el texto del quinto principio: “México tratará de manera abierta y completa todos y cada uno de los temas de nuestra relación. Llevaremos a la mesa todos los temas: el comercio sí, pero también la migración y los temas de seguridad; incluyendo la seguridad de la frontera, las amenazas terroristas y el tráfico ilegal de drogas, armas y efectivo”. En la mesa de la renegociación del TLCAN durante 1992-1993 nunca se planteó de manera expresa ni la movilidad laboral, ni la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos. En el contexto de la relación bilateral, en algún momento se hizo un planteamiento mexicano respecto de la movilidad laboral de flujos futuros de trabajadores migratorios, que no llegó a plasmarse en el texto oficial. Y posteriormente en el T-MEC se incluyó un capítulo laboral que establece sanciones comerciales a las violaciones de los derechos de los trabajadores mexicanos.¹²

Sin embargo, en el caso de los migrantes centroamericanos exhibimos un desdén absoluto y nada para abogar por sus derechos se impulsó en esa negociación.

Para entender esta evolución, hace falta retrotraer nuestra atención al establecimiento de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS), en agosto de 2014, cuando México —bajo presión de Washington, pero también por motu proprio— endureció el control migratorio contra los transmigrantes centroamericanos que atravesando el territorio nacional buscaban llegar a Estados Unidos (Heredia, 2015).

¹² Con el T-MEC “basta un solo caso” para poner en marcha el nuevo mecanismo de solución de controversias. Este contempla que la instalación de un panel que dé respuesta rápida cuando se denuncia que una empresa incumple con los derechos laborales de libre asociación y negociación colectiva, con verificaciones *in situ* y sanciones que incluyen la suspensión de aranceles preferenciales y hasta de las exportaciones que realiza.

En Guatemala, El Salvador y Honduras menudea la percepción de que al menos hasta el final del gobierno de Enrique Peña Nieto el 30 de noviembre de 2018, México hizo el papel de gendarme para que los migrantes centroamericanos no llegaran a Estados Unidos y para que la nueva frontera sur estadounidense fuera el río Suchiate o el Istmo de Tehuantepec.

A su vez, Trump hizo más restrictivo el control migratorio fronterizo, intentó concluir el Estatus de Protección Temporal (TPS) para trabajadores de El Salvador y Honduras, y separó a niños y niñas de sus padres en el proceso de deportación.

¿Cómo influyó e incidió el gobierno de Trump sobre la política migratoria mexicana?

A partir de la llamada crisis de niños y niñas no acompañados, que tocó a las puertas de Estados Unidos en el verano de 2014, el gobierno de EPN hizo suya la estrategia de contención, detención y deportación del gobierno de Barack Obama. A partir de la creación de la CAIMFS, lejos de protegerse y tutelarse los derechos humanos de los trabajadores migratorios, arreció la persecución en su contra.

Con el advenimiento de la presidencia de Donald Trump el 20 de enero de 2017, el gobierno de Peña Nieto le apostó a una renegociación exitosa del pacto comercial México-Estados Unidos-Canadá, y para ello se mostró dispuesto a sacrificar a los migrantes centroamericanos en el camino. Así, la cooperación de México con el principal objetivo de Washington fue transformando su significado.

Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica, señaló: “pese a la ancestral relación, algo parece haber cambiado en los centroamericanos que no ven en México el vecino cercano del pasado”. Añadió la exmandataria: “en el reciente encuentro entre los secretarios de Estado y de Seguridad de México y Estados Unidos, las dos partes coincidieron en indicar que el problema de la migración ilegal tiene su origen en Centroamérica, a la vez que el Secretario de Gobernación de México reiteró su compromiso de detener el paso de personas de México hacia Estados Unidos” (Chinchilla, 2017).

La expresidenta costarricense dice lo que no se atreven a afirmar los mandatarios en funciones de Guatemala, Honduras y El Salvador: en la era Trump,

México seguirá criminalizando la migración y ejerciendo la función de control, detención y deportación de migrantes, de motu proprio o en coordinación con Estados Unidos.

¿Seguiremos con el sellamiento fronterizo hacia el sur mientras protestamos por la construcción del muro en nuestra frontera norte?

El periodista Sergio Ocampo Madrid (2017) escribió en *El Tiempo* de Bogotá: “... Yo no sé si esta América nuestra, si el mundo, ha dimensionado en verdad el tremendo atropello, el ultraje mayor, el racismo extremo de hacer un muro con el criterio de que lo que queda fuera es criminal, es indeseable. Además, con el enorme descaro de hacer pagar a los que quedan fuera por su construcción”.

Vaya cruel paradoja: los niños y niñas que huyen de la terrible violencia en San Pedro Sula, los que tratan de escapar de las pandillas salvadoreñas, quienes buscan salvar la vida cruzando a México, son presentados como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense.

Es el colmo que, tras este martirio sin fin y después de que la propia Procuraduría General de la República (PGR) en el marco de las investigaciones sobre las masacres de San Fernando desveló que agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) estaban involucrados en el secuestro y entrega de migrantes al crimen organizado, ahora salgamos con que los migrantes centroamericanos son el problema.

Los indígenas guatemaltecos, los campesinos hondureños, los habitantes de los barrios salvadoreños carecen de medios para hacerse escuchar, pero como lo señala de nuevo el citado periodista colombiano: “Algún día, por humanidad, por justicia, por verdad, los mexicanos deberán explicarle al mundo sobre esas fosas comunes donde terminaron quién sabe cuántos latinoamericanos pobres y desesperados” (Ocampo Madrid, 2017).

Se esbozó algún plan para desincentivar la migración centroamericana hacia el norte, pero solo mediante avisos de las autoridades estadounidenses sobre los riesgos que esperaban a los migrantes en su peligroso camino hacia Estados Unidos.

En ningún momento ha cesado la presión de Washington sobre el gobierno mexicano en el tema de contener a los migrantes y solicitantes de asilo que van hacia el norte.

Pero... las palabras importan.

Trump no nos va a dar nada. Es más, menciono cinco ejemplos concretos de cómo la palabra cooperación tiene para él un significado diametralmente opuesto al planteado por México (Heredia, 2018a):

- ◆ Que México “coopere” significa elevar los salarios de sus trabajadores, tanto el mínimo como los manufactureros, para que los consumidores mexicanos compren más productos estadounidenses y así desaparezca el déficit comercial de Washington con México;
- ◆ Que México “coopere” quiere decir desaparecer los incentivos para que las empresas estadounidenses inviertan más y se establezcan en mayor número en suelo mexicano;
- ◆ Que México “coopere” apunta a que siga con la contención, detención y deportación de migrantes centroamericanos, entregando su información biométrica a Washington;
- ◆ Que México “coopere” implica aceptar ser denominado “tercer país seguro” para rechazar a los centroamericanos que piden asilo en Estados Unidos tras estar en México al menos veinte días, con el argumento de que deben solicitar refugio en México.
- ◆ Que México “coopere” es dejar de enviar migrantes y drogas hacia el norte.

Trump sigue una lógica transaccional, no de cooperación. Su definición de cooperación es esta: que sus interlocutores externos pongan los objetivos trumpistas por encima de sus propios intereses.

Precisamente por ello es necesario un cambio de paradigma en la cooperación con Centroamérica.

El Plan Puebla-Panamá, el Proyecto Mesoamérica y la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte Centroamericano descansan en un modelo agotado: economía extractiva y depredadora de recursos naturales, agroexportación, dependencia de las remesas de trabajadores migratorios, permanencia de una desigualdad brutal entre un puñado de ultramillonarios y masas depauperadas.

Cada una de esas iniciativas empieza haciendo una lista de las ventajas del istmo: su ubicación geográfica, su dotación de recursos naturales, su población joven. Incluso, advierten que América Central debería formar parte de una América del Norte expandida que incluya a los países de la Concacaf: del Ártico canadiense al Canal de Panamá y de Hawái al mar Caribe. Este espacio geopolítico cuenta con enormes ventajas competitivas respecto a Europa e incluso comparado con Asia.

Estados Unidos ha prosperado porque México, Guatemala, El Salvador y Honduras le “regalamos” nuestro bono demográfico; nosotros a lo largo de cien años, los centroamericanos durante los últimos cincuenta. Asia y Europa envejecen rápidamente y tendrán dificultades para pagar pensiones y jubilaciones de las personas de la tercera edad, mientras que América del Norte continúa renovando su fuerza de trabajo.

México también envejece rápidamente: su transición demográfica va bastante avanzada, como la de El Salvador, pero no así la guatemalteca ni la hondureña. Nosotros nos veremos eventualmente obligados a importar trabajadores de Guatemala y de Honduras no solo para labores transfronterizas, o para construir hoteles en Cancún y la Riviera Maya, sino para satisfacer la demanda de trabajadores en todo nuestro país.

Con la llegada del gobierno de AMLO, este le dijo a Trump: no al muro, respeto a los derechos de los migrantes, no a la persecución contra migrantes centroamericanos y sí a la reunificación de las familias separadas por la crueldad de la administración Trump. Allí se empezó a quebrar la “nueva relación” de cooperación. Y allí también se empezó a gestar un viraje, por la comprensión de que los mexicanos tenemos mucho que perder por la inestabilidad y la violencia en Centroamérica y mucho que ganar con el progreso social en el istmo.

Centroamérica: las cuatro crisis

México tiene que verse en el espejo centroamericano. A más de treinta años de la firma de los acuerdos de paz, Centroamérica no tiene tranquilidad (Heredia, 2016).¹³ Cuando en este texto me refiero a Centroamérica, en realidad estoy hablando de Guatemala, El Salvador y Honduras, que comparten una afinidad clave: son los países que envían migrantes hacia Estados Unidos y crecientemente a México. Esta alusión no excluye a Belice, Costa Rica y Panamá, o a Nicaragua —desde abril de 2018 Daniel Ortega está masacrando a su propio pueblo—, países cuya situación es distinta y merece un abordaje diferente que sería objeto de otra pesquisa.

Cuando se hacen diagnósticos regionales, es imperativo realizarlos con una perspectiva histórica y con un contexto global.

Guatemala, El Salvador y Honduras sufren una cuádruple crisis sistémica que se manifiesta en las violencias de maras, pandillas y ejércitos privados; en la economía extractiva, no productiva, y dependiente de las remesas; en la degradación ambiental acelerada; y en los sistemas políticos secuestrados por las oligarquías.

Las violencias sistémicas

En los tres países centroamericanos hay una sociedad golpeada, en subsistencia, que enfrenta violencias de todo tipo. Las respuestas de los gobiernos ante pandillas, maras y ejércitos privados ha sido plantear políticas de “mano dura y súperdura”, pero la violencia se mantiene, dado que no viene solo del crimen organizado, sino que es sistémica. En Honduras el gobierno de Juan Orlando Hernández hace campañas de propaganda para que la gente no se vaya, pero las sucesivas caravanas organizadas a partir de octubre de 2018 demuestran que la

¹³ Aludo en mi artículo de opinión del 8 de julio de 2016 al texto del profesor Constantino Urcuyo Fournier, de la Universidad de Costa Rica, que presenta un balance de Centroamérica como una región que no termina de serlo, con países cuyas democracias siguen siendo frágiles ante los cambios geopolíticos.

gente no cree en los llamados del gobierno y sigue el éxodo. La razón principal es porque continúa una brutal violencia en Honduras. Panorama contradictorio, porque en la búsqueda de objetivos estratégicos se debilita el marco institucional y la democracia. Honduras se encuentra en una coyuntura sumamente complicada, con déficit estructural de impunidad, con un sistema judicial débil y corrupto, y una situación económica débil, violencia muy fuerte, sequía brutal en las regiones más pobres, un cúmulo de situaciones que requieren consensos nacionales. Hay un empecinamiento de Juan Orlando Hernández por mantener la actual estructura de poder.

La economía extractiva y dependiente

Históricamente, la migración hacia el norte ha sido motivada por las necesidades económicas: la falta de empleo, los salarios de hambre, la muy escasa movilidad social ascendente. Sin embargo, hoy el éxodo hacia el norte es motivado fundamentalmente por la violencia. No son los más pobres quienes emigran, porque hace falta dinero para pagarle al coyote y para tener un “colchón” con el que aterrizar con los parientes en el norte. De hecho, hay registro de familias muy pobres que cuando aumenta su nivel de ingreso o se convierten en sujetos de crédito, no lo usan para emprender un negocio, sino para emigrar. Hay una adicción y una dependencia de las remesas de los trabajadores migratorios en Estados Unidos, que sustituyen la responsabilidad de generar inversión productiva y de articular políticas sociales incluyentes. Para decirlo como lo han expresado tantos en Centroamérica: exportamos dolor para importar dólares (Heredia, 2019b).

Guatemala sigue siendo un país muy rico en término de recursos, allí sigue estando la base de acumulación. Difícil pensar que habrá iniciativa de las propias élites a modernizarse. Por el contrario, en El Salvador su único recurso es su gente. El modelo de exportar pobres se está agotando por la avanzada transición demográfica del país y por lo tanto aparece como necesidad intrínseca invertir en la gente. Es un tema de necesidad. Ello requiere recursos y por mucho que abatan la corrupción no basta. El Salvador tiene que llegar a una carga tributaria de 25-30% del PIB para hacer inversiones que se requieren para despegar.

Cuando se propone, en muy poco tiempo puede lograr avances extraordinarios.

Honduras es el país más dependiente de Centroamérica. Estados Unidos facilitó la reelección fraudulenta de Juan Orlando Hernández, sostenido por un sistema de corrupción e impunidad, en contraste con el golpe militar de 2009 contra Manuel Zelaya con el pretexto de que él buscaba la reelección. El apoyo a Juan Orlando Hernández se mantuvo a pesar de que eliminó a la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, la MACCIH, y de que el 2 de octubre de 2019 una corte federal de Nueva York mencionó al presidente hondureño como co-conspirador para el tráfico de drogas a Estados Unidos (De Córdoba, 2019).

Los tres países están entre los más pobres de América Latina y al mismo tiempo generan centenares de millonarios. Según cifras de la consultora Wealth-X, en Guatemala, Honduras y El Salvador hay 610 ultraricos con 80 mil millones de dólares (Villalobos, 2014). Así, el éxodo centroamericano se debe a un coctel explosivo de pobreza y violencia. Los acuerdos de las oligarquías económicas con las cúpulas políticas sustentan la minería a gran escala. La privatización de agua, aire, tierra y bosques generan una gran conflictividad social y expulsan población, que envía remesas desde Estados Unidos, las cuales son recicladas por los ultraricos hacia paraísos fiscales, sin generar desarrollo alguno a nivel local. Quedan pendientes tres grandes temas en los cuales el sector privado no ha asumido su responsabilidad: el papel del Estado, el pago de impuestos y el combate a la desigualdad.

La degradación ambiental acelerada

“Inés Martínez tiene cincuenta años y mucho miedo. Está sentada en el porche de una tienda, en el caserío San Felipe, en las faldas del Volcán de Fuego, en Escuintla, Guatemala” (Pradilla, 2018). Así inicia la crónica de la revista digital guatemalteca *Plaza Pública*.¹⁴ “Cuando el miedo a quedarse sin nada es más fuerte que la amenaza del volcán, la mayoría —como doña Inés— opta por no

¹⁴ Esta revista puede consultarse en www.plazapublica.com.gt

abandonar sus viviendas por miedo a ser víctimas de robos” (Pradilla, *ibid.*). La erupción del Volcán de Fuego en Guatemala es una metáfora de la devastadora destrucción ambiental, la violencia política y el conflicto social que asolan a nuestros vecinos del sur. El istmo está en llamas, pero no a causa de la naturaleza. La crítica situación a lo largo del llamado Corredor Seco Centroamericano apunta a nuevas razones para el éxodo, pues la gente ha perdido formas de ganarse la vida, por la depredación de recursos naturales, la erosión de la tierra cultivable, el acaparamiento del agua de los ríos para megaproyectos y para instalaciones de turismo de lujo que buscan atraer visitantes extranjeros.

En Honduras es crítica la situación de activistas que defienden el territorio y el capital natural. Se multiplican las luchas para la protección de agua, bosques, medio ambiente, y al mismo tiempo llegamos a la conclusión de que el asesinato de Bertha Cáceres no fue un caso aislado, porque a partir de entonces se han multiplicado los asesinatos de dirigentes comunitarios que abanderan causas medioambientales.

Los sistemas políticos secuestrados por las oligarquías

Los presidentes de Guatemala, Jimmy Morales (14 de enero 2016-14 de enero 2020),¹⁵ y de Honduras, Juan Orlando Hernández (27 de enero 2014-27 de enero 2022), desdeñaron la labor anticorrupción desempeñada por los mecanismos internacionales: la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), establecida con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MAC-CIH), establecida con respaldo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En Guatemala se ha dado una lucha popular y civil contra la corrupción y la impunidad, en contra del Pacto de corruptos (Heredia, 2019b), que señala la cooptación y captura del Estado a manos de un puñado de ultraricos aliados con militares, de modo tal que vuelven nula la posibilidad de construir políticas

¹⁵ El presidente Alejandro Giammattei (14 enero 2020-14 enero 2024) consideró la expulsión y desmantelamiento de la Cicig como hechos consumados y nada hizo por revertir dichas acciones.

públicas para lograr mayor igualdad económica y social, y un proceso de inclusión política de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen.

En El Salvador, Nayib Bukele, quien asumió el cargo de presidente el 1 de junio de 2019, derrotó con 53 por ciento de los votos a los respectivos candidatos de la Alianza Republicana Nacionalista ARENA, y del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional FMLN, que gobernaron durante las pasadas tres décadas. La primera mantuvo el puesto presidencial en cada elección desde el fin de la guerra civil salvadoreña en 1989 hasta 2009, con Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009). El FMLN gobernó de 2009 a 2019 con Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén. La tarde del domingo 9 de febrero de 2020, justo un año después de su victoria electoral, Bukele hizo lo que ningún otro presidente de la república había hecho desde los Acuerdos de Paz: tomó el salón plenario con militares y amenazó con disolver la Asamblea Legislativa.

Centroamérica es rehén de una fórmula mucho más letal que un volcán en erupción. Los gobiernos recientes de cada uno de los tres países han estado sumidos en la debilidad estructural, pues carecen de la capacidad de garantizar a sus ciudadanos de manera elemental el derecho a la vida. Este explosivo coctel perpetúa la desigualdad y hunde a estas sociedades en la inestabilidad. Comparto con el lector unos trazos que esbozan el estado dramático de la región:

- ◆ En El Salvador, 74% de los jóvenes se quieren ir del país. Las maras y otras expresiones del crimen organizado han logrado un control territorial a nivel nacional, expresado en la extorsión, sobre todo a los pobres. La migración hacia el norte no es solo una función de la violencia; también se quieren ir de las zonas donde no hay violencia, por un concepto emocional, la sensación de inseguridad que los persigue a cada minuto.
- ◆ Guatemala ha tenido instituciones fuertes, en particular las Fuerzas Armadas, pero nunca se ha establecido un gobierno central ni un Estado fuerte. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) exhibió como nunca antes los mecanismos usados por las élites económicas para cooptar y capturar al Estado.

- ◆ En Honduras resulta muy difícil hablar de reintegración de los deportados que pudieron traer sus ahorros de Estados Unidos. En los barrios de los que se fueron es más probable que les peguen un tiro a que obtengan un empleo. El país que les vuelve a acoger sigue con los mismos cánceres de desigualdad, falta de oportunidades, violencia, inseguridad y ausencia de Estado de derecho.

Las estructuras mafiosas y ejércitos no son los únicos en capturar al Estado, son las élites mismas. En Centroamérica hay mucha riqueza y muchos ultrarricos, pero en general, las élites no le han apostado al desarrollo con sus propios recursos. “Que lo pague el gobierno, que lo pague Estados Unidos” es su lema. Bajo Trump y con la pandemia del coronavirus es obligado asumir que la ayuda va a ser cada vez más complicada y por lo tanto los recursos hay que enfrentarlos desde la situación de cada país. No hay un compromiso de Washington, precisamente porque señala el imperativo de que las élites paguen impuestos y se hagan cargo de sus responsabilidades, no solo en el tema de la fiscalidad, sino en construir estructuras de convivencia cotidiana al margen de la violencia.

Estados Unidos dice a los gobiernos centroamericanos: el problema es que no tienen Estado; hay una ausencia o una gran debilidad del Estado. Si no se recupera el Estado para los ciudadanos, seguirá siendo un narcoestado, porque el narco y el crimen organizado siguen financiando las campañas electorales de los partidos políticos.

Si tomamos el caso de los procesos electorales en Guatemala y en Honduras, cuando se dan las elecciones y se las roban, se registran fuertes manifestaciones de protesta a nivel nacional, pero desde el poder los cambios que se realizan solo son para mantener el sistema, no para transformar la realidad. Ello hace crecientemente complejo el manejo de la conflictividad social, precisamente a causa del cierre de los espacios políticos. Con ello surgen nuevos escenarios de insatisfacción social y política que no transcurren por canales tradicionales.

En conclusión, no existe un proyecto de modernización incluyente en Centroamérica. Hay un peligroso retroceso democrático, un aumento de la inseguridad ciudadana, un descrédito del proyecto neoliberal y una crisis de los proyectos impulsados por la izquierda tradicional. El resultado es la

concentración del poder político y económico en una pequeña élite, y una marcada ausencia de proyectos políticos, económicos y sociales transformadores capaces de remover los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo social y la vigencia de una democracia plena en la región.¹⁶ En el último apartado de este texto apuntaré distintas propuestas de lo que podría ser una agenda compartida para el desarrollo regional (Heredia, 2018b).

Estrategias de cooperación regional

No está claro que se esté gestando un nuevo proyecto de modernización económica para nuestros países, pero México, Guatemala, El Salvador y Honduras enfrentamos desafíos compartidos: la precarización y la insuficiencia del empleo para llevar una vida digna; la profundización de la desigualdad económica y social; y la eclosión de la movilidad social ascendente.

Un plan de desarrollo propio de México y Centroamérica debe repensar y redefinir su modelo económico político y de seguridad, así como su posición frente al juego geoestratégico regional y global. ¿Cómo crear un modelo de desarrollo propio? La primera respuesta que parece evidente es: invirtiendo en nuestra propia gente.

En una comparecencia en el Senado mexicano el 2 de marzo de 2017, el entonces canciller mexicano Luis Videgaray señalaba: “Debemos estrechar de manera profunda, real y concreta nuestros vínculos de cooperación, económicos y de inversión con los países centroamericanos. En particular, reconocer que los retos de Centroamérica son de desarrollo, no son retos de control migratorio y, por lo tanto, México debe de tener un compromiso efectivo, particularmente con Guatemala, Honduras y El Salvador, para tener una presencia más activa, una presencia más solidaria en esta región” (Langner, 2017).

Por interés propio, iniciemos el viraje del control migratorio a la cooperación al desarrollo. No será fácil la transición desde el enfoque predominantemente

¹⁶ Conversación del autor con el economista salvadoreño Alexander Segovia, enero 2020.

policíaco hacia un clima de colaboración. Es de celebrar el propósito del nuevo gobierno de México en el sentido de incrementar la cooperación para el desarrollo de los países centroamericanos. Es una decisión estratégica muy bienvenida, de la mayor importancia.

AMLO se ha propuesto emprender un programa de cooperación al desarrollo para generar oportunidades económicas y desincentivar la migración de esos tres países hacia Estados Unidos y hacia México (Animal Político, 2018). A través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AmexciD-SRE), su gobierno ha donado 30 millones de dólares —equivalentes a 675 millones de pesos— a El Salvador y el mismo monto a Honduras para instrumentar los programas sociales “Jóvenes Construyendo Futuro” y “Sembrando Vida”. Al parecer con Guatemala no se ha firmado un acuerdo similar. Sin embargo, a más de un año después de su anuncio, el dinero no ha llegado a sus destinatarios y los programas no operan en el extranjero (Pradilla, 2020).

¿Cuáles deberían ser los ingredientes de un nuevo enfoque para la cooperación mexicana con Centroamérica? Son los mismos que necesitamos poner en práctica en México:

- 4.1 Impulso al desarrollo local. No apostar a megaproyectos que solo extraen los bienes de la naturaleza, sin generar valor productivo a nivel local.
- 4.2 Protección y aprovechamiento de la biodiversidad. El pueblo maya promueve políticas sustentables y sostenibles. La cooperación mexicana con Centroamérica no debe reforzar estas recetas que resultan en la desposesión y desplazamiento de poblaciones enteras, a las que no se les deja otra opción que huir hacia el norte.
- 4.3 Cooperación educativa e intercambios culturales. Multipliquemos el número de jóvenes centroamericanos estudiando en México: becarios, no sicarios. Apoyemos a jóvenes centroamericanos amenazados por la violencia para que se formen como técnicos y profesionistas en nuestro país. Eventualmente se convertirán en espléndidos embajadores de México en su país.

- 4.4 Terminemos con los prejuicios y la discriminación que arrojan una percepción desfavorable sobre los migrantes centroamericanos; desde 2010 esta sigue al alza, ignorando que el envejecimiento de la población mexicana hará cada vez más necesario el influjo de trabajadores centroamericanos.
- 4.5 Abramos vías para la migración regular y documentada de centroamericanos a México, que apunten cada vez menos a la migración tradicional y cada vez más a la movilidad laboral y reconozcan que en los hechos existe un mercado laboral transfronterizo.

Entendámoslo de una vez: nada de lo que ocurre en Centroamérica nos es ajeno; tenemos, a querer o no, un destino compartido (Heredia, 2015). La seguridad nacional de México y de Centroamérica no pasa por la expoliación del territorio, ni por una mayor militarización de fronteras, ni por la criminalización de los migrantes. Debe estar fundada en el progreso social y en la seguridad humana y ciudadana. Cuando invertimos en el desarrollo de Guatemala, de Honduras y de El Salvador invertimos en nosotros mismos. En este sentido, la cooperación no es una carga presupuestaria, sino una inversión en nosotros mismos: nos hace mejores personas.

Hace falta de manera urgente y prioritaria un marco interpretativo general sobre la Centroamérica del siglo XXI. Hay una ausencia de proyectos políticos, económicos y sociales transformadores capaces de remover los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo social y la vigencia de una democracia plena en la región (Segovia, 2018). Esa nueva narrativa apuntaría a la conformación de una Centroamérica pacífica, democrática y socialmente justa, fundamentada en economías modernas y dinámicas y en sociedades cohesionadas, solidarias y democráticas.¹⁷ Para el lector resultará evidente que esta es también una asignatura pendiente para México: construir países habitables, con sociedades sustentables (Heredia, 2020).

¹⁷ Conversaciones varias del autor entre 2018 y 2020 con el economista salvadoreño Alexander Segovia, presidente del Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incide), quien se desempeñó como Secretario Técnico de la Presidencia de la República de El Salvador y jefe del gabinete económico y social entre 2009 y 2014.

Post scriptum: En la doble crisis sanitaria y económica a escala planetaria que atravesamos en la primavera de 2020, hay un marco de incertidumbre generalizada. Dos factores conspiran contra la cooperación internacional para el desarrollo: la expansión de los gobiernos autocráticos que representan una amenaza contra la democracia y las libertades ciudadanas; y la pandemia del coronavirus, que suscita respuestas xenófobas contra las personas migrantes y solicitantes de asilo, aunque ellos evidentemente no son responsables de la crisis sanitaria.

Sin embargo, la cooperación de Estados Unidos y de México con Centroamérica se colapsó antes de la pandemia. “Estados Unidos incumplió con invertir en el sureste mexicano pese al acuerdo de cooperación con México y tras un año del inicio del Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica que busca controlar la migración”, afirmó el 12 de junio de 2020 el presidente Andrés Manuel López Obrador.¹⁸ Más allá de acciones limitadas de agencias del gobierno estadounidense, la administración de Donald Trump no articuló política alguna para abordar los factores de raíz del éxodo centroamericano. Todo lo contrario: sus prácticas de separación de familias, la detención de menores por periodos más largos que lo permitido por la ley y su encierro en jaulas, y el abandono de decenas de miles de centroamericanos en la frontera norte de México en el marco del programa *Quédate en México* “intensificaron el enfoque antiinmigrante y antiasilo del gobierno de Trump, y una vez más, el gobierno de México ni siquiera ha protestado” (Pachico, 2020).

México convirtió su política migratoria en una extensión de la de Estados Unidos, en abierta contradicción con el enfoque humanitario que anunció al inicio del gobierno de AMLO. El chantaje de Trump —o detienes a los centroamericanos o impongo tarifas a tus productos— logró que México se convirtiera en el muro. La diplomacia se redujo a la mutua complacencia entre los presidentes, cuyos discursos recíprocamente laudatorios dejaron de lado a la realidad: una terrible crisis humanitaria de migrantes y solicitantes de asilo

¹⁸ “Estados Unidos no cumplió con inversiones en el sureste de México”. Recuperado de: <https://www.informador.mx/mexico/EU-no-cumplio-con-inversiones-en-el-sureste-de-Mexico-Lopez-Obrador-20200612-0040.html>

centroamericanos en ambas fronteras mexicanas, y un profundo sentimiento de abandono por parte de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos. Ambos han sido utilizados como moneda de cambio. En esta oprobiosa situación, la gira de AMLO a Washington el 8 de julio de 2020 merece un balance contradictorio: “una visita exitosa y una realidad perturbadora, cubierta de nubarrones” (Pellicer, 2020).

Ciudad de México, verano de 2020.

Referencias

Bibliografía

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales [Comexi]

2018 *Una buena política exterior contribuye a una buena política interior*. Recuperado de: <http://consejomexicano.org/multimedia/1543512717-295.pdf>

Heredia, C.

2016 *El sistema migratorio centroamericano*, Tijuana y Ciudad de México, El Colegio de la Frontera Norte (Colf) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Heredia, C.

2019 “Economía política del desarrollo en Centroamérica”, en Gustavo Mohar, *México y Centroamérica: Encuentro postergado*. Comexi. Recuperado de: <http://www.consejomexicano.org/?s=contenido&id=6789>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]

2019 *Estudio Global de Homicidios*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

Pachico, E. y Maureen Meyer

2020 *Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario*, Oficina de Washington para América Latina (WOLA), 6 de junio. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/>

Segovia, A.

2018 *Economía y poder. Recomposición de las élites económicas salvadoreñas*, Ciudad de Guatemala, F & G Editores.

Hemerografía

Animal Político

- 2018 México invertirá 30 mil mdd en plan para mitigar la migración de Centroamérica a EU. 10 de diciembre. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/plan-migracion-centroamerica-ebrard/> y de https://twitter.com/SRE_mx/status/1072158088927502336?s=20

Pradilla, A.

- 2020 Hasta ahora solo una promesa: Sembrando Vida y programa de jóvenes no están operando en Centroamérica, Animal Político, 10 de julio. Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/sembrando-vida-jovenes-futuro-no-operan-promesa/>

Chinchilla, L.

- 2017 Por qué no todos son México. *El país*. 1 de marzo. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/03/01/america/1488336559_008370.html

Corasaniti, N y Azad Ahmed

- 2016 Donald Trump to Visit Mexico After More Than a Year of Mocking It. *The New York Times*. 30 de agosto. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2016/08/31/us/politics/donald-trump-mexico-enrique-pena-nieto.html>

De Córdoba, J.

- 2019 Drug Case Implicates Honduran Leader Praised by Trump for Asylum Pact. *The Wall Street Journal*. 2 de octubre. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/drug-case-implicates-honduran-leader-praised-by-trump-for-asylum-pact-11570026038>

García, J.

- 2019 México confirma su papel de gendarme del sur. *El país*. 27 de diciembre. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/12/27/mexico/1577405403_212924.html

Heredia, C.

- 2015 La política migratoria mexicana hacia Centroamérica. *El Universal*. 30 de octubre. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/mundo/2015/10/30/la-politica-migratoria-mexicana>

Heredia, C.

2016 ¿Cambiamos un poco las cosas para que siguieran como estaban? *El Universal*. 8 de julio. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/2016/07/8/cambiamos-un-poco-las-cosas-para>

Heredia, C.

2018a ¿Qué significa la cooperación para Donald Trump? *El Universal*. 13 de julio. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/que-significa-la-cooperacion-para-donald-trump>

Heredia, C.

2018b ¿Cuál es nuestra agenda para el desarrollo con CA? *El Universal*. 21 de diciembre. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/cual-es-nuestra-agenda-para-el-desarrollo-con-ca>

Heredia, C.

2019a La dignidad de México. *El Universal*. 7 de junio. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/la-dignidad-de-mexico>

Heredia, C.

2019b El mejor negocio en Centroamérica: exportar pobres. *El Universal*. 6 de diciembre. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-heredia-zubieta/el-mejor-negocio-en-centroamerica-exportar-pobres>

Heredia, C.

2020 Países habitables. *El Universal*. 17 de enero. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-heredia-zubieta/paises-habitables>

Krauze, E.

2017 Trump amenaza a un buen vecino. *The New York Times*. 18 de enero. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/18/espanol/opinion/como-debe-responder-mexico-a-las-amenazas-de-trump.html>

Langner, A.

- 2017 Retos de Centroamérica son de desarrollo, no de control migratorio, *El Economista*, CDMX, recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Retos-de-Centroamerica-son-de-desarrollo-no-de-control-migratorio-20170302-0150.html>

Ocampo, S.

- 2017 Dispongan de mi visa a EEUU. *El Tiempo de Bogotá*. 13 de febrero. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sergio-ocampo-madrid/dispongan-de-mi-visa-a-ee-uu-sergio-ocampo-madrid-columnista-el-tiempo-59590> .

Paley, D

- 2016 The Alliance for Prosperity Will Intensify the Central American Refugee Crisis. *The Nation*. 21 de diciembre. Recuperado de: <https://www.thenation.com/article/the-alliance-for-prosperity-will-intensify-the-central-american-refugee-crisis/>

Pellicer, O.

- 2020 Una visita exitosa, una realidad perturbadora. *Proceso*, edición 2280, 12 de julio. Recuperado de: <https://olgapellicerblog.wordpress.com/2020/07/13/una-visita-exitosa-una-realidad-perturbadora/>

Pradilla, A.

- 2018 Cuando el miedo a quedarse sin nada es más fuerte que la amenaza del volcán. *Plaza Pública*. 7 de junio. Recuperado de: <https://www.plazapublica.com.gt/content/cuando-el-miedo-quedarse-sin-nada-es-mas-fuerte-que-la-amenaza-del-volcan>.

Secretaría de Economía (SE)

- 2020 *T-MEC entrará en vigor el 1° de julio de 2020*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/se/articulos/tmec-entrara-en-vigor-el-1-de-julio-de-2020>

Trump, D.

- 2019 President Donald J. Trump Stands by His Declaration of a National Emergency on Our Southern Border. *The White House*. 15 de marzo. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-stands-declaration-national-emergency-southern-border/>

Verea, M.

2018 Anti-Immigrant and Anti-Mexican Attitudes and Policies during the First 18 Months of the Trump Administration. *Norteamérica*, 13(2). Recuperado de: <http://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/335>

Villalobos, J.

2014 Niños inocentes y oligarcas voraces, El País, 12 de julio. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2014/07/11/opinion/1405107829_400238.html

La influencia de Estados Unidos en la región transfronteriza México-Guatemala

Joy Lee Olson

El propósito de este estudio es examinar la influencia directa e indirecta que la administración de Trump ha tenido sobre la región fronteriza México-Guatemala, analizando con particular detenimiento los temas de migración y seguridad. Los programas de ayuda y capacitación estadounidenses suelen tardar muchos años en elaborarse y aún más en implementarse. Es por eso que hago hincapié en aquellos aspectos en los que las políticas y las prácticas han cambiado, aunque también reconozco que la ausencia de cambio no significa que no haya un impacto.

En este estudio se ve reflejado el hecho de que un tema se estudia más cuando se dispone de más información al respecto. En este caso, la información disponible sobre la migración y la ayuda internacional es más abundante que la información sobre la seguridad. Esto repercutió en la cantidad de cosas que me ha sido posible reportar. Quisiera agradecer a Adeline Hite de WOLA por haber elaborado la mayoría de los gráficos incluidos en este capítulo.

Introducción

La forma en que la influencia de Estados Unidos se refleja en la región fronteriza es un asunto complicado. Durante su campaña presidencial, el presidente Trump convirtió a México en el blanco de muy duras críticas. Si los países tienen diplomáticos, es porque están convencidos de que las cosas que un país pueda

decir sobre otro tienen consecuencias ramificadas. Los primeros dos años del gobierno de Trump han puesto en duda la diplomacia tradicional.

Aunque es verdad que la andanada de ataques verbales del presidente Trump contra México podría haber hecho descarrilarse otras relaciones, los burócratas en Estados Unidos y México consiguieron en gran medida mantener encarrilado el tema de la cooperación. Las amenazas de Estados Unidos de suspender su ayuda a la región en caso de no detenerse los flujos de migrantes no fueron llevados a la práctica. De cualquier forma, este periodo también tuvo repercusiones.

La cooperación de seguridad en esta región es de gran interés para Estados Unidos. La inversión estadounidense en infraestructuras de comunicaciones en suelo mexicano es evidente y el Comando Sur informó que está llevando a cabo operaciones con Guatemala.

Lo irónico es que en el lado guatemalteco de la frontera, el gobierno de Morales al mismo tiempo coopera con y desafía al gobierno de Trump, aparentemente sin que las consecuencias sean mayores.

El cambio más visible, aunque indirecto, que la administración de Trump ha ocasionado en la región fronteriza México-Guatemala se ha dado en la magnitud de la migración. Esta región se halla en la nada envidiable situación de ser el punto por donde cruzan migrantes y buscadores de asilo centroamericanos en su camino hacia Estados Unidos. Debido a una política migratoria estadounidense que pretendía disuadir a los migrantes centroamericanos, sumada a la presión implacable desde Centroamérica, la región fronteriza del sur se convirtió en un escenario fundamental para los dramáticos episodios de las caravanas migrantes que tuvieron lugar en el otoño de 2018.

Qué es lo que Estados Unidos piensa sobre la frontera

Lo que ocurra en la frontera México-Guatemala es algo que le importa mucho a Estados Unidos, y le importa sobre todo por el riesgo que supone.

En términos generales, esta es una idea que se remonta a los acontecimientos del 9/11 y el giro que marcaron en la forma de Estados Unidos de ver

la seguridad tanto externa como interna. Posteriormente al 9/11, la pregunta implícita que rondaba a quienes tenían la misión de defender a Estados Unidos era la siguiente: ¿dónde se hallaban las amenazas terroristas en potencia y por cuáles vías podían llegar al país? Para que la defensa pudiera realizarse con éxito se hacía necesario prevenir futuros ataques y esto en parte significaba impedir a los terroristas cruzar la frontera con Estados Unidos. Aunque el concepto ya existía con anterioridad al 9/11, según Doris Meissner (2018), antigua Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos en la década de 1990, este solo empezó a ser utilizado por el gobierno a partir de ese momento.

Esto es de gran relevancia para la frontera México-Guatemala, debido a que lo mejor para Estados Unidos es que las amenazas detectables se hallen lo más lejos posible de sus propias fronteras. Si un grupo terrorista cruza a México sin ser detectado, podría llegar también hasta la frontera de Estados Unidos con México. Cualquier cosa, desde drogas y bombas fétidas hasta personas viajando por canales ilícitos, empezaba a ser visto como una amenaza terrorista “en potencia”. No obstante, cabe observar que desde el 9/11 no ha habido incidentes ni detenciones relacionadas con el terrorismo en la frontera Estados Unidos-México.

Desde una perspectiva militar, lo que uno desea es abordar las amenazas tan cerca de su origen como sea posible. En lo que respecta a México y Centroamérica, esto significa desde prestar ayuda y vigilancia fronteriza en Centroamérica hasta disuadir la migración e invertir en la mejora de las capacidades fronterizas de México mediante formación y tecnología. También es necesario el intercambio de información, como el nuevo programa de identificación biométrica que alertará a los funcionarios mexicanos cuando se detecte a una persona incluida en la lista de vigilancia.

Alan Bersin, secretario adjunto de Asuntos Internacionales y jefe diplomático para el Departamento de Seguridad Nacional, expresó esta idea de forma muy adecuada en su comparecencia ante el congreso en 2016:

En nuestras labores por incrementar la seguridad fronteriza, no obstante, debemos seguir colaborando con nuestros socios regionales y ver más allá de nuestras fronteras, para identificar e interceptar las amenazas lo más pronto posible antes de que alcancen nuestras fronteras. Para lograr este objetivo, estamos compartiendo más información con estos socios, pero haciéndolo de tal forma que no se vulneren las leyes y políticas de protección de la privacidad de cada país; estamos trabajando de manera conjunta para combatir a las organizaciones criminales transnacionales, los traficantes de drogas y seres humanos y los tratantes de personas; y estamos incorporando mayor seguridad e integridad en nuestros sistemas compartidos de comercio y movilidad. Seguiremos dialogando con nuestros socios extranjeros e interinstitucionales para extender nuestra seguridad más allá de nuestras fronteras y abordar las amenazas lo más lejos posible de nuestra patria (Bersin, 2016).

Un año antes, en 2015, el entonces comandante del Comando Sur, John Kelly (que fungió como secretario de Seguridad Nacional de enero a julio de 2017 y como jefe de gabinete de la Casa Blanca de julio de 2017 a diciembre de 2018), expresó la misma idea con estas palabras:

El secretario Johnson [entonces secretario de Seguridad Nacional] y yo compartimos la convicción de que la defensa nacional no empieza en la “línea de la yarda uno” de nuestra frontera suroeste, sino que se extiende más allá, por todo el hemisferio, para mantener las amenazas lejos de las costas de nuestra nación (Kelly, 2015).

Este concepto fue nuevamente repetido por el almirante Kurt Tidd, comandante del Comando Sur, en su declaración de 2017 ante el Congreso, cuando dijo:

Para mantenernos a la altura del desafío que representan las redes de amenazas, tenemos que hacer más que simplemente bloquear la entrada a las mercancías ilícitas; nuestra frontera suroeste debe ser nuestra última, y no nuestra primera, línea de defensa (Tidd, 2017).

La frontera de México con Guatemala es una línea de defensa clave en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es una idea central para entender el proceso de toma de decisiones de Washington y el impacto que tiene en la región México-Guatemala.

Historia reciente: 2014-2016: El presidente Obama, “deportador en jefe”

Es importante recalcar que, aunque el presente documento se enfoca en la administración de Trump, los problemas de orden político que se subrayan aquí no se iniciaron durante su presidencia. Si bien el presidente Trump ha intensificado el foco sobre la migración, las tensiones fundamentales entre los dos países son de largo arraigo y la mayoría de las políticas que estamos presenciando tuvieron su comienzo, de alguna u otra manera, bajo los mandatos de los presidentes Obama y Peña Nieto.

Estados Unidos no ha sido capaz de implementar una reforma migratoria de gran calado desde 1986. En los últimos treinta años, el número de personas indocumentadas en Estados Unidos ha ido en aumento. Estas décadas de escasa reforma fundamental han creado problemas para varias generaciones por venir.

La administración de Obama intentó negociar una reforma migratoria de gran abasto. Para convencer a los miembros del Congreso de apoyar esta gran reforma, el gobierno de Obama incrementó el control en el interior y la deportación. Fue así como el presidente Obama recibió el apodo de “deportador en jefe”. Tras ocho años de políticas para aparentar endurecimiento, no se consiguió ninguna reforma a gran escala y la nación tuvo que contentarse con soluciones temporales, como la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, *Deferred Action for Childhood Arrivals*) y la continuación del Estatus de Protección Temporal (TPS, *Temporary Protected Status*) (del cual gozan actualmente muchos salvadoreños, hondureños y nicaragüenses), en lugar de una reforma migratoria permanente con carácter legislativo.

Menores no acompañados, familias y cambios en los patrones migratorios

El sistema de detención de inmigrantes de Estados Unidos se desarrolló en torno a dos hechos. En primer lugar, los detenidos solían ser mexicanos, lo que significaba que podían ser rechazados y devueltos en la frontera; en segundo lugar, los arrestados eran casi todos adultos solteros.

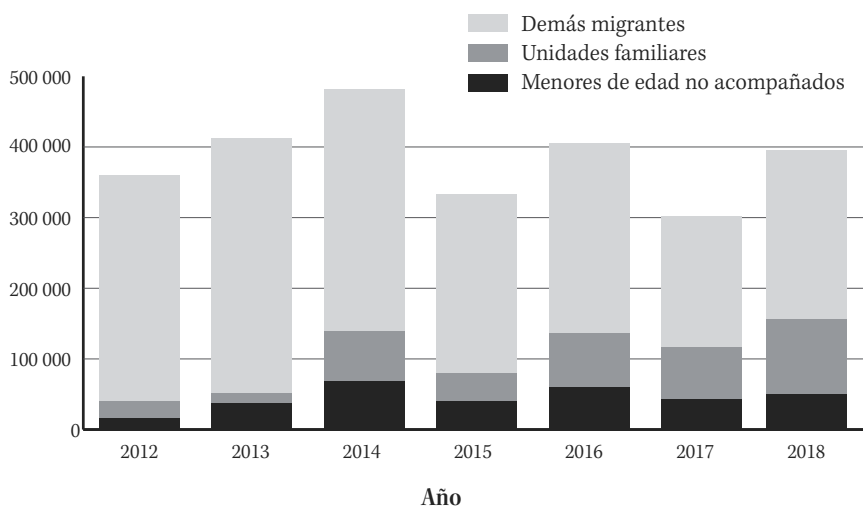
Esta realidad cambió en 2014. Migrantes no mexicanos, en su mayor parte centroamericanos, empezaron a llegar en cantidades proporcionalmente mayores, requiriéndose de más espacios de detención debido a no eran migrantes a quienes se pudiera devolver en la frontera. Y en 2014 se produjo una oleada migratoria de menores de edad centroamericanos no acompañados.

Hace años que vienen llegando a Estados Unidos niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados, en su mayoría desde México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Los números empezaron a aumentar entre 2011 y 2013, pero en 2014 se vieron cifras sin precedentes. En el año fiscal (FY) 2013 fueron aprehendidos 38 759 NNA no acompañados en la frontera suroeste. La cifra aumentó a 68 541 en el año fiscal 2014 (CBP, 2015). Esta migración fue propiciada por una serie de causas que abarcaban desde la violencia de pandillas hasta la reunificación familiar. Los padres que años atrás habían migrado sin sus hijos, los veían ahora amenazados por la violencia pandillera en su país de origen y querían traerlos a Estados Unidos.

Hay un procedimiento en curso para lidiar con el problema de los NNA no acompañados, pero se ha visto afectado por la gran presión generada tras el flujo de 2014. Cuando la Patrulla Fronteriza detiene a un menor, en un lapso de 72 horas debe ser remitido a la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, *Office of Refugee Resettlement*), un órgano del Departamento de Salud y Servicios Sociales (*Department of Health and Human Services*). Mediante un sistema establecido se cuida temporalmente a esos menores de edad y se los pone en contacto con miembros de su familia o patrocinadores. La ORR dispone de más de 100 refugios para lidiar con lo que a mediados de 2018 representaba un promedio de 10 000 NNA, y que al final del año había aumentado aún más (ORR, 2018).

Aunque menos prominentes que el fenómeno del flujo migratorio de NNA, las detenciones de unidades familiares también aumentaron de forma dramática entre el año fiscal 2013 (con 14,855) y el año fiscal 2014 (68,445), con un incremento de más del 300% (CBP, 2014).

Detenciones en la frontera suroeste de Estados Unidos (años fiscales 2012-21018)



Fuente: Customs and Border Protection

El aumento comparativo de NNA no acompañados y familias ejerció una gran presión sobre un sistema construido para lidiar con hombres solteros, la mayoría mexicanos y en su mayor parte no solicitantes de asilo político. Los NNA requerían de un trato especializado. Un litigio en 1997 condujo al Acuerdo de Conciliación de Flores (FSA, *Flores Settlement Agreement*), que hoy en día continúa dictando la forma de tratar a los menores de edad en casos de detención.

Entre otras cosas, el FSA determina que los menores de edad no pueden ser detenidos por más de 20 días. Como los espacios para la detención de familias son muy limitados, se permite a las familias centroamericanas solicitantes de asilo integrarse en la comunidad provisionalmente a la espera de una resolución respecto a su condición de asilo.

Desde 2000 se estaban produciendo más detenciones de mexicanos que de centroamericanos. Esto cambió en 2014. Ese año, la Patrulla Fronteriza detuvo a 229 178 mexicanos, en comparación con 257 473 centroamericanos. Aunque la cifra se revirtió un poco en 2015, desde entonces los “no mexicanos”, entre los cuales destacan los centroamericanos, han rebasado a los mexicanos (CBP, 2017).

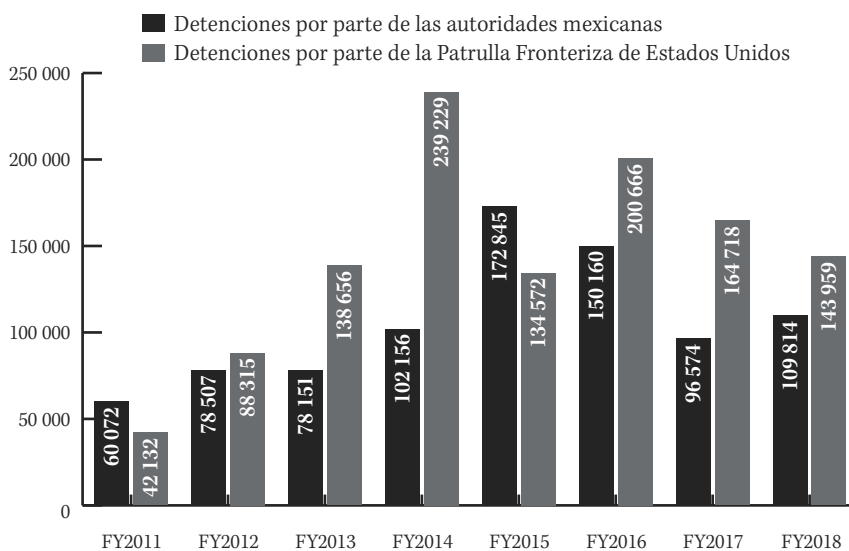
El programa Frontera Sur de México

Mientras Estados Unidos afrontaba con dificultades el dramático aumento de NNA centroamericanos no acompañados que estaban ingresando en el país, México implementó el programa Frontera Sur. La oficina del presidente Peña Nieto definió los objetivos del programa en estos términos: “proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, y ordenar los cruces internacionales, para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región” (Presidencia, 2014). El programa llamaba a invertir en infraestructura para migrantes, lo que incluía cinco centros de atención integral al tránsito fronterizo, expedición de tarjetas de visitantes para jornaleros guatemaltecos y mayor cooperación con Guatemala. El mismo documento cita al entonces presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, refiriéndose al programa como “un ejemplo de cómo se puede mejorar el trato a los migrantes y las relaciones entre dos pueblos que tradicionalmente han sido hermanos” (Presidencia, *ibid*).

La implementación del plan coincidió con la crisis de NNA no acompañados de 2014. En el año fiscal 2014 se produjeron más de 239 000 detenciones por parte de las autoridades de Estados Unidos, y menos de la mitad de esa cifra, 102 000, por las autoridades mexicanas. La situación dio un vuelco en el año fiscal 2015, cuando Estados Unidos detuvo a tan solo 134 000, mientras que

México detenía a casi 173 000. Estados Unidos necesitaba la ayuda de México para reducir el flujo migratorio de NNA, de modo que, aunque pudo deberse a un acuerdo tácito, las prácticas de deportación por parte de México cambiaron en forma dramática para beneficio de Estados Unidos. No obstante, en opinión de Doris Meissner, excomisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos: “La idea de que México hacía el trabajo sucio de Estados Unidos al aumentar el número de deportaciones después de 2014 es una idea demasiado simplista” (Meissner, 2018). Según ella, si México aumentó las deportaciones, lo hizo por sus propias razones.

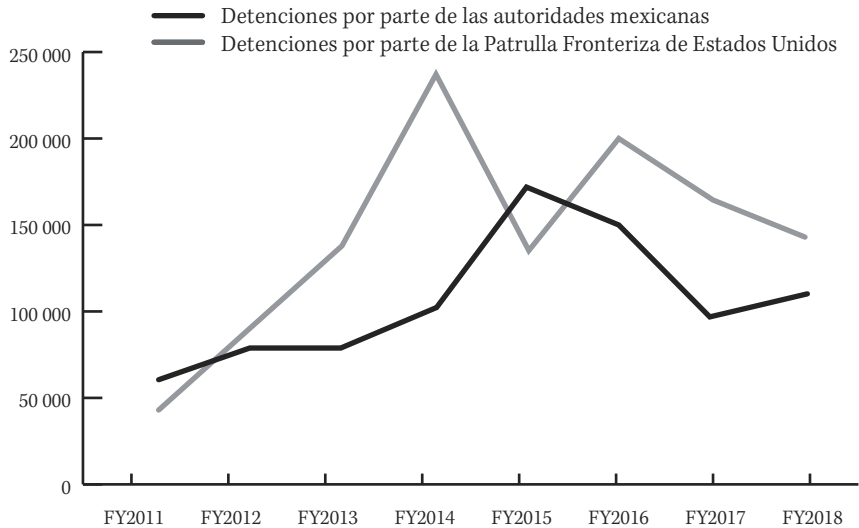
Arrestos de migrantes del Triángulo Norte por año fiscal (FY)



Fuente: CBP, Comar

*Las detenciones del año fiscal 2018, realizadas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos no incluyen adultos solteros.

Arrestos de migrantes del Triángulo Norte por año fiscal (FY)



Fuente: CBP, Comar

*Las detenciones del año fiscal 2018, realizadas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos no incluyen adultos solteros.

El plan se construyó también sobre la base de otros esfuerzos en curso para mejorar la seguridad de las comunicaciones y recopilar información de inteligencia (como la información biométrica), que ya operaban o empezaron a operar bajo la administración de Trump (Wilson y Valenzuela, 2014).

Beatriz Zepeda, analista de seguridad de Centro Geo y experta en la región de la frontera sur, sitúa en su contexto la inversión de Estados Unidos en infraestructuras de comunicaciones: “Cuando uno se fija en la infraestructura de seguridad en el lado mexicano de la frontera, es evidente que lo que pretenden es controlar a la gente, no a la mercancía o las drogas” (Zepeda, 2018).

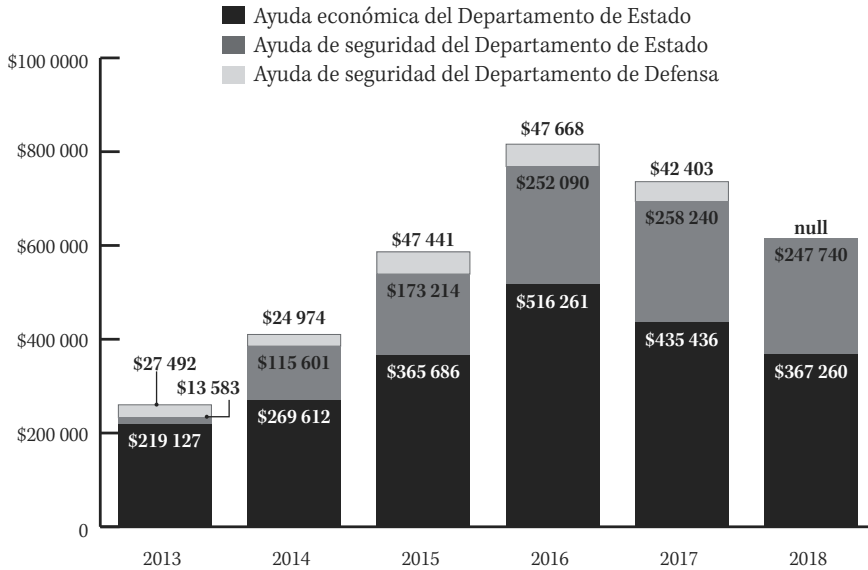
La ayuda a Centroamérica

Las actuales relaciones y ayuda de Estados Unidos hacia Guatemala deben considerarse en el contexto de la Estrategia de Implicación de Estados Unidos en Centroamérica (*US Strategy for Engagement in Central America*), que vino a sumarse a la centroamericana Alianza por la Prosperidad. Esta estrategia, que dio inicio en 2015 bajo la administración de Obama, estuvo claramente motivada por la crisis de NNA no acompañados de 2014. La declaración original de la Casa Blanca bajo Obama con respecto a la estrategia ni siquiera hace mención de la migración (Casa Blanca, 2015). Su objetivo declarado era “la evolución de una Centroamérica integrada en lo económico que sea plenamente democrática, ofrezca oportunidades económicas a su pueblo, goce de instituciones más responsables, transparentes y eficaces, y garantice un entorno seguro para sus ciudadanos” (Casa Blanca, 2015).

Además de la ayuda para el desarrollo aportada de manera regular por USAID, otro mecanismo de financiación en el marco de la Estrategia de Implicación en Centroamérica es la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI, *Central American Regional Security Initiative*), en vigor desde 2008. El flujo de cocaína desde la región de los Andes, que cruza Centroamérica hasta llegar a su destino en Estados Unidos, también ha motivado un fuerte incremento de la ayuda en seguridad para Centroamérica. Se calcula que 90% de la cocaína con destino a Estados Unidos llega a través de Centroamérica (CRS, 2019).

Según el Servicio de Investigación del Congreso, la Estrategia de Implicación en Centroamérica es un enfoque que involucra “a la totalidad del gobierno”. “Con el apoyo del Congreso, la ayuda de Estados Unidos a Centroamérica aumentó más del doble, de 338.1 millones en el año fiscal 2014 a 753.7 millones en el año fiscal 2016” (CRS, 2019).

Ayuda de Estados Unidos a Centroamérica



Fuente: Security Assistance Monitor, Consolidated Appropriations Acts of Congress

*Basado en datos accesibles públicamente. Los datos del Departamento de Defensa de Estados Unidos para 2018 aún no están a disposición del público.

La administración de Trump: 2016-2018

El presidente Donald Trump hizo de la inmigración ilegal un asunto prioritario en su campaña presidencial. Desde el inicio de esta pronunció un discurso agresivo contra la migración mexicana a Estados Unidos en el que aseguró que México estaba enviando "...personas con muchos problemas... Nos traen drogas y crimen. Son violadores" (Reilly, 2016). "Build the Wall" ("Construyamos el muro") se convirtió en el lema repetido una y otra vez en los actos de campaña de Trump.

El candidato Trump no solo prometió "construir el muro", sino que prometió que será México quien pagaría su construcción. Un concepto que no fue bien recibido por el presidente de México, Enrique Peña Nieto.

La inmigración

Lo cierto es que muchas de las cosas que el presidente Trump prometió a lo largo de su campaña no son factibles sin la intervención del Congreso. Lo que sí estaba en sus manos era emitir decretos y directrices presidenciales. Dos de los primeros, publicados el 25 de enero de 2017, tenían que ver con la seguridad fronteriza y la aplicación de las leyes migratorias (EO 13767), así como el endurecimiento a nivel interno (EO 13678). El decreto presidencial EO 13767 mandaba al gobierno proveer los diseños para “el muro”, buscar los recursos para su construcción, reconsiderar la ayuda externa prestada a México, desarrollar nuevos reglamentos para suprimir la posibilidad de que los migrantes detenidos en la frontera fueran puestos en libertad, etc. (Casa Blanca, 2017). Este documento sentó las bases para muchos de los cambios de política que analizaremos más adelante.

El general John Kelly, excomandante del Comando Sur, se convirtió en el primer secretario de Seguridad Nacional del presidente Trump y no tardó en ascender al puesto de jefe de gabinete presidencial. Este hecho es relevante porque, como se mencionó anteriormente, Estados Unidos se fija en México y Centroamérica pensando siempre en términos de su propia seguridad, y considera la región fronteriza México-Guatemala como una importante línea de defensa en su estrategia de seguridad. Muy poca gente entiende tan bien esta filosofía como un excomandante del Comando Sur.

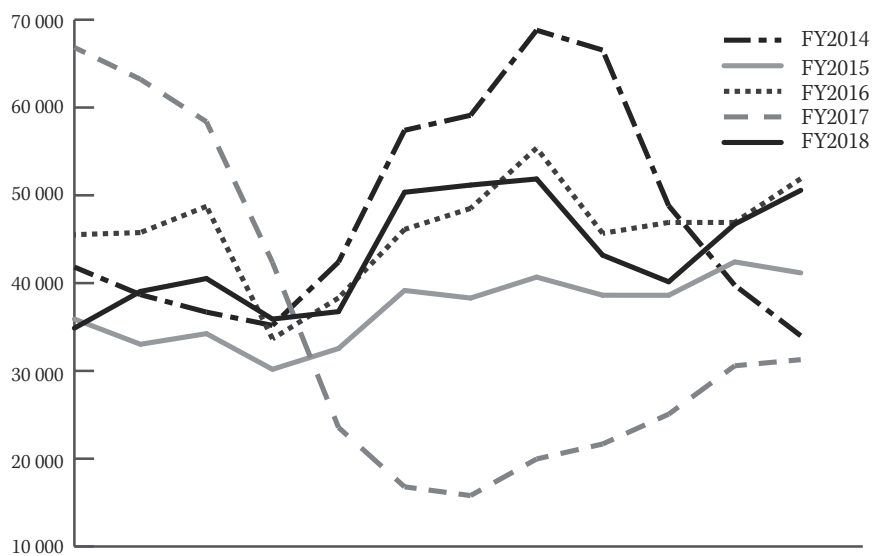
Las elecciones de 2016 en Estados Unidos fueron sumamente reñidas. Expertos, encuestadores y muchos votantes quedaron atónitos al enterarse de la elección del presidente Trump. Lo mismo pasó, aparentemente, con los migrantes potenciales. Durante los primeros seis meses después de la elección, se asistió a un enorme y nada característico descenso en las detenciones en la frontera suroeste de Estados Unidos. Había menos migrantes intentando cruzar la frontera, tal vez porque esperaban a ver qué pasaría cuando el presidente Trump asumiera el control de la Casa Blanca.

Las detenciones en la frontera suroeste entre febrero y mayo de 2016 ascendieron a un total de 188 326. Después de la elección de Trump, en el mismo periodo apenas se produjeron 76 118 detenciones. Este descenso al inicio del

gobierno de Trump (que llegó a conocerse como “el efecto Trump”) convenció a algunas personas de que la dureza de su discurso contra la inmigración había sido un eficaz elemento de disuasión. Sin embargo, mientras que en el primer año de la administración de Trump parecía haberse producido un cambio duradero en el flujo migratorio, para 2017 se había reanudado la migración habitual.

Los patrones se fueron haciendo cada vez más normales y en 2018 se produjeron 190,128 detenciones durante el mismo periodo de cuatro meses.

**Total de detenciones / inadmisibles en la frontera suroeste, según la CBP
(Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos)**



	OCT	NOV	DEC	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AUG	SEP	TOTAL
FY2018	34 871	39 051	40 519	35 905	36 751	50 347	51 168	51 862	43 180	40 149	46 719	50 568	521 090
FY2017	66 842	63 218	58 379	42 359	23 557	16 794	15 798	19 966	21 673	25 069	30 582	31 280	415 517
FY2016	45 516	45 755	48 742	33 657	38 311	46 118	48 511	55 386	45 671	46 909	46 909	51 893	553 378
FY2015	35 903	33 032	34 243	30 180	32 550	39 162	38 296	40 683	38 619	38 611	42 415	41 165	444 859
FY2014	41 828	38 685	36 695	35 181	42 399	57 405	59 119	68 804	66 541	48 819	39 758	34 003	569 237

Fuente: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, actualizado en 23/10/18.
Recuperado de: https://defenseoversight.wola.org/primarydocs/181024_swb_cbp.pdf

Relaciones exteriores y ayuda externa de Estados Unidos

Desde luego, la dura retórica de Trump contra México tuvo un impacto visible en las relaciones después de su investidura. Cada vez que se elige a un nuevo presidente de Estados Unidos, lo normal es que su primer encuentro internacional sea con el presidente de México. No fue así en esta ocasión. El presidente Peña Nieto canceló su viaje después de una llamada telefónica en la que “Trump no aceptó respaldar públicamente la postura de México de que el país no financiaría la construcción de un muro fronterizo” (Rucker, Partlow y Miroff, 2018).

Aunque eran momentos de muy alta tensión, en el plano operativo los funcionarios a ambos lados de la frontera reportaban que el ambiente era completamente normal. Ambos países decidieron trabajar de forma colaborativa y conjunta en relación con Centroamérica. México y Estados Unidos fueron coanfitriones de dos Conferencias sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica que se llevaron a cabo en Miami, una en junio de 2017 y la otra en octubre de 2018. Fueron reuniones de alto nivel en las que participaron los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador, el vicepresidente de Estados Unidos Mike Pence, los secretarios de Seguridad Nacional y de Estado de estadounidenses y los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación de México.

México

La llamada del presidente Trump a reconsiderar toda la ayuda externa prestada a México no condujo a cambios inmediatos. La ayuda externa es asignada por el Congreso de Estados Unidos con un año de antelación y tarda aún más tiempo en filtrarse a su destino. Con los fondos ya canalizados, en los primeros dos años de la administración de Trump la ayuda externa a México no cambió drásticamente.

Al preguntárseles qué cambios habían sufrido los programas de Estados Unidos desde el inicio de la administración de Trump, los funcionarios de la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México respondieron que se estaba dando cierto énfasis a los resultados documentables. Aunque medir los avances

obtenidos ya era una práctica de USAID, ahora la ayuda prestada tenía una “orientación hacia los resultados”. También dejaron claro que se está prestando mayor atención a la frontera norte que a la frontera sur.¹

La mayor parte de la ayuda de Estados Unidos a México desde 2008 se ha dado bajo el marco de la Iniciativa Mérida, un programa que ha recibido apoyo bipartidista en el Congreso de Estados Unidos.

Tabla 1. Fondos estimados de la Iniciativa Mérida: años fiscales (FY) 2008 - 2019 (\$ en millones)

Cuenta	ESF	INCLE	FMF	Total
FY2008	20.0	263.5	116.5	400.0
FY2009	15.0	406.0	39.0	460.0
FY2010	9.0	365.0	265.2	639.2
FY2011	18.0	117.0	8.0	143.0
FY2012	33.3	248.5	N/A	281.8
FY2013	32.1	190.1	N/A	222.2
FY2014	35.0	143.1	N/A	178.1
FY2015	33.6	110.0	N/A	143.6
FY2016	39.0	100.0	N/A	139.0
FY2017	40.9*	90.0	N/A	130.9
FY2018	39.0	100.0	N/A	139.0
TOTAL	314.9	2 133.2	428.7	2 876.8
FY2019 solicitud	20.3	56.0	N/A	76.3
FY2019 (Cámara)	N/S	120.0	N/A	120.0
FY2019 (Senado)	63.0	100.0	N/A	163.0

Fuentes: Oficina de presupuestos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2 nov. 2016; Departamento de Estado de Estados Unidos, 18 nov. 2016; P.L. 115-141; Departamento de Estado de Estados Unidos, Congressional Budget Justification for Foreign Operations, FY2019.

¹ Entrevistas a funcionarios de la embajada de Estados Unidos, Ciudad de México, 20/11/18.

En lo que se refiere a la frontera sur, el pilar 3 de la Iniciativa Mérida —la creación de una estructura fronteriza a la altura del siglo XXI— es altamente relevante.

El pilar 3 ha servido para financiar equipamientos de inspección no intrusiva, mejoras en la infraestructura y capacitación. Estas inversiones están en perfecta sintonía con el propio programa Frontera Sur implementado por México. Según el Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos,

el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha destinado más de 100 millones de dólares a la financiación de la Iniciativa Mérida con el fin de apoyar los esfuerzos de México en la frontera sur. Desde julio de 2018, el Departamento de Estado ya ha entregado 32 millones de dólares de ese fondo de ayuda, sobre todo en forma de equipamiento de inspección no intrusiva, casetas móviles, equipos caninos, vehículos y capacitación. Para finales de 2018, se espera que los fondos aportados por Estados Unidos hayan contribuido a construir una red de comunicaciones seguras para las agencias mexicanas en la región de la frontera sur (CRS, 2018).

De acuerdo con Eric Olson, del Wilson Center for International Scholars, “gran parte de esta inversión se destinó a mejorar la infraestructura fronteriza, movilizar la fuerza laboral y apoyar la capacidad del personal de seguridad e inmigración de aplicar las leyes migratorias” (Olson, 2017).

Este financiamiento ha permitido compartir información biométrica mediante equipamiento proporcionado por Estados Unidos, de tal manera que México está en posibilidades de recoger huellas dactilares y otros datos en los centros de detención y puertos de entrada de la frontera sur. Poder compartir información de esta manera había sido una meta durante varios años. Al principio se montaban casetas para la captura de datos biométricos, hasta que se determinó que este proceso era ineficiente. Ahora, el Instituto Nacional de Migración (INM) recopila la información biométrica utilizando dispositivos portátiles.² Esta información se comparte con el Sistema Automatizado de Identificación Biométrica (IDENT, Automated Biometric Identification System) del

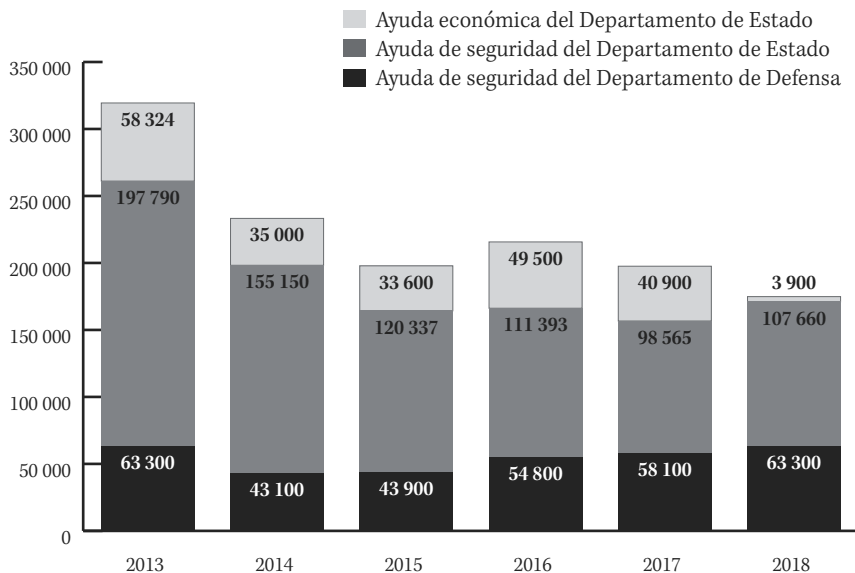
² En sus tareas en la frontera, el INM emplea los dispositivos portátiles en sus 52 oficinas.

Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Si hay información crítica, esta se comparte en tiempo real con los funcionarios del INM. De esta manera, ambos países pueden saber si han ingresado a México criminales o personas vinculadas con el terrorismo (McInturff, 2018).

Estados Unidos también proporciona capacitación a funcionarios del INM. Esto es algo que empezó hace alrededor de un año y consiste en cursos prácticos de cuatro semanas de duración y unos 50 alumnos por clase. Hasta la fecha se ha entrenado a 300 personas. De los recién entrenados, que han sido desplegados por todo el país, algunos están en la frontera sur. Hay también un curso de una semana para funcionarios que trabajan con poblaciones en situación vulnerable (McInturff, *ibid*).

La ayuda de Estados Unidos a México va más allá de la Iniciativa Mérida. El total de la financiación figura en el siguiente gráfico.

Ayuda de Estados Unidos a México



Fuente: Security Assistance Monitor, WOLA

Aunque más bien en forma indirecta, tanto en el año fiscal 2016 como en el 2017 la Acnur utilizó unos 8 millones de dólares de fondos no restringidos aportados por Estados Unidos para “fortalecer el sistema de protección humanitaria de México” (Seelke, 2018). Estos fondos fueron destinados a ofrecer opciones alternativas a la detención, brindar asistencia jurídica a los demandantes de asilo y ampliar las capacidades de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar).

Estados Unidos también ha invertido en el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones en la región de la frontera sur, incluyendo el istmo de Tehuantepec. En la primera etapa de lo que se espera sea un proyecto de largo plazo, se están construyendo 29 torres de comunicaciones, de las cuales diez ya cuentan con equipo de comunicaciones en activo (Seelke, *ibid*). La idea detrás de esta infraestructura es que los funcionarios de seguridad e inmigración puedan comunicarse en las zonas remotas (Isacson, Meyer y Smith, 2017). Buena parte de los 100 millones anteriormente mencionados se gastó en esta infraestructura. La red de comunicaciones no incluye de momento a Guatemala, pero es un objetivo a futuro.

Aunque aún no había sido aprobada por el Congreso de Estados Unidos al momento de escribirse este artículo, la propuesta de presupuesto para el año fiscal 2019 ofrece indicios de que seguirá habiendo ayudas similares a la seguridad fronteriza:

Los programas seguirán desarrollando un sistema para compartir información con México que funcionará de manera interoperable con los sistemas de Estados Unidos, con el objeto de mejorar la capacidad de México para colaborar con la aplicación de las leyes estadounidense y contrarrestar el terrorismo, dismantelar las organizaciones criminales transnacionales, restringir la migración irregular e identificar a criminales y extranjeros de interés especial (US Department of State, 2019).

La cuenta reservada para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL, *International Narcotics and Law Enforcement*), la cual provee los fondos para estos programas, estipula específicamente que

ayudará al gobierno mexicano a detener las actividades de las organizaciones criminales transnacionales; combatir las drogas ilegales, incluyendo el cultivo de la adormidera y la producción de heroína y otras drogas sintéticas; y reforzar las fronteras y puertos para impedir la circulación transfronteriza de mercancías ilícitas y migración irregular (US Department of State, *ibid*).

Otra forma relevante de colaboración en materia de seguridad está relacionada con la designación de la Marina de México (Semar) como “capitán de puerto”, lo que la hace responsable de la seguridad de los puertos. La Guardia Costera de Estados Unidos designó a dos “mentores” para dar capacitación en seguridad y vigilancia a personal de la Semar.

Además del INL, Estados Unidos también asiste a México en la lucha contra el terrorismo y las drogas a través de fondos provenientes del presupuesto de su Departamento de Defensa. El Servicio de Investigación del Congreso reportó que en el año fiscal 2018 el Departamento de Defensa otorgó 63.3 millones a México (CRS, 2018). Esta suma global constituye la única información disponible acerca de los gastos del Departamento de Defensa; sin embargo, parte de este dinero tuvo un impacto en la región de la frontera sur, ya que una infraestructura de radares instalada en Hermosillo con el apoyo del Ejército Norte de Estados Unidos tiene un alcance que llega hasta la zona sur (Guevara, 2018).

Aunque en los últimos dos años el presidente Trump ha seguido empleando palabras duras para referirse a México y Centroamérica, gran parte de los programas de ayuda en materia de seguridad siguen en pie, supuestamente con total normalidad. Íñigo Guevara, de *Jane's Defense Weekly*, describió muy bien esta dinámica: “La colaboración en asuntos militares y de seguridad ha continuado a pesar de la administración de Trump” (Guevara, 2018).

Sin embargo, los funcionarios de la embajada de Estados Unidos informaron de una excepción a esta regla. El programa del INL estaba proporcionando fondos para ocho “mentores” de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos que trabajaban en la frontera sur. Esto no era nada nuevo, ya que Aduanas y Protección Fronteriza llevaba años enviando gente a la frontera México-Guatemala (Meissner, 2018). Según el sitio web foreignassistance.gov (2018), ese programa

estaba costando casi 2 millones de dólares. En abril de 2018, cuando Estados Unidos trasladó tropas a la frontera Estados Unidos-México, este insistió en que se retirara a esos “mentores” y ciertamente fueron apartados (McInturff, 2018).

En términos más difíciles de cuantificar, los expertos entrevistados para el presente estudio reportaron varias cosas. Según Andrew Selee, del Migration Policy Institute, la influencia de Estados Unidos sobre lo que ocurre en la región fronteriza es real, pero no decisiva. “Hay cierto elemento en la acción de México de endurecer sus medidas en la frontera sur que no tiene nada que ver con Estados Unidos. México se está reconciliando con la idea de querer saber quién entra al país”. Por otra parte, “en los últimos dos años, México ha sabido esquivar hábilmente las presiones de Estados Unidos en el sentido de que endurezca aún más sus medidas en la frontera” (Selee, 2018).

Guatemala

En cuanto a Guatemala, la agresiva retórica del presidente Trump no ha roto la continuidad de la cooperación con Estados Unidos y el 15 de junio de 2017 el presidente Morales sostuvo una reunión con el vicepresidente Pence (Casa Blanca, 2017).

Desde el inicio de la administración de Trump, reducir la migración a Estados Unidos ha sido una motivación explícita de los programas de ayuda de Estados Unidos a Centroamérica. Una versión actualizada de la Estrategia de Implicación de los Estados Unidos en Centroamérica, elaborada bajo la administración de Trump, incluye la siguiente declaración de intenciones:

La misión de la (Estrategia de) Implicación de Estados Unidos en Centroamérica es la de asegurar las fronteras y proteger a los ciudadanos estadounidenses, abordando aquellos factores de seguridad, gobernanza y economía que dan impulso a la inmigración ilegal y el tráfico ilícito, así como promover la inversión del sector privado en Centroamérica (US Department of State, 2019).

En el mismo documento se observa que:

Bajo la administración de Trump, esta estrategia pondrá mayor énfasis en los factores que impulsan la actividad criminal transnacional y la inmigración ilegal, para garantizar que el gobierno de Estados Unidos pueda encarar estos desafíos antes de que lleguen a las fronteras del país. La participación diplomática y los programas de Estados Unidos enfatizarán los intereses nacionales de asegurar sus fronteras y proteger a los ciudadanos estadounidenses (US Department of State, *ibid*).

También vincula la estrategia con el decreto presidencial EO 13773 del presidente Trump, que busca “Reforzar la ley federal respecto del crimen organizado transnacional y prevenir el tráfico internacional”, observando que combate al narcotráfico, a las pandillas y a las personas antes de que lleguen a los Estados Unidos (US Department of State, *ibid*).

Estados Unidos implementa su Estrategia de Implicación en Centroamérica a través de dos vías: mediante la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, Central American Regional Security Initiative) y a través de USAID.

Los programas de USAID específicos de Guatemala aparecen descritos en la justificación del presupuesto anual presentada ante el Congreso de Estados Unidos. Este documento demuestra que la ayuda de Estados Unidos se enfoca en la región fronteriza. Sitúa la ayuda a Guatemala en el marco de la estrategia de Estados Unidos para Centroamérica y define el financiamiento bilateral como uno que “...complementa los programas de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central y se centra en las zonas que expulsan más migración, principalmente las Tierras Altas del Oeste y las zonas de alta criminalidad” (US Department of State, 2019). Además, delimita los fondos destinados al rubro del tráfico ilegal, centrándose en “...las zonas que experimentan mayor desigualdad económica y social y mayores índices de migración (principalmente en las Tierras Altas del Oeste de Guatemala), enfocándose también en zonas altamente inseguras ricas en biodiversidad y recursos naturales (como la región de Petén)” (US Department of State, 2019).

Con respecto a la salud materno-infantil, los programas de USAID van dirigidos a prevenir el retraso del crecimiento infantil en las Tierras Altas del Oeste (US Department of State, *ibid*).

Según USAID-Guatemala, un 60-70% de su programación se concentra en las Tierras Altas del Oeste, una región pobre y fuente inmensa de migración indocumentada hacia Estados Unidos. John Beed, director de USAID en Guatemala, lo describe de este modo: “El enfoque de la estrategia de Estados Unidos en Centroamérica (sus tres pilares) consiste en abordar los principales factores que impulsan la migración. Es por eso que el Congreso destinó fondos adicionales” (Beed, 2018). También comenta que el marco es el mismo que ya existía durante la administración de Obama.

En lo que se refiere al impacto que la política migratoria de la administración de Trump está teniendo sobre los guatemaltecos que se plantean migrar, el exministro de relaciones exteriores guatemalteco Edgar Gutiérrez lo explica así:

Él inyectó miedo entre la población migrante o potencialmente migrante, sin embargo, no es un miedo paralizante; la gente sigue intentando cruzar las fronteras a pesar de que sabe que los riesgos han aumentado y que por eso mismo les resulta más costoso el pago a los coyotes, que incluye los sobornos de estos a los agentes de seguridad en el trayecto (Gutiérrez, 2018).

Si bien la migración es actualmente el foco de interés principal para Estados Unidos, el narcotráfico sigue constituyendo una fuente de preocupación importante para el país. Se calcula que 90% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por la frontera México-Guatemala. Ante el aumento de su producción en Colombia, el exsecretario general del Cisen, Gustavo Mohar, observa: “Guatemala se ha convertido en un almacén de drogas de camino a Estados Unidos” (Mohar, 2018).

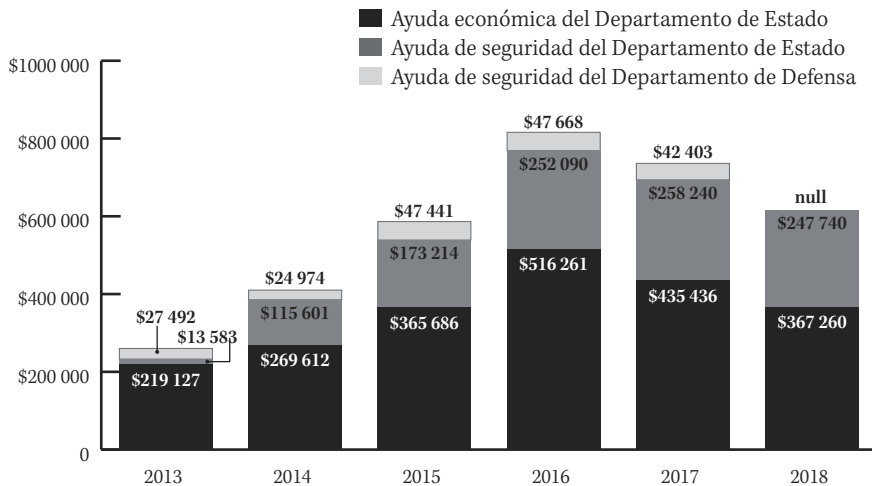
Los gobiernos de Trump y de Peña Nieto han procurado involucrarse de manera conjunta y colaborativa en Centroamérica. Ambos países fueron coanfitriones de las conferencias sobre prosperidad y seguridad sostenidas con los presidentes de Centroamérica en 2017 y 2018.

A pesar de la mayor atención prestada a los programas encaminados a mejorar las condiciones que propician la migración, el gobierno de Trump se ha visto frustrado por el flujo continuo de migrantes centroamericanos a Estados Unidos. Según el Servicio de Investigación del Congreso,

aunque la administración de Trump expresó su apoyo a los esfuerzos por promover la prosperidad y la seguridad en Centroamérica, ha intentado reducir significativamente —y en alguna ocasión ha amenazado con eliminar por completo— la ayuda estadounidense a la región. El Congreso rechazó la mayoría de los recortes que propuso la administración, destinando 699.7 millones a la estrategia centroamericana en el año fiscal 2017 y “hasta” 615 millones en el año fiscal 2018 (CRS, 2018).

El Congreso aún no ha aprobado los fondos para el año fiscal 2019, pero la administración solicitó disminuir en un 29% la ayuda a Centroamérica y cambiar el foco de la gobernanza y el desarrollo a la seguridad y el imperio de la ley.

Ayuda de Estados Unidos a Centroamérica



Fuente: Security Assistance Monitor, Consolidated Appropriations Acts of Congress

*Basado en datos accesibles públicamente. Los datos del Departamento de Defensa de Estados Unidos para 2018 aún no están a disposición del público.

El apoyo de Estados Unidos a Centroamérica generó gran polémica en torno a la caravana de migrantes centroamericanos en el otoño de 2018 cuando el presidente Trump amenazó con interrumpir toda la ayuda a la región si no se detenía el flujo de migrantes. Para hacer esto, normalmente se requeriría de la intervención del Congreso, pero el Servicio de Investigación del Congreso considera que el presidente tiene la autoridad para hacerlo porque las leyes de asignación de fondos estipulan que es posible gastar “hasta” cierta cantidad específica. Esto significa que la administración puede optar por gastar menos que esa cantidad (Seelke, 2018). Hasta la fecha nunca se ha materializado esa interrupción de fondos, pero la amenaza persiste.

Las relaciones militares de Estados Unidos se bifurcan en la frontera México-Guatemala, no solamente en virtud de las fronteras nacionales, sino por el hecho de que para las fuerzas armadas de Estados Unidos México entra dentro de las competencias del Comando Norte (NCOM), mientras que Guatemala es competencia del Comando Sur (SCOM).

Durante varios años, Estados Unidos alentó a los militares centroamericanos a no enfocarse en la defensa interna, sino más bien en las amenazas del exterior. Esto ayudó a que estos cumplieran funciones más acordes con un estado democrático, pero también fue de gran utilidad para Estados Unidos al concentrar la atención de los militares en unas fronteras donde el movimiento de las organizaciones criminales transnacionales generaba gran preocupación. En 2015, el general Kelly comentó en una comparecencia ante el Congreso:

Hay una cosa que cada vez hago más, y esto es trabajar con el departamento militar, especialmente en Centroamérica: desplazar a sus militares fuera de las partes interiores de su país, recomendar que sean desplazados a las fronteras, y luego trabajar en conjunto con personal fronterizo y con sus vecinos, norte/sur, para incluir a México (Comisión Senatorial de los Servicios Armados, 2015).

A pesar del largo tiempo que se necesitó para realizar este cambio de enfoque, Marcel Arévalo (2018), de FLACSO Guatemala, opina que finalmente es una

realidad y que Estados Unidos se está involucrando activamente en el traslado de destacamentos militares del interior del país a la región de la frontera.

A partir de 2014, cuando se dio la migración de menores no acompañados, Estados Unidos empezó a centrar su atención en las regiones fronterizas de Centroamérica. Este enfoque fronterizo se remonta a la época posterior al 9/11, pero últimamente Estados Unidos ha redoblado sus esfuerzos (Arévalo, 2018).

Como parte del apoyo estadounidense a las fuerzas fronterizas, “Entre 2013 y 2018 se entregó una dotación de Jeeps J8 para apoyar las operaciones de tres Fuerzas Especiales Interagenciales (IATFs, Interagency Task Forces) guatemaltecas, Tecun Umán, Chorti y Xinca, que son unidades combinadas de policía, militares y autoridades fiscales con funciones de interceptación en la frontera, dirigidas por un alto mando de la policía y bajo el control del Ministerio [de Gobernación]”, en palabras de Johnny Michael, vocero del Departamento de Defensa de Estados Unidos, según lo informado en *The Intercept* (2018). Esto es importante, porque esos mismos jeeps, donados para un uso restringido, aparecieron más tarde en Ciudad de Guatemala formados frente a la oficina de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), la Corte de Constitucionalidad y el hogar de muchos defensores de derechos humanos, el mismo día en que el presidente Morales anunciaba su decisión de no renovar el mandato de la Cicig.

La Cicig había recibido un fuerte apoyo bipartidista desde Estados Unidos en las administraciones estadounidenses anteriores. Este apoyo disminuyó en 2018 cuando algunos miembros del Congreso de Estados Unidos pusieron en entredicho la forma en que la Cicig había manejado un caso relacionado con una visa rusa. El uso que se le dio a los jeeps no solo minó los esfuerzos antidrogas y de seguridad llevados a cabo en la frontera, sino que también constituyó un desafío abierto tanto a la Cicig como a lo que era visto como un apoyo excesivo de Estados Unidos a los esfuerzos contra la corrupción.

Según Héctor Silva, periodista y experto en crimen organizado, “los jeeps son un ejemplo de que la atención de Estados Unidos hacia Guatemala está disminuyendo. No hubo consecuencias por el uso de los jeeps para rodear a la

Cicig, esto es algo que no habría pasado en otros tiempos” (Silva, 2018). La diplomacia personalista del presidente Trump y del secretario de Estado Pompeo ha impulsado a la gente a comunicarse por medios distintos a los canales diplomáticos normales, debilitando así el papel de la embajada de Estados Unidos: “El peso que tenía la embajada, ya no lo tiene” (De León, 2018). En palabras del exministro de Relaciones Exteriores Edgar Gutiérrez, este año la administración de Trump perdió “la sólida política bipartidista de apoyo a la Comisión y eso fue aprovechado por el llamado Pacto de Corruptos para expulsar al comisionado Iván Velásquez y aprobar leyes que les favorecen su impunidad” (Gutiérrez, 2018).

En su informe de febrero de 2018 ante el Congreso, con frecuencia denominado Declaración de Postura, el almirante Kurt Tidd, comandante del Comando Sur, hizo referencia a dos operativos. “La operación Hornet, que esclarece las actividades de la red de amenazas a lo largo de la frontera México-Guatemala, ha llevado hasta la fecha a la identificación de 36 organizaciones ilícitas, muchas de ellas con vínculos en Centroamérica y México”; y la Operación Together Forward, en la que “...soldados estadounidenses trabajan con sus contrapartes en Guatemala, Honduras y El Salvador para mejorar la colaboración transfronteriza contra las redes de amenazas” (Tidd, 2018).

Que la región fronteriza México-Guatemala entra dentro de las competencias del Comando Sur parecen confirmarlo otros dos programas, descritos de este modo por el almirante Tidd: “Empezando en abril, volveremos a brindar apoyo analítico y de planeación a la Operación Citadel del Departamento de Seguridad Nacional, un esfuerzo multinacional y entre múltiples agencias para combatir las redes ilícitas de contrabando. También estamos trabajando estrechamente con el Departamento de Seguridad Nacional para alinear los esfuerzos de planeación del Departamento de Defensa con las actividades del Plan de Campaña para la Frontera Sur y Puntos de Entrada (Southern Border and Approaches Campaign Plan), así como para profundizar la coordinación con la DEA y otros socios frente a la expansión de las redes de contrabando de fentanilo”.

Una descripción más extensa de la Operación Citadel aparece en una hoja informativa de la Segunda Conferencia sobre Seguridad y Prosperidad en Centroamérica:

Contrarrestar el contrabando y tráfico de personas: Estados Unidos acordó expandir la Operación Ciudadela y la Operación Gatehouse para apoyar las investigaciones de contrabando y tráfico de personas y para perseguir a las bandas transnacionales que operan tanto en Estados Unidos como en los países del Triángulo Norte. Asimismo, Estados Unidos ampliará el programa piloto de la Alianza de Seguridad para la Detención de Fugitivos (SAFE, Security Alliance for Fugitive Enforcement), que permite a las naciones asociadas compartir datos sobre delincuencia con el objetivo de identificar a fugitivos introducidos de contrabando desde esa región. Además, Estados Unidos piensa lanzar un programa de 4.25 millones contra el tráfico humano, dirigido específicamente a Guatemala, para subsanar importantes carencias de protección, enjuiciamiento y prevención, intentando proseguir con los anteriores esfuerzos del gobierno de Estados Unidos en Guatemala para combatir el tráfico de personas (US Department of State, 2018).

La hoja informativa de la Segunda Conferencia también proporciona información sobre el Grupo Conjunto de Inteligencia Fronteriza (GCIF), el cual tiene su origen en un esfuerzo conjunto entre El Salvador y Estados Unidos. Se trata de

un centro intergubernamental para el intercambio y coordinación de inteligencia. El GCIF ha identificado a cientos de miembros de pandillas que previamente habían escapado al conocimiento de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, dando como resultado decenas de detenciones importantes desde mayo de 2017 (US Department of State, 2018).

Guatemala y Honduras aparentemente se unieron a este esfuerzo en septiembre de 2018,

contribuyendo a un esfuerzo colaborativo para ampliar el intercambio de inteligencia regional en la lucha contra el crimen organizado transnacional y permitir respuestas ágiles basadas en información de inteligencia para aplicar la ley en toda la región. Al reconocer su responsabilidad compartida en la protección de sus fronteras, los funcionarios de Guatemala, El Salvador y Honduras han decidido entrenar a más elementos de la policía fronteriza. En Guatemala, se espera que la

policía fronteriza entrene a 100 agentes más para finales de octubre de 2018, con lo que el tamaño del cuerpo policial aumentará a 520 agentes y, en última instancia, mejorará en eficacia (US Department of State, *ibid*).

Intentos de Estados Unidos por disuadir la migración centroamericana

Las decisiones de política migratoria tomadas en Estados Unidos tienen un impacto indirecto en la región fronteriza del sur, ya que repercuten en el flujo de migrantes centroamericanos que cruzan la frontera hacia México. En los últimos dos años, el gobierno de Trump ha intentado disuadir —cuando no detener— el flujo de migrantes centroamericanos indocumentados a Estados Unidos. Aunque no se actúe en la frontera México-Guatemala, esto repercute en el flujo de migrantes que atraviesan la región.

Separación de familias

Los funcionarios del gobierno de Trump identificaron dos incentivos a la migración que les parecía conveniente suprimir, ambos vinculados al hecho de que estaban llegando más familias de centroamericanos indocumentados a Estados Unidos: 1) Espacios de detención limitados: solo existen tres centros de detención de inmigrantes con autorización para la detención de familias, lo cual hace que el espacio de detención destinado a familias sea muy limitado; y 2) la incapacidad de detener a menores de edad a largo plazo: bajo el Acuerdo de Conciliación de Flores, a raíz de un litigio en 1997, los menores de edad solo pueden ser detenidos por razones migratorias durante un máximo de 20 días. Debido a la falta de espacio y los límites impuestos a la detención de menores de edad, si una familia solicitaba asilo político, la mayoría de las veces quedaba en libertad provisionalmente a la espera de conocerse la decisión sobre su petición de asilo, algo que puede llegar a tardar más de tres años.

El 7 de mayo de 2018, el fiscal general Jeff Sessions anunció una política de “tolerancia cero” que obligaba a tomar acciones penales contra cualquier persona capturada al cruzar la frontera por un lugar distinto a los puertos de entrada (US Department of Justice, 2018). Esto era sinónimo de detención. Dado el poco espacio para la detención de familias y el hecho de que Aduanas y Protección Fronteriza no puede retener a niños, niñas y adolescentes (NNA) por más de 72 horas, la política de “tolerancia cero” tuvo como resultado la separación familiar: los menores de edad estaban siendo separados de sus progenitores por la fuerza, al ser internados estos últimos en los centros de detención.

Esta política, que no tardó en desaparecer, dio pie a una crisis humanitaria. No había sistemas en funcionamiento que permitiesen mantener el contacto entre los progenitores y sus hijos. En esencia, el gobierno estaba convirtiendo a NNA “acompañados” en “NNA no acompañados”. Era un absoluto desastre (OIG, 2018).

No es fácil determinar el número total de NNA separados de sus progenitores. La Unión de Libertades Civiles de América (ACLU, *American Civil Liberties Union*) inició en 2018 una demanda legal colectiva en la que se menciona una cifra de 2 654. En la misma demanda, el número de progenitores deportados sin sus hijos es de 414. En 125 casos, los progenitores deportados renunciaron al derecho de reunificarse con sus hijos (ACLU, 2018). Al momento de escribirse este texto, en noviembre de 2018, el gobierno continúa haciendo esfuerzos para reunificar a algunas de las familias.

El 20 de junio de 2018, el presidente Trump revirtió la política de tolerancia cero mediante un decreto presidencial, cuyo título era “Affording Congress an Opportunity to Address Family Separation” (“Brindar al Congreso una oportunidad para subsanar la separación familiar”) (Casa Blanca, 2018).

Esto hizo que se detuvieran la mayoría de las separaciones de progenitores e hijos, pero también dejó bien claro que la intención de la administración era permitir la detención de familias, eliminando los impedimentos legales que la obstaculizaban.

A finales de agosto, la administración promulgó nuevas regulaciones que permitirían la detención de NNA, junto con sus familias, a la espera de la conclusión de sus trámites migratorios. Estas regulaciones también estipulan la

implantación de un nuevo procedimiento para certificar instalaciones destinadas a la detención de familias, lo que permitiría al gobierno ampliar la detención de familias más allá de las tres instalaciones actualmente existentes.

Restricciones al asilo

Estados Unidos controla la entrada de personas indocumentadas que buscan asilo en los puntos de entrada de la frontera Estados Unidos-México. Mediante un sistema al que se denomina “medición”, los funcionarios de Aduanas y Protección Fronteriza permiten la entrada solamente a un número determinado de personas al día. Se revisa a los migrantes antes de que pisen suelo estadounidense. Si no disponen de visa, pero desean solicitar asilo, tienen que esperar. En el lado mexicano de la frontera han aparecido sistemas informales controlados por los propios migrantes para manejar las listas. Los migrantes deben esperar en el puerto hasta que su número de turno sea llamado, a veces días o incluso meses más tarde (Timmons, 2018).

Por otra parte, el 11 de junio de 2018 el fiscal general Jeff Sessions puso aún más trabas a los centroamericanos que solicitaban asilo político en Estados Unidos (US Department of Justice, 2018). Su decisión con respecto al caso conocido como “Asunto de A-B” determinó que quienes estaban siendo amenazados por la violencia pandillera o la violencia doméstica no necesariamente forman parte de un grupo social protegido bajo las leyes de asilo. En estos casos, sigue siendo posible para los individuos obtener el asilo, pero es más difícil. La resolución ha sido criticada por varios abogados.

La semana previa a las elecciones de mitad de mandato, el presidente anunció nuevas restricciones al asilo político (Shear, 2018). Apoyándose en una lógica similar a la del “*Muslim Ban*” (“Veto a los musulmanes”), la administración de Trump anunció que Estados Unidos ya no aceptaría peticiones de asilo provenientes de ninguna persona que lo hiciera desde un puerto de entrada. Esto significaba que quienes cruzaran la frontera sin los documentos apropiados y se entregaran a Aduanas y Protección Fronteriza, una práctica bastante común, no tendrían derecho a solicitar asilo. El cambio de política fue enjuiciado de inmediato; su implementación, al momento de escribirse este artículo, ha sido rechazada por los tribunales.

En resumen, a lo largo de 2018 la administración de Trump ha hecho lo siguiente en sus repetidos intentos por disuadir la inmigración de centroamericanos a Estados Unidos: 1) entorpecer el procedimiento de asilo en la frontera, 2) separar a los progenitores indocumentados de sus hijos que cruzan a Estados Unidos, 3) hacer lo posible para que se autorice la detención a largo plazo de familias y menores de edad, y 4) procurar restringir las peticiones de asilo.

Tercer país seguro

Estados Unidos tiene un acuerdo de tercer país seguro con Canadá y tiene intenciones de firmar otro con México. El acuerdo de tercer país seguro con Canadá plantea que “los solicitantes del estatuto de refugiado deberán pedir la protección de refugiados en el primer país seguro al que lleguen” (Gobierno de Canadá, 2016). En el caso de que se aplique esto a México, los centroamericanos que crucen el país en su tránsito hacia Estados Unidos tendrán que solicitar el asilo en México y ya no podrán hacerlo en los Estados Unidos.

Durante la administración de Peña Nieto, México nunca aceptó las propuestas de convertirse en tercer país seguro. Inesperadamente, a pocos días de iniciar el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, Estados Unidos anunció que a los centroamericanos que cruzaran la frontera Estados Unidos-México y solicitaran asilo político en Estados Unidos se les exigiría permanecer en México en tanto se tramitara la decisión sobre su petición de asilo (Long y Stevenson, 2018). Al mismo tiempo, México anunciaba que a quienes estuvieran esperando la decisión sobre su petición de asilo en Estados Unidos se les permitiría permanecer en México bajo la protección de visas humanitarias (SRE, 2018).

Pagar a México para que deporta a los migrantes indocumentados

De forma similar, la administración de Trump pretende ofrecer dinero a México para que deporta a los nacionales extranjeros indocumentados. Las discusiones sobre este punto se iniciaron bajo la administración de Obama. La administración de Trump ignoró las objeciones del Congreso y transfirió 20 millones del presupuesto

del Departamento de Estado al Departamento de Seguridad Nacional con el fin de “pagar por la deportación de hasta 17 000 migrantes de México a terceros países” (US Senate Committee on Foreign Relations, 2018). Una carta de los senadores Menendez y Leahy, en la que se oponen a la transferencia de fondos, observa que “el pronunciamiento del gobierno mexicano del 13 de septiembre nos permite ver que no está de acuerdo con aplicar el programa de deportación propuesto por la administración de Trump” (US Senate Committee on Foreign Relations, *ibid*).

Por entrevistas con la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México, se confirma que México no aceptó el dinero asignado por Estados Unidos para este fin (Gollard, 2018). Se está retornando a su país de origen a los hondureños que participaron en la caravana y que aceptaron ser devueltos. Por lo general, están siendo transportados en camión.

El muro

En 2017, primer año de la administración de Trump, el Congreso destinó apenas 1.6 mil millones al muro fronterizo, de los 25 mil millones que habían sido solicitados.

En 2018, el Congreso de Estados Unidos despachó con inusual rapidez la legislación relativa al financiamiento. Antes de las elecciones de noviembre, ya se habían completado muchos de los proyectos de ley relacionados con la financiación del año fiscal 2019, con dos importantes excepciones: ayuda externa y seguridad nacional. Mientras los miembros del Congreso negociaban estos proyectos de ley, “el muro” era un tema que los líderes del Congreso no querían abordar a nivel legislativo hasta después de las elecciones de 2018. Se convirtió así en un lema de campaña conveniente, porque no había necesidad de posicionarse respecto a la enorme financiación que se requería para la construcción del muro real. Al momento de escribir estas líneas, la Cámara de Representantes había adjudicado 1 600 millones para el muro en 2019, y el Senado 5 mil millones. La Casa Blanca está presionando por conseguir aún más. El nivel de financiamiento deberá determinarse en las próximas semanas.

Desplazamiento de tropas a la frontera

En los últimos mandatos presidenciales, la Guardia Nacional de Estados Unidos ha sido movilizada a la frontera Estados Unidos-México para propósitos de demostración de fuerza. En el pasado también se desplegaba a la Guardia Nacional, pero no se le permitía cumplir funciones policiales, sino solo logísticas y de respaldo de seguridad. El presidente Trump envió a la frontera a unos 2 000 efectivos después de su proclama de abril (Min Kim, 2018). En octubre envió a otros 5 000, y una semana antes de las elecciones de mitad de mandato (6 de noviembre) dijo que enviaría hasta 15 000 efectivos (Sonne, y Ryan, 2018). Según el *Washington Post*, “si el despliegue alcanza los 15 000 elementos, sería más o menos equivalente a la magnitud de la presencia militar de Estados Unidos en Afganistán y tres veces su presencia en Irak” (Sonne y Ryan, *ibid*). Al presidente le llegaron críticas desde diversos sectores por haber politizado una movilización militar al integrarla en su campaña electoral.

Como se mencionó anteriormente, una de las consecuencias del desplazamiento de tropas de abril, con un impacto directo en la frontera sur de México, fue la de impulsar a México a exigir el retiro los “mentores” de Aduanas y Protección Fronteriza.

La caravana centroamericana

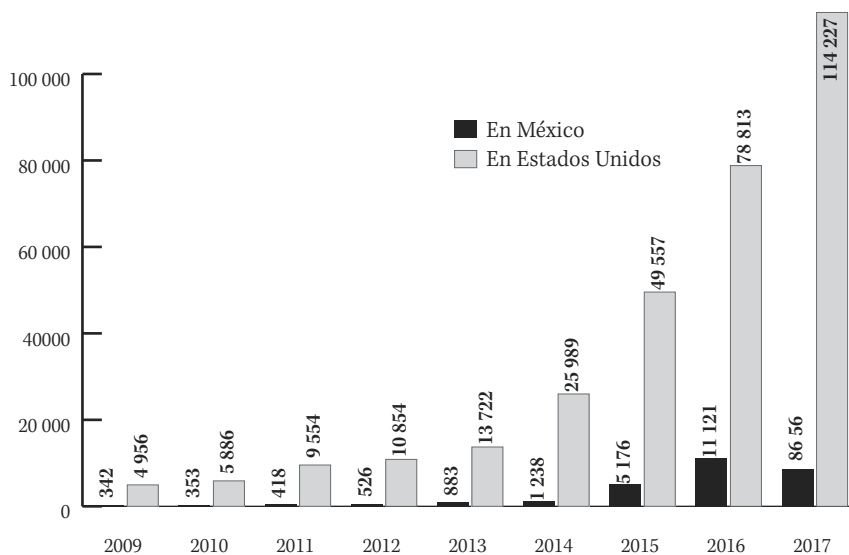
A pesar de los enérgicos esfuerzos de la administración, que incluyen medidas de disuasión, separación familiar, lenguaje tosco, tropas en la frontera y restricciones al asilo político, los centroamericanos siguen transitando a México con la esperanza de hallar asilo en Estados Unidos.

A mediados de octubre, una caravana de migrantes hondureños, organizada precipitadamente a través de las redes sociales, emprendió un viaje por tierra hacia Estados Unidos, a pie y “de aventón”. El grupo fue creciendo hasta contar con 7 000 personas a su llegada a la frontera México-Guatemala. Según los cálculos, el número de niños, niñas y adolescentes en el grupo rondaba el 25%,

de modo que una parte importante de las personas que viajaban eran familias. El grupo hizo un intento por atravesar la frontera en masa, desafiando a las autoridades mexicanas.

Una vez que consiguieron pasar, las comunidades de la frontera ayudaron con la manutención de los migrantes. Se construyó un gran campamento en la Feria Mesoamericana en Tapachula para alojar a los migrantes que optaran por quedarse en México y solicitar asilo u otro tipo de estatus migratorio. Las peticiones de asilo en México, que ya habían crecido en los últimos años, aumentaron de forma dramática a raíz de la caravana, si bien no se dispone de cifras concluyentes.

Solicitudes de asilo de países del Triángulo Norte



Fuente: Acnur

La caravana fue un tema de crucial importancia para el presidente Trump y el Partido Republicano, en vísperas de las elecciones de mitad de mandato que se celebrarían en noviembre de 2018. Trump abordó el tema desde diversos ángulos. Anunció que “eliminaría” o reduciría significativamente la ayuda a Centroamérica (Wagner y Nakamura, 2018). Se quejó de la poca disposición o la incapacidad de México para detener la caravana, comentando en un tuit:

Las caravanas están formadas por gente guerrera y personas muy curtidas. Pelearon con mucha dureza y agresividad contra México en la frontera norte antes de abrirse paso. Heridos, los soldados mexicanos no fueron capaces o no tuvieron la disposición de detener a la caravana. ¡Deberían detenerlos antes de que lleguen a nuestra frontera, pero no lo harán! (Donald J. Trump, 2018).

En respuesta a la caravana, el presidente Trump anunció el 9 de noviembre que las solicitudes de asilo en la frontera sur de Estados Unidos solo se aceptarían si provenían de personas que hubieran cruzado por los puntos de entrada oficiales (Casa Blanca, 2018).

Desde la caravana de octubre de 2018, otras caravanas han entrado a la región sur de México. Esto plantea importantes retos para las autoridades mexicanas, y para los residentes que intentan proporcionar alojamiento y servicios a los migrantes que viajan en masa.

Las caravanas se produjeron, al menos en parte, como respuesta al caos de la política migratoria en Estados Unidos. En palabras de John Feeley, exjefe de misión adjunto de la embajada de Estados Unidos en México, las caravanas obligaron a México “...a intensificar lo que ya se estaba realizando en la frontera y dedicarle aún más recursos” (Feeley, 2018).

Conclusión

La pregunta que nos hemos hecho en este texto es la siguiente: ¿cuál ha sido la influencia directa e indirecta de la administración de Trump sobre la región fronteriza México-Guatemala, particularmente en lo que se refiere a los rubros de migración y seguridad? La respuesta es que “es complicado”.

Los problemas y programas existentes relacionados con la frontera México-Guatemala no empezaron con la administración de Trump. En términos de seguridad, Estados Unidos ve a la frontera sur de México como una extensión de su propio territorio y desea que se implementen políticas en México y Guatemala para poder abordar asuntos de interés y preocupación antes de que toquen suelo estadounidense.

Podría pensarse que el horroroso lenguaje empleado por el presidente Trump durante su campaña presidencial tendría un impacto negativo en la cooperación en esta región. Si bien existe un ejemplo directo de ello —la remoción de los asesores de Aduanas y Protección Fronteriza—, a nivel cotidiano se ha mantenido la cooperación, en gran parte según lo planeado, con el intercambio de inteligencia biométrica y la inversión en infraestructura de comunicaciones vinculada a la seguridad.

La migración a Estados Unidos tiene repercusiones en la región fronteriza México-Guatemala; las Tierras Altas del Oeste de Guatemala están perdiendo su población en el flujo migratorio y la región fronteriza debe encarar constantemente los cambios en los flujos de migrantes que también vienen de otros países.

La ayuda externa de Estados Unidos a Guatemala se enfoca fuertemente en la región fronteriza, al ser esta una fuente importante de migración indocumentada y una región clave para el narcotráfico. Estados Unidos ha puesto en marcha una serie de programas de seguridad operativa para luchar contra el crimen organizado y el tráfico ilegal.

El presidente de Guatemala, Jimmy Morales, aprovechó la debilidad de la embajada de Estados Unidos bajo la administración de Trump para socavar las medidas anticorrupción. Tuvo incluso el atrevimiento de transferir equipo donado por Estados Unidos a lugares situados fuera de la región fronteriza, sin aparentes represalias por parte del gobierno de Trump.

Vista desde una perspectiva histórica, la migración indocumentada a Estados Unidos lleva algunos años presentando niveles bajos; no obstante, la atención que ha recibido por parte de la administración de Trump la ha convertido en un problema tanto político como humanitario. El presidente Trump exige a México y Guatemala frenar la migración indocumentada y los amenaza cuando no cumplen.

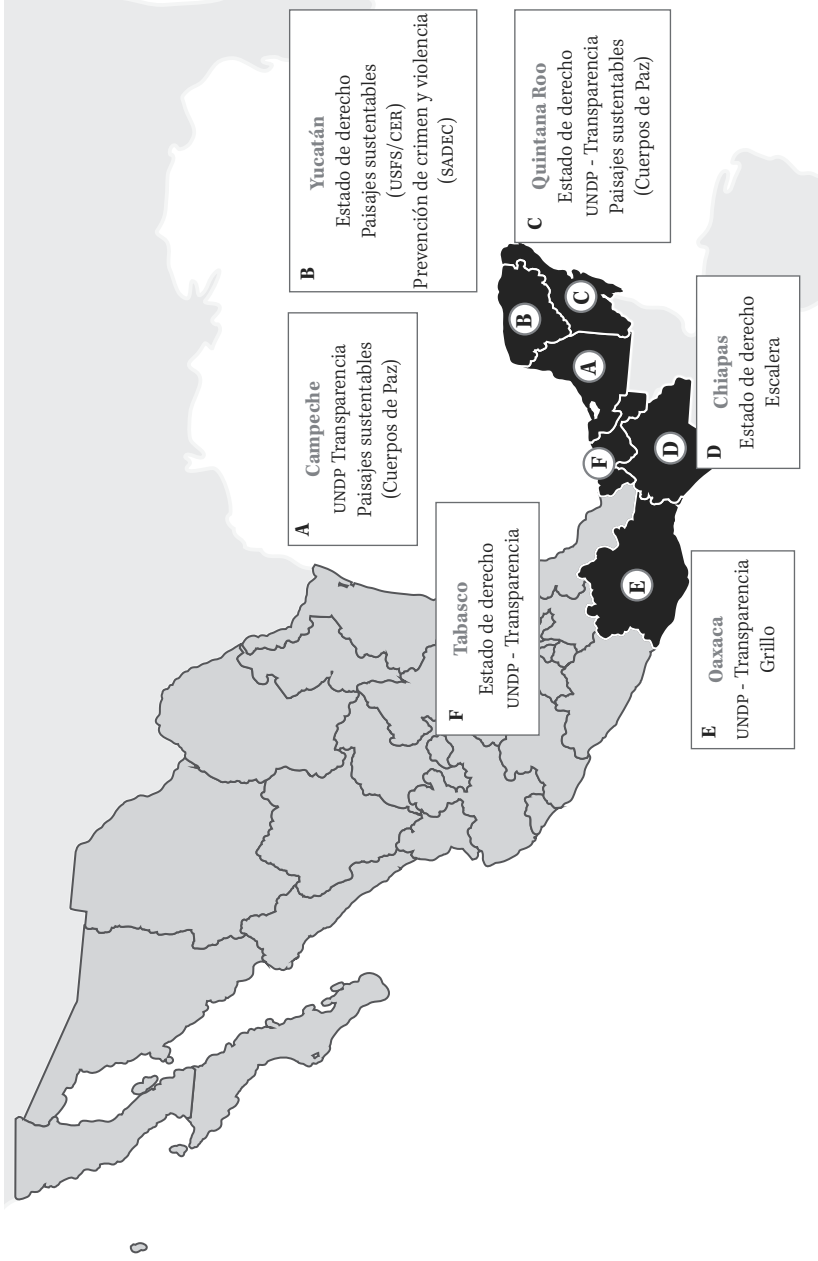
Estados Unidos está recurriendo a diversas medidas —restringir las solicitudes de asilo, intentar modificar las leyes para permitir la detención de familias a largo plazo, y separar a los niños, niñas y adolescentes de sus progenitores— con el fin de disuadir la migración. Estos esfuerzos dieron como resultado una política migratoria caótica que, sumada a la presión ejercida desde Centroamérica, dio origen a las caravanas migrantes en el otoño de 2018.

Debido a las características desafortunadas de la geografía, la región fronteriza México-Guatemala no tuvo más remedio que proporcionar alojamiento y sustento a miles de migrantes en el contexto de una migración sin precedentes. Mientras Estados Unidos busca restringir el acceso a los solicitantes de asilo, México ha optado por facilitar el procedimiento de solicitud a las personas que participaron en la caravana. La región es y seguirá siendo un foco de interés para Estados Unidos y el impacto de este país seguirá siendo directo, indirecto y complicado.

Apéndice

Programas de USAID en el sur de México

Estados Unidos también otorga fondos a la región sur de México a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Para situarnos en perspectiva, Elizabeth Warfield, la directora de USAID en México, dejó claro que esta pone mayor énfasis en la frontera norte que en la frontera sur (Warfield, 2018). Aunque su programa de financiamiento no se divide por regiones en el interior de México, USAID ofrece el siguiente gráfico para indicar cuáles son los programas que operan en la región de la frontera sur.



Fuente: oficina de USAID de la Ciudad de México. (2018).

Los programas de USAID que operan en la región fronteriza son muy variados, pero aquí se muestran ejemplos de dos. Entre los programas de innovación abierta (Development Innovation Ventures) está “Reach”, dirigido por la Fundación Escalera, cuyo objetivo es extender la escolaridad secundaria en Chiapas. El programa lleva seis años en curso y se ha implementado en cerca de un tercio de las telesecundarias del estado. Ha ayudado a extender la escolaridad secundaria en un 10%, al otorgar vales que cubren los costos de la inscripción y los exámenes de ingreso. Para un estudiante de cada diez, influye de manera decisiva en la posibilidad de asistir o no a una escuela secundaria (Floca, 2018). Otro ejemplo de la labor de USAID en la región fronteriza mexicana es el que lleva a cabo la autoridad de crédito para el desarrollo de paisajes sostenibles (*Sustainable Landscapes Development Credit Authority*), cuyo objetivo es “extender el acceso al crédito a pequeños productores (particulares y empresas) en México para el desarrollo sostenible de actividades agrícolas, pecuarias o forestales” (USAID, 2016). Al momento de escribir este documento, el Congreso aún no había resuelto el presupuesto que se destinará a la ayuda externa prestada por Estados Unidos a México en el año fiscal (FY) 2019, pero lo más probable es que se mantenga dentro del rango en el que ha estado desde 2015, que es de alrededor de 140 millones de dólares.

***Post scriptum:* Mucho ha cambiado desde que se escribió este documento a finales del 2018**

El presidente Trump ahora está aún más decidido a implicar a México en el esfuerzo por detener el flujo de migrantes indocumentados a Estados Unidos. A finales de diciembre de 2018, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos anunció el Protocolo de Protección al Migrante (MPP, Migrant Protection Protocol), conocido también como Remain in Mexico (“Quédate en México”) (Departamento de Seguridad Nacional, 2018). Bajo el MPP, aquellos migrantes indocumentados que se presentaran por su propia cuenta en los puertos de entrada estadounidenses y solicitaran asilo político u otro tipo de protección serían enviados de vuelta a México a la espera de la resolución de sus

casos en Estados Unidos. Esta política, que fue aceptada por México, no tardó en generar una acumulación de casos de migrantes en espera que aguardaban en la frontera norte de México.

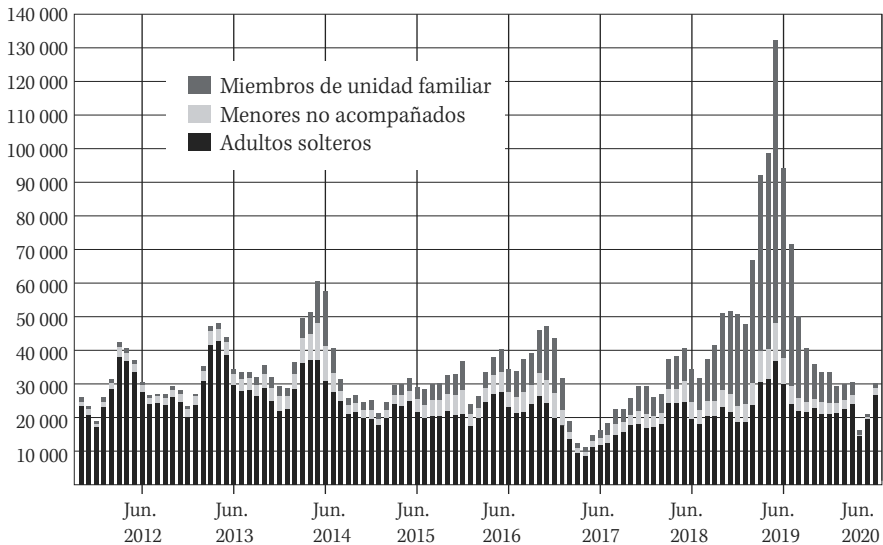
En junio de 2019, el presidente Trump amenazó con alzar aún más los aranceles a las importaciones mexicanas en caso de no hacerse un mayor esfuerzo por detener la migración. Tras una breve visita a Washington del canciller Marcelo Ebrard, se anunció el cierre de un “acuerdo” para ampliar la aplicación del MPP a toda la frontera Estados Unidos-México (ya había empezado a hacerse en un reducido número de ciudades) y enviar 6 000 tropas de la Guardia Nacional mexicana a la frontera México-Guatemala para disuadir a los migrantes de cruzar a México. Según informes, tanto el MPP como el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur fueron refrendados por México varios meses antes de la amenaza de alzar los aranceles (Shear y Haberman, 2019). México detuvo a unos 30 000 migrantes en junio de 2019, tres veces la cantidad de detenidos en junio del año anterior (Segob, 2020).

México además empezó a emplazar a las personas indocumentadas que cruzaban la frontera guatemalteca a que, o bien regresaran a su país, o bien solicitaran asilo en México. Las solicitudes de asilo en México se incrementaron de 29 630 en 2018 a 70 302 en 2019 (Gobierno de México, 2020). Al realizar su solicitud, se exigía a los solicitantes de asilo permanecer en el sur de México a la espera de la resolución sobre su petición. Para facilitar esta política, el Acnur proporcionaba estipendios a los solicitantes de asilo mientras aguardaban la decisión definitiva. Aunque esta ayuda humanitaria ha sido de importancia crítica para los solicitantes de asilo, y a pesar de que disminuyó la presión que padecían las comunidades locales que alojaban a los migrantes en espera, cabe observar que el programa de asilo del Acnur en México ha recibido sustanciales fondos de Estados Unidos.

El gobierno de Trump volvió a endurecer un poco más las restricciones en la frontera de Estados Unidos en respuesta a la epidemia del coronavirus. En marzo de 2020, empezó a negar la entrada a los nuevos solicitantes de asilo basándose en la implementación de un estatuto de salud pública del año 1944 (Pierce y Bolter, 2020). El efecto combinado de las restricciones de asilo en

Estados Unidos, su aplicación más estricta en el lado mexicano, el sufrimiento humano ocasionado por obligar a los solicitantes de asilo a esperar en las ciudades fronterizas mexicanas con una asistencia limitada, además de las recientes restricciones por la covid-19, ha llevado a una disminución de la cantidad de migrantes que pasan por México para llegar a Estados Unidos. Como lo muestra la siguiente tabla, el impacto ha repercutido sobre todo en el flujo de familias.

Detenciones de migrantes realizadas por la Patrulla Fronteriza en la frontera Estados Unidos-México, octubre de 2011 - junio de 2020



Fuente: <http://bit.ly/2mDr1fO>

Estas políticas estadounidenses impactan el flujo de migrantes a través de México con reflujos y flujos reflejados en la presencia de migrantes en todo México, incluso en la frontera entre México y Guatemala.

Referencias

American Civil Liberties Union (ACLU)

2018 *Case No. 18cv428 DMS MDD*. 27 de septiembre. Recuperado de: <https://www.aclu.org/legal-document/ms-l-v-ice-joint-status-report-10>

American Civil Liberties Union (ACLU)

2018 *Case No. 18cv428 DMS MDD*. 15 de octubre. Recuperado de: <https://www.aclu.org/legal-document/ms-l-v-ice-joint-status-report-11>

Casa Blanca

2015 *Our Central American Strategy*. Recuperado de: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/03/16/our-central-american-strategy>

Casa Blanca

2015 *U.S. Strategy for Engagement in Central America*. Recuperado de: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/central_america_strategy.pdf

Casa Blanca

2017 *Lectura de la reunión del vicepresidente con el presidente de Guatemala, Jimmy Morales*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-vice-presidents-meeting-guatemalan-president-jimmy-morales/>

Casa Blanca

2018 *Executive Order: Affording Congress an Opportunity to Address Family Separation*. Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/affording-congress-opportunity-address-family-separation/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=wh

Casa Blanca

2018 *Pronunciamento del presidente sobre la migración masiva a través de la frontera sur de Estados Unidos*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-addressing-mass-migration-southern-border-united-states/>

Casa Blanca

25 de enero de 2017 *Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements* (EO 13767). Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>

Casa Blanca

25 de enero de 2017 *Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States* (EO 13678). Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>

Comisión Senatorial de los Servicios Armados

2015 *Declaración de Postura del general John F. Kelly, comandante del Cuerpo de Marina de los Estados Unidos, Comando Sur de Estados Unidos, ante el 114º Congreso*. 12 de marzo. Recuperado de: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kelly_03-12-15.pdf

Comisión Senatorial de los Servicios Armados

2015 *Almte. William E. Gortney, Gen. John F. Kelly, Hearing to Receive Testimony on U.S. Northern Command and U.S. Southern Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2016 and The Future Years Defense Program*. Washington. Recuperado de: <http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-25%20-%203-12-15.pdf>

Comisión Senatorial de los Servicios Armados

2017 *Declaración de Postura del almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, ante el 115º Congreso*. 6 de abril. Recuperado de: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2017_posture_statement_FINAL.pdf?ver=2017-04-06-105819-923

Comisión Senatorial de los Servicios Armados

2018 *Declaración de Postura del almirante Kurt W. Tidd, Comando Sur de Estados Unidos, ante el 115º Congreso*. Recuperado de: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd_02-15-18.pdf

Congressional Research Service (CRS)

2018 *Mexico: Background and U.S. Relations*. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf>

Congressional Research Service (CRS)

2018 *US Strategy for Engagement in Central America: An Overview*. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10371.pdf>

Cuffe, S.

2018 U.S. Gave Military Jeeps to Guatemala to Fight Drug Trafficking. Instead, they were Used to Intimidate an Anti-corruption Commission. *The Intercept*. 9 de noviembre. Recuperado de: <https://theintercept.com/2018/11/09/guatemala-crisis-corruption-cicig/>

Department of Homeland Security (DHS)

2016 *Written testimony of PLCY Office of International Affairs Assistant Secretary and Chief Diplomatic Officer Alan Bersin for a House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere hearing titled "Potential Terrorist Threats: Border Security Challenges in Latin America and the Caribbean"*. Recuperado de: <https://www.dhs.gov/news/2016/03/22/written-testimony-plcy-house-foreign-affairs-subcommittee-western-hemisphere-hearing>

Department of Homeland Security (DHS)

2018 *Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration: Announces Migration Protection Protocols*. Recuperado de: <https://www.dhs.gov/news/2018/12/20/secretary-nielsen-announces-historic-action-confront-illegal-immigration>

Donald J. Trump

31 de octubre de 2018 Twitter

Folleto informativo del USAID sobre Chiapas con temática medioambiental

Noviembre de 2016 Recuperado de: <https://socialinnovationsjournal.org/editions/issue-53/75-disruptive-innovations/3020-finding-the-best-incentives-for-youth-in-mexico-to-continue-studying>Foreign Assistance

2018 *Foreign Assistance in Mexico*. Recuperado de: <https://www.foreignassistance.gov/explore/country/Mexico>

Gobierno de Canadá

- 2016 *Canada-U.S. Safe Third Country Agreement*. Recuperado de: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement.html>

Gobierno de México

- 2020 *Solicitudes de asilo (al cierre de junio 2020)*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561456/CIERRE_DE_JUNIO_2020__1-julio-2020_-1.pdf

Isacson, A., Maureen Meyer y Hannah Smith

- 2017 *Mexico's Southern Border: Security, Central American Migration and U.S. Policy*. The Washington Office on Latin America. Recuperado de: <https://www.wola.org/analysis/wola-report-mexicos-southern-border-security-central-american-migration-u-s-policy/>

Long, C. y Mark Stevenson

- 2018 US says migrants will wait in Mexico after claiming asylum. *AP News*. 20 de diciembre. Recuperado de: <https://www.apnews.com/c1baf6c05f4944c4a-5b92553604a14ab>

Min Kim, S.

- 2018 Trump is sending National Guard troops to the U.S.-Mexico border. *The Washington Post*. 04 de abril. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-to-sign-proclamation-to-send-national-guard-troops-to-the-us-mexico-border/2018/04/04/9f9cd796-3838-11e8-acd5-35eac230e514_story.html?utm_term=.b37bd7eb2dfb

Office of Refugee Resettlement (ORR)

- 2018 *Unaccompanied Alien Children Frequently Asked Questions*. US Department of Health and Human Services. Recuperado de: <https://www.acf.hhs.gov/orr/resource/unaccompanied-alien-children-frequently-asked-questions>

Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos

- 2018 Recuperado de: https://defenseoversight.wola.org/primarydocs/181024_swb_cbp.pdf

Oficina de USAID en la Ciudad de México

2018 *México*. Recuperado de: <https://www.usaid.gov/mexico>

Oficina del Inspector General (OIG)

2018 *Special Review - Initial Observations Regarding Family Separation Issues Under the Zero Tolerance Policy, Departamento de Seguridad Nacional*. Recuperado de: <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2018-10/OIG-18-84-Sep18.pdf>

Olson, E.

2017 *Charting a New Course: Policy Options for the Next Stage in U.S.-Mexico Relations. The Evolving Mérida Initiative and the Policy of Shared Responsibility in U.S.-Mexico Security Relations*. Wilson Center. Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_evolution_of_merida_initiative_and_the_policy_of_shared_responsibility_in_u.s.-mexico_security_relations_0.pdf

Pierce, S. y Jessica Bolter

2020 *Dismantling and Reconstructing the U.S. Immigration System*. *Migration Policy Institute*. Recuperado de: <https://www.migrationpolicy.org/research/us-immigration-system-changes-trump-presidency>

Presidencia de la República

2014 *Programa Frontera Sur*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur>

Reilly, K.

2016 *Here Are All the Times Donald Trump Insulted Mexico*. *TIME*. 31 de agosto. Recuperado de: <http://time.com/4473972/donald-trump-mexico-meeting-insult/>

Rucker, P., Joshua Partlow y Nick Miroff

2018 *After testy call with Trump over border wall Mexico president shelves plan to visit White House*. *Washington Post*. 24 de febrero. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/politics/after-testy-call-with-trump-over-border-wall-mexicos-president-shelves-plan-to-visit-white-house/2018/02/24/c7ffe9e8-199e-11e8-8b08-027a6ccb38eb_story.html?utm_term=.a2dbea3bc5e5

Secretaría de Gobernación (Segob)

2020 *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. Recuperado de: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

2018 *Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>

Shear, M.

2018 Trump Claims New Power to Bar Asylum for Immigrants Who Arrive Illegally. *The NY Times*. 08 de noviembre. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2018/11/08/us/politics/trump-asylum-seekers-executive-order.html>

Shear, M. y Maggie Haberman

2019 Mexico Agreed to Take Border Actions Months Before Trump Announced Tariff Deal. *The NY Times*. 08 de junio. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2019/06/08/us/politics/trump-mexico-deal-tariffs.html>

Sonne, P. y Missy Ryan

2018 Trump says he may send 15,000 troops to U.S.-Mexico border. *The Washington Post*. 31 de octubre. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/ahead-of-midterm-elections-trump-says-he-may-send-15000-troops-to-us-mexico-border/2018/10/31/9e7740ec-dd4a-11e8-aa33-53bad9a881e8_story.html?utm_term=.334b889b2283

Timmons, P.

2018 On a bridge between borders, asylum seekers linger in painful limbo. *The Guardian*. 16 de octubre. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/16/zero-tolerance-asylum-seekers-limbo-gateway-international-bridge>

US Citizenship and Immigration Services

2018 *Guidance for Processing Reasonable Fear, Credible Fear, Asylum, and Refugee Claims in Accordance with Matter of A-B-*. Recuperado de: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/2018/2018-06-18-PM-602-0162-USCIS-Memorandum-Matter-of-A-B.pdf>

US Customs and Border Protection (CBP)

2014 *Southwest Border Unaccompanied Alien Children FY 2014*. Recuperado de: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2014>

US Department of Justice

2018 *27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018)*. Oficina Del Fiscal General. Recuperado de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1070866/download>

US Department of Justice

2018 *Memorandum for federal prosecutors along the southwest border*. Oficina del Fiscal General. Recuperado de: https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1049751/download?utm_medium=email&utm_source=govdelivery4/6/18

US Department of State

2018 *La Segunda Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica*. Oficina de Asuntos del hemisferio occidental. Recuperado de: <https://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2018/286596.htm>

US Department of State

2018 *Organization*. Recuperado de: <https://www.state.gov/documents/organization/279517.pdf>

US Department of State

2019 *Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs*. Recuperado de: <https://www.state.gov/documents/organization/279517.pdf>

US Department of State

s/f *Informe de actualización sobre la Estrategia de Implicación de los Estados Unidos en Centroamérica*. Recuperado de: <https://www.state.gov/documents/organization/275210.pdf>

United States Senate Committee on Foreign Relations (US Senate Committee on Foreign Relations)

2018 *Menendez, Leahy Blast Pompeo for Trying to Pay Mexico to Deport Migrants with State Dept. Funds* Missive comes after Trump administration announced it would ignore Congressional objections and provide Mexico with \$20 Million to pay for plane and bus fares to deport up to 17,000 people. 02 de octubre. Recuperado de: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/menendez-leahy-blast-pompeo-for-trying-to-pay-mexico-to-deport-migrants-with-state-dept-funds>

United States Senate Committee on Foreign Relations (US Senate Committee on Foreign Relations)

2020 *Global Forced Migration: The Political Crisis of Our Time*. Recuperado de: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Final%20Report%20-%20Global%20Forced%20Migration%20-%20The%20Political%20Crisis%20of%20Our%20Time.pdf>

Wagner, J., y David Nakamura

2018 Trump vows to reduce aid to Guatemala, Honduras and El Salvador as migrant caravan grows. *The Washington Post*. 22 de octubre. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-vows-to-reduce-aid-to-guatemala-honduras-and-el-salvador-as-migrant-caravan-grows/2018/10/22/44c48982-d5f8-11e8-83a2-d1c3da28d6b6_story.html?utm_term=.846cc300278e

Wilson, C. y Pedro Valenzuela

2014 *Mexico's Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur*. Wilson Center.

Entrevistas

Andrew Selee, presidente del Instituto de Política Migratoria (MPI). Entrevista realizada el 19 de noviembre de 2018.

Carmen Rosa de León, IEPADES. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2018.

Claire Ribando Seelke, Servicio de Investigación del Congreso (CRS). Entrevista realizada el 26 de octubre de 2018.

Doris Meissner, Instituto de Política Migratoria (MPI). Entrevista realizada el 27 de noviembre de 2018. Washington, D. C.

Edgar Gutiérrez. Respuesta a preguntas por correo electrónico, 3 de diciembre de 2018.

- Elizabeth Warfield, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. Embajada de Estados Unidos, Ciudad de México. Entrevista realizada el 20 noviembre de 2018.
- Eric Olson, consultor del Woodrow Wilson Center for International Scholars. Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2018.
- Gustavo Mohar, Grupo Atalaya, México. Entrevista realizada el 26 de noviembre de 2018.
- Héctor Silva, *Insight Crime*. Entrevista realizada el 05 de diciembre de 2018.
- Iñigo Guevara, director de consultoría de Jane's Defense y anteriormente analista de seguridad y aplicación de las leyes en México. Entrevista realizada el 03 de diciembre de 2018
- Jesse Gollard, miembro de la Embajada de los Estados Unidos en la Ciudad de México, sección política. Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2018.
- John Beed, miembro de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Ciudad de Guatemala. Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2018.
- John Feeley, *Gotham Lights Consulting*. Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2018.
- Manuel Orozco, InterAmerican Dialogue. Entrevista realizada el 16 de noviembre de 2018.
- Marcel Arévalo, coordinador del programa Migración y Pobreza. FLACSO Guatemala. Entrevista realizada el 26 de noviembre de 2018.
- Maureen Meyer, WOLA (Washington Office on Latin America), 24/10/18.
- Melissa Floca, miembro del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la UCSD. Entrevista realizada el 27 de noviembre de 2018.
- Profesora Beatriz Zepeda, Centro Geo. Ciudad de México. Entrevista realizada el 21 de noviembre de 2018.
- Rob McInturff, Jefe de políticas públicas para la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, Embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México. Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2018.

Los nuevos sentimientos de la Nación y la actual coyuntura en la relación México-Estados Unidos y su efecto en la región transfronteriza México-Guatemala

Regina Martínez Casas
Rafael Elías López Arellano

Introducción

Los nacionalismos que surgieron en el siglo XIX basaban buena parte de su narrativa en factores emocionales que buscaban crear vínculos comunitarios y sentidos de pertenencia con base en la inclusión de quienes —se consideraba— debían formar parte de los estados nacionales y quienes debían quedar a su margen. La recuperación de mitos de origen y de rasgos culturales como la lengua, la religión o la ancestría suelen encontrarse en muchos de los documentos fundacionales de los países que definieron sus límites territoriales y legales en los últimos 200 años. En ese contexto, la nación mexicana recurrió a símbolos que recuperaban su historia ancestral, pero sobre todo destacó los valores de la naciente ilustración que retomaba siglos de tradición filosófica y moral judeocristiana resignificada a la luz de la historia amerindia.¹

En 1813 José María Morelos y Pavón, como parte de la compleja tarea que se impuso para la creación de una nación independiente en una fracción importante de lo que habían sido territorios de la corona española por casi

¹ Ver Clavijero, F. (1780 [1945]), *Historia antigua de México*, México, Editorial Porrúa, México.

300 años, redactó un documento de principios para la organización gubernamental que tituló *Sentimientos de la Nación*. Allí estableció lineamientos para la división de poderes, pero también enunció los principios que debían regir a la naciente nación mexicana. Destacan aquellos que hablan de la necesidad de fortalecer la identidad nacional y de cuidar la migración. En su artículo décimo se menciona que:

...no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

La necesidad de fortalecer el sentido de nación con base en la definición de lo *propio* y lo *extraño*, también dividido entre lo *deseable* y lo *indeseable* han estado presentes en las narrativas que han forjado la identidad mexicana a lo largo de toda su vida independiente. En diferentes coyunturas, las amenazas —reales o simbólicas— de invasiones, agresiones y otro tipo de factores que colocan la integridad de la nación en riesgo, han provocado diversas expresiones que buscan fortalecer los sentimientos de nacionalismo en aras de consolidar la cohesión de la sociedad mexicana. Con el paso del tiempo, las narrativas nacionalistas apelaron a diversos registros discursivos que han abarcado géneros como la literatura, la plástica, el cine y recientemente las llamadas *redes sociales*. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo de México. Otros países de la región y del mundo han recurrido a narrativas que apelan a sentimientos nacionalistas para construir o destruir proyectos políticos, hegemonías económicas y hacer explícitas relaciones de poder.

En este texto presentamos una inédita dinámica de enunciación sobre la integridad nacional en el contexto de la nueva geopolítica que ha implicado la llegada de Donald Trump al poder como presidente de Estados Unidos de América. Desde el proceso electoral de 2016, México y los mexicanos se convirtieron en tema recurrente para explicar buena parte de los problemas de la economía estadounidense, pero también para justificar un proyecto político que ha buscado fortalecer sentimientos de lealtad nacional que no necesariamente se basan en la actual dinámica migratoria desde México a

Estados Unidos, en el papel del NAFTA (Hoy T-MEC) o en las contribuciones que realizan los millones de mexicanos que radican al norte de nuestra frontera. En respuesta al discurso antimexicano de Trump, actores del Estado mexicano ha generado también estrategias de defensa con base en argumentos que apelan a la racionalidad de la relación binacional, a sentimientos de resistencia ante la constante amenaza y a la claudicación de principios del derecho internacional en el marco de una relación que, desde hace muchas décadas, ha sido contradictoria, desigual, tensa, errática y progresivamente más subordinada. Esto ha afectado no solo la relación binacional, sino también los vínculos que tiene México con los países del norte de Centroamérica e impacta de manera notable en la región transfronteriza México-Guatemala.

Por otro lado, el resto de la sociedad mexicana responde en el mismo registro emocional del discurso trumpista. Esto ha generado una desgastante retórica de distanciamiento e intentos de acercamiento desde los discursos generados en ambos países y en las opiniones sobre las personas que provienen de Centroamérica y llegan a la frontera sur de México. La falta de coherencia entre lo que se dice por parte de diversos actores —encabezados por el presidente Trump y reverberados por diversos actores políticos en México— genera tensiones y contradicciones que erosionan la relación binacional y se materializan en discursos que han encontrado diversas vías para su expresión. Por otro lado, el gobierno de Estados Unidos ha impulsado una serie de acciones que el de México ha asumido como *propias*, que buscan restringir la migración desde Centroamérica hacia aquel país. Desde los programas de contención migratoria que se han agudizado desde la segunda mitad del año 2019, hasta los prometidos apoyos para el desarrollo regional, *los nuevos sentimientos de la nación* transitan entre el temor de seguir sufriendo agresiones desde Estados Unidos a relaciones cada día más complejas con los gobiernos del norte de Centroamérica.

La construcción de una nueva unidad de análisis

Desde una perspectiva bajtiniana la configuración de los géneros discursivos se efectúa a partir de las enunciaciones de los sujetos en contextos concretos de interacción, las cuales reflejan condiciones específicas y objetivos concretos de los actores y se caracterizan por su contenido temático, estilo lingüístico y su composición que incluye el uso de adjetivos, de construcción de estereotipos o de distancia entre los interlocutores. En el ejercicio de aproximarnos a un tipo concreto de enunciación desde esta perspectiva, la publicación de mensajes vía Twitter ha dado lugar a un nuevo tipo de interacción que no se lleva a cabo cara a cara sino a partir de una plataforma digital que conlleva cierto grado de anonimato o de distancia interactiva: los mensajes se dirigen a destinatarios poco explícitos.² Entendemos, que el discurso es un recurso del poder social que tiene consecuencias. Estas consecuencias se miden en lo que los teóricos de los Actos de Habla denominan *fuerza ilocutiva*, es decir en el impacto real e inmediato que tiene una enunciación en los interlocutores. Como plantea Homi, K. Bhabha (2010) los discursos pueden ser narraciones cargadas de un sentido situado, en particular los discursos nacionalistas. Estos tienen el poder de plantear la nación como una forma de elaboración cultural, [en tanto] es un medio de narración ambivalente que mantiene a la cultura en su posición más productiva, como una fuerza para “subordinar, fracturar, difundir o reproducir, en igual medida que, para producir, crear, imponer o guiar. De esta forma nuestra propuesta de aproximación teórica considera por una parte los géneros discursivos en su dimensión emocional, asociados a ámbitos de poder concretos que se practican y reproducen en su relación con el propio poder (Duranti, 2000). Existen otras propuestas recientes para usar mensajes en redes sociales como objeto de análisis, pero nuestro planteamiento es utilizarlos para mostrar su capacidad para provocar reacciones emocionales

² Al respecto ver: Bajtín, M. (1999), “El problema de los géneros discursivos”, en *Estética de la creación verbal*, México, Siglo XXI.

con fines políticos. Todos los ejemplos que retomamos para nuestro análisis están transcritos en el idioma en el que fueron publicados y se respetó el uso de mayúsculas utilizado por los usuarios.

En esta dinámica de discursos/narraciones cargadas de emociones, diversos investigadores sobre el nacionalismo en México han planteado que existe una tensión entre la construcción nacional a partir de rasgos culturales propios —el pasado indígena, la riqueza cultural— y la conflictiva relación que se tiene con otras naciones, en particular con Estados Unidos³ (Brading, 1995).

Desde otra perspectiva, se plantea que es posible entender el nacionalismo a partir de las asimetrías históricas entre México y Estados Unidos, condición que llevó a construir una narrativa nacionalista desde la reacción y la defensa en la relación entre ambos países a partir de un enfoque que prioriza los elementos que nos hacen diferentes. En esta actitud de distancia entre vecinos, diversos autores plantean que desde hace más de un siglo se han expresado discordias por el sentimiento de pérdida del territorio, pasando por la intervención política de actores norteamericanos en la revolución mexicana y la posterior intervención económica desde fines del siglo XX y lo que va del XXI (Meyer, 2006). Sentimientos análogos han caracterizado la relación con Guatemala y el resto de los países de Centroamérica (Toussaint, 2019).

Antecedentes

Como ya planteamos al inicio, las relaciones México-Estados Unidos son un elemento relevante a la hora de hablar del nacionalismo en México, por lo que resulta fundamental remitirnos —de forma breve— a algunos antecedentes aludiendo a contextos y coyunturas que marcaron la vecindad entre ambos países con el objetivo de llegar a que lo que planteamos ha significado un giro

³ Al respecto ver: Lomnitz Claudio, (2010) “Por mi raza hablará el nacionalismo revolucionario” (Arqueología de la unidad nacional), *Nexos*, s/i, Febrero 2010 y Lomnitz Claudio, (2016) *La nación desdibujada. México en trece ensayos*, Malpaso, México.

en la forma de comunicarse pasando de la diplomacia formal a la plataforma de Twitter. Este tránsito ha implicado escenarios de interacción entre funcionarios de Estado —e incluso entre los presidentes de México y Estados Unidos— que en otras épocas hubiesen requerido de protocolos diplomáticos y complejas negociaciones gubernamentales.

México y Estados Unidos comparten una historia colonial, más larga en el caso de México y con efectos más destructivos que la guerra de independencia de Estados Unidos. Al respecto Brading refiere que su transformación en sociedades soberanas se dio primero en Estados Unidos en la forma de república federal, democrática y presidencial, estructura política que adoptó posteriormente México y este será —de acuerdo con Lorenzo Meyer— un ingrediente particular en la estructuración del discurso nacionalista y de la conciencia nacional en México. Por otra parte, este autor también señala que ambos países heredaron los elementos de la rivalidad y desconfianza mutua que caracterizó a la España católica y a la Inglaterra protestante. En cuanto al sistema político hubo una mayor autonomía en Estados Unidos, y “en la Nueva España también hubo áreas de autogobierno, pero de un tipo diferente de las de la América anglosajona, donde esa forma de autoridad arraigó con mucha más profundidad” (Meyer, 2006: 426).

Las nuevas expresiones nacionalistas en México y en Estados Unidos

Es importante destacar que México ha formado parte de los discursos nacionalistas en Estados Unidos de forma intermitente, sin embargo, después de los atentados terroristas de septiembre de 2001, su presencia se diluyó hasta casi desaparecer. Eso no implicó que las relaciones bilaterales se entibiaran. Por el contrario, por efectos del TLC, de los flujos migratorios y de la creciente interdependencia económica, las relaciones entre ambos países se han densificado, sin embargo, la ausencia de descalificaciones mutuas promovidas por las políticas —y los políticos— de corte neoliberal devino

en una resignificación de la relación en las esferas públicas. Se hicieron más evidentes los intercambios culturales, la *mexicanización* de prácticas cotidianas como la comida, la plástica o incluso el cine (es importante recordar que en la última década Hollywood ha incrementado la presencia de artistas mexicanos en sus carteleras y las televisoras y medios escritos en español abundan en casi todos los rincones de Estados Unidos) y se fue silenciando otro tipo de intercambios.

Esto cambió drásticamente con la candidatura de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2015. De pronto la migración mexicana se volvió una de las banderas de una campaña cargada de estereotipos nacionalistas. La novedad es que se recurrió a las redes sociales, en particular a Twitter, para expresarlos. Los mensajes no cesaron cuando ganó las elecciones, por el contrario, se han incrementado y se han convertido en parte de la agenda cotidiana de comunicación del presidente Trump. En sus inicios la respuesta del gobierno de México fue de silencio, pero la indignación social creció entre la población mexicana de ambos lados de la frontera. Con el paso de los meses, las autoridades mexicanas empezaron a responder de manera cada vez más emotiva, pero esto se incrementó cuando Andrés Manuel López Obrador inició su campaña presidencial en 2018. En el proceso prometió responder todos los mensajes del presidente Trump, pero, como veremos al final de este trabajo, ya como presidente ha cambiado drásticamente su discurso, reiterando la necesidad de construir una buena relación entre México y Estados Unidos, incluso a costa del cumplimiento de normativas en materia migratoria y de la relación de vecindad con Centroamérica.

Los primeros mensajes por Twitter que logramos identificar en esta construcción de nuevos sentimientos nacionalistas tienen un origen casi anecdótico.⁴ El 22 de febrero de 2015 el presidente Peña Nieto manifestó sus felicitaciones a cineastas mexicanos por su reconocimiento en los premios Oscar:

⁴ Todas las referencias a mensajes vía Twitter o discursos presidenciales se encuentran a pie de página con la finalidad de permitir a los lectores seguir la línea de tiempo de los intercambios comunicativos.

*Alejandro González Iñárritu, qué merecido reconocimiento a tu trabajo, entrega y talento. ¡Felicidades! México lo celebra junto contigo.*⁵

El triunfo de los cineastas se presenta como un logro artístico y cultural de todos los mexicanos.⁶

En respuesta, unas horas después, a las 00:26 del día 23 de febrero, el aún empresario con pretensiones de ser candidato a la Presidencia de Estados Unidos, Donald Trump, se refiere a través de Twitter a los premios de la academia de esta forma:

*The Oscars are a sad joke, very much like our President. So many things are wrong!*⁷

El jueves de esa misma semana retoma el tema por la mañana y refiere: *The Oscars were a great night for Mexico & why not—they are ripping off the US more than almost any other nation.*⁸ En una narrativa que inicia con la descalificación de los premios de la Academia también se amplía a los negocios e incluso a las instituciones mexicanas que termina por calificar como un sistema corrupto, contra el que interpuso una demanda —denunciada en Twitter— que publicó el mismo día, no sin antes referir que desde México se envían criminales a Estados Unidos: *The Mexican legal system is corrupt, as is much of Mexico. Pay me the money that is owed me now - and stop sending criminals over our border.*⁹

En un mensaje del 25 de febrero hace una última referencia a México respecto al enojo que provocaron sus expresiones, sin embargo, justifica tal postura

⁵ @EPN, tuit del 22 de febrero de 2015, publicado a las 22:51.

⁶ Un dato al respecto tras la entrega del Óscar en la que el mexicano Alejandro González Iñárritu y Emmanuel Lubezki fueron los protagonistas de la noche al ganar 4 estatuillas con "Birdman".

⁷ @realDonaldTrump, tuit del 23 de febrero de 2105, publicado a las 09:53 hr.

⁸ @realDonaldTrump, tuit del 23 de febrero de 2105, publicado a las 09:53 hr.

⁹ @realDonaldTrump, tuit del 24 de febrero de 2105, publicado a las 19:47 hr.

argumentando que nuestro país estafa a Estados Unidos.¹⁰ El primer gran tema que se volvió recurrente durante su campaña vía Twitter fue la necesidad de construir un muro a lo largo de toda la franja fronteriza que México tendría que financiar.

Posteriormente, en agosto de 2016, ya como candidato del Partido Republicano, Donald Trump se refirió al tema laboral argumentando que muchos de los empleos de la industria manufacturera se habían trasladado a México, situación que se propuso acabar si ganaba las elecciones.¹¹ Una vez hechas estas declaraciones el candidato republicano se reunió con el presidente Peña Nieto, reunión que manifestó, esperaba con entusiasmo.¹² Al respecto, el presidente de México aclaró que había invitado a los candidatos a la presidencia de Estados Unidos para conversar sobre la relación bilateral.¹³ Sobre dicha reunión Peña Nieto comentó por Twitter: *Al inicio de la conversación con Donald Trump dejé claro que México no pagará por el muro [...] A partir de ahí, la conversación abordó otros temas, y se desarrolló de manera respetuosa.*¹⁴ En un mensaje del 8 de septiembre, Donald Trump se refirió a Luis Videgaray como un ministro brillante y con quien *Mexico and the United States would have made wonderful deals together —where both Mexico and the US would have benefitted.*¹⁵ En este contexto la postura de Trump respecto a México se diferencia de los mensajes que publicó en 2015.

En 2017, en una coyuntura política diferente, Donald Trump formalizó su candidatura a la Presidencia de Estados Unidos y los mensajes del presidente Peña se caracterizaron por reprobar la intención de Trump de construir el muro fronterizo: *Lamento y repruebo la decisión de EE. UU. de continuar la construcción de un muro que lejos de unirnos, nos divide [...] México ofrece y exige respeto, como la Nación plenamente soberana que somos.*¹⁶

¹⁰ Al respecto refirió: *So many people are angry at my comments on Mexico —but face it— Mexico is totally ripping off the US. Our politicians are dummies!*, @realDonaldTrump tuit del 25 febrero de 2015, publicado a las 10:30 hr.

¹¹ @realDonaldTrump, tuit del primero de agosto de 2016 publicado a las 20:33.

¹² @realDonaldTrump, tuit de agosto 30 de 2016, 21:33.

¹³ @EPN, tuit del 30 de agosto de 2018, publicado a las 22:25.

¹⁴ @EPN, tuit del 31 de agosto de 2016, publicados a las 17:52 hr.

¹⁵ @realDonaldTrump, tuit del 8 de septiembre de 2016, 13:17 hr.

¹⁶ @EPN, tuit del 25 de enero de 2017, publicado a las 21:20 hr.

Llama la atención que, contra lo que dictaría el protocolo de las relaciones entre ambas naciones, el presidente Peña Nieto responde al candidato Trump utilizando el mismo canal de mensajes vía Twitter. Esto provocó respuestas agresivas de parte de Trump:

*The U.S. has a 60 billion dollar trade deficit with Mexico. It has been a one-sided deal from the beginning of NAFTA with massive numbers of jobs and companies lost. If Mexico is unwilling to pay for the badly needed wall, then it would be better to cancel the upcoming meeting.*¹⁷

La repuesta desde México fue enérgica horas después de ese mensaje. El aún presidente Peña Nieto canceló una reunión agendada publicando tal resolución vía Twitter: “Esta mañana hemos informado a la Casa Blanca que no asistiré a la reunión de trabajo programada para el próximo martes con el @POTUS”. Y posteriormente amplió “México reitera su voluntad de trabajar con Estados Unidos para lograr acuerdos en favor de ambas naciones”.¹⁸

Al siguiente día Trump respondió: *Mexico has taken advantage of the U.S. for long enough. Massive trade deficits & little help on the very weak border must change, NOW!*¹⁹

Meses después, en junio de 2017, el presidente Trump se volvió a referir a México, esta vez para afirmar que *Mexico was just ranked the second deadliest country in the world, after only Syria. Drug trade is largely the cause. We will BUILD THE WALL!*²⁰

En esta ocasión la respuesta vino de Luis Videgaray —entonces secretario de Relaciones Exteriores— quien publicó un comunicado en el que señaló que México no es el segundo país más violento del mundo, aunque reconoce que se tiene un problema significativo de violencia. Otro tema que se abordó en el comunicado fue el de las drogas, el cual refirió como un problema que ha

¹⁷ @realDonaldTrump, tuit del 26 de enero de 2017, publicado a las 07:51 hr.

¹⁸ @EPN, tuit del 26 de enero de 2017, publicados a las 10:48 y 10:49 hr respectivamente.

¹⁹ @realDonaldTrump, tuit del 27 de enero de 2017, publicado a las 7:19 hr.

²⁰ @realDonaldTrump, tuit del 22 de junio de 2017, publicado a las 17:15 hr.

costado miles de vidas tanto a México como a Estados Unidos y que además es compartido por ambas naciones, y que solo se podrá resolver si se reduce la demanda por parte de Estados Unidos y la oferta de México. Finalmente, afirmó en el comunicado:

Para ser efectivos, debemos dejar de culparnos el uno al otro. Esperamos seguir trabajando con el gobierno de Estados Unidos en el combate a las drogas ilícitas, con base en los principios de responsabilidad compartida, trabajo en equipo y confianza mutua.²¹

La diferencia en este caso es la vía del mensaje: un comunicado oficial y no un mensaje de Twitter, pero también el cambio del emisor. La respuesta no provino del presidente Peña, sino de su canciller.

En un mensaje al día siguiente, el presidente Trump reafirmó su percepción sobre la violencia en México, la necesidad de construir el muro, insistiendo que sería pagado por México: *With Mexico being one of the highest crime Nations in the world, we must have THE WALL. Mexico will pay for it through reimbursement/other.²²*

Los primeros mensajes de 2018 por parte de Trump —ya como presidente de Estados Unidos— fueron enérgicos. Reafirmó su postura de construir el muro tal y como lo enunció desde el inicio de su campaña, además de referir que no se construiría en áreas naturales protegidas como montañas, terrenos o ríos.²³ Semanas después se refirió a la forma en que el muro sería pagado no sin antes referirse al TLC como una *mala broma*:

²¹ Al respecto se publicaron algunos datos para sustentar el argumentode que “México está lejos de ser uno de los países más violentos. Tan solo en América Latina, países como Honduras, Venezuela, Belice, Colombia y Brasil tienen una tasa de homicidio de 90.4, 53.7, 44.7, 30.8 y 25.2, respectivamente por cada 100,000 habitantes, mientras que en México la tasa es de 16.4, muy por debajo de varios países de la región.” Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2017). *Con respecto al reciente tuit del presidente Donald J. Trump sobre violencia en México, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México expresa lo siguiente: (sic)*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-de-prensa-113327>; para el comunicado en inglés ver: <https://goo.gl/6tCmDf>

²² @realDonaldTrump, tuit del 23 de junio de 2017, publicado a las 8:44 hr.

²³ @realDonaldTrump, tuit del 1 de enero de 2018, publicado a las 05:15 hr.

*[...] the Wall will be paid for, directly or indirectly, or through longer term reimbursement, by Mexico, which has a ridiculous \$71 billion dollar trade surplus with the U.S. The \$20 billion dollar Wall is “peanuts” compared to what Mexico makes from the U.S. NAFTA is a bad joke!*²⁴

Ese mismo día, dos horas más tarde, se refirió a la necesidad de construir el muro haciendo referencia a la peligrosidad en México y al tráfico de drogas:

*We need the Wall for the safety and security of our country. We need the Wall to help stop the massive inflow of drugs from Mexico, now rated the number one most dangerous country in the world. If there is no Wall, there is no Deal!*²⁵

Es en el contexto de los mensajes sobre la construcción del muro y el tráfico de drogas que el canciller Luis Videgaray recurre a la plataforma de Twitter dos horas después para contestar al presidente Donald Trump:

*Reiteramos lo que hemos dicho muchas veces: México no pagará, de ninguna manera, un muro en territorio estadounidense a lo largo de la frontera. Esta determinación no es parte de una estrategia negociadora mexicana, sino un principio de soberanía y dignidad nacional.*²⁶

Posteriormente, en marzo, Donald Trump retomó el tema del déficit comercial de Estados Unidos a causa de la firma del TLC y agregó el tema del incremento de los aranceles, además de referir su interés en proteger a los agricultores de ese país:

We have large trade deficits with Mexico and Canada. NAFTA, which is under renegotiation right now, has been a bad deal for U.S.A. Massive relocation of companies & jobs. Tariffs on Steel and Aluminum will only come off if new & fair NAFTA agreement

²⁴ @realDonaldTrump, tuit del 18 de enero de 2018, publicado a las 5:25 hr

²⁵ @realDonaldTrump, tuit del 18 de enero de 2018, publicado a las 7:16 hr.

²⁶ @LVidegaray, tuit del 18 de enero de 2018 a las 09:50 hr.

*is signed. Also, Canada must [...] treat our farmers much better. Highly restrictive. Mexico must do much more on stopping drugs from pouring into the U.S. They have not done what needs to be done. Millions of people addicted and dying.*²⁷

En abril, Trump arremete en contra del Partido Demócrata porque, desde su perspectiva, generó leyes que obstaculizan el trabajo de los agentes de la patrulla fronteriza y favorecen la legalización de los jóvenes de origen hispano que arribaron a Estados Unidos siendo niños:

*Border Patrol Agents are not allowed to properly do their job at the Border because of ridiculous liberal (Democrat) laws like Catch & Release. Getting more dangerous. "Caravans" coming. Republicans must go to Nuclear Option to pass tough laws NOW. NO MORE DACA DEAL.*²⁸

Poco después, se refirió al tema de los migrantes que pasan por México hacia Estados Unidos y, por primera vez, usó el tema como moneda de cambio en las negociaciones comerciales:

*Mexico is doing very little, if not NOTHING, at stopping people from flowing into Mexico through their Southern Border, and then into the U.S. They laugh at our dumb immigration laws. They must stop the big drug and people flows, or I will stop their cash cow, NAFTA. NEED WALL.*²⁹

Otro tema que abordó el presidente Trump y que retomó ese mismo día fue el de las caravanas migrantes, las cuales, desde su perspectiva, aprovechan los acuerdos firmados por los Demócratas e impiden que la patrulla fronteriza realice de forma óptima su trabajo: *These big flows of people are all trying to take*

²⁷ @realDonaldTrump, tuit del 5 de marzo de 2018, publicado a las 05:53 hr.

²⁸ @realDonaldTrump, tuit del 1 de abril de 2018, publicado a las 08:56 hr.

²⁹ @realDonaldTrump, tuit del 1 de abril de 2018, publicado a las 09:25 hr.

*advantage of DACA. They want in on the act!*³⁰ Mientras se publicaba este mensaje, la organización civil Sin Fronteras (People Without Borders) organizó una caravana de más de mil migrantes centroamericanos que cruzaron México rumbo a la frontera con Estados Unidos argumentando que son personas que huyen de la violencia y planean solicitar asilo al cruzar la frontera norte de México. Al día siguiente, muy temprano, Donald Trump siguió publicando en torno al mismo tema, pero esta vez en términos de que al igual que en Estados Unidos en México las leyes fronterizas no funcionan:

*Mexico has the absolute power not to let these large “Caravans” of people enter their country. They must stop them at their Northern Border, which they can do because their border laws work, not allow them to pass through into our country, which has no effective border laws.*³¹

Posteriormente a través de la misma plataforma exigió al Congreso de Estados Unidos la legislación fronteriza para evitar la entrada masiva de personas y drogas. Al respecto mencionó que los agentes de la patrulla fronteriza son excelentes pero las leyes fronterizas no les permiten hacer su trabajo lo que está provocando que Estados Unidos esté siendo invadido.³²

En un mensaje del 3 de abril de 2018, el presidente Donald Trump publicó muy temprano sobre la posibilidad de condicionar la negociación del TLCAN si no se evitaba desde México la llegada de la caravana migrante:

The big Caravan of People from Honduras, now coming across Mexico and heading to our “Weak Laws” Border, had better be stopped before it gets there. Cash cow NAFTA

³⁰ @realDonaldTrump, tuit del 1 de abril de 2018, publicado a las 09:28 hr. Es importante señalar que el DACA —Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia— fue una resolución migratoria en 2012 durante el gobierno de Barack Obama, la cual otorga ciertos beneficios a migrantes niños con algún grado de estudios. Sin embargo, esta fue suspendida en septiembre de 2017 por el presidente Donald Trump y fue reanudada en enero de 2018, al respecto ver: <https://www.uscis.gov/es/acciondiferida>

³¹ @realDonaldTrump, tuit del 2 de abril de 2018, publicado a las 06:02.

³² @realDonaldTrump, tuit del 02 de abril de 2018, publicado a las 06:10.

*is in play, as is foreign aid to Honduras and the countries that allow this to happen. Congress MUST ACT NOW!*³³

Dos días después reaccionó el presidente Peña Nieto, quien al respecto respondió: *Something that brings together and unites absolutely all Mexicans is our certainty that nothing and no one stands above the dignity of Mexico.*³⁴

Respuesta que amplió en un video difundido en su cuenta de Twitter y del cual recuperamos algunos aspectos:

*Si sus recientes declaraciones derivan de una frustración por asuntos de política interna, de sus leyes o de su Congreso, dirjase a ellos, no a los mexicanos [...] Los esfuerzos del gobierno de México se han dirigido a construir una relación institucional, de respeto mutuo y beneficio para ambas naciones [...] si usted quiere llegar a acuerdos con México, estamos listos. Como lo hemos demostrado hasta ahora, siempre dispuestos a dialogar con seriedad, de buena fe y con espíritu constructivo.*³⁵

En julio las publicaciones de Trump vía Twitter sobre México abordaron el tema de la seguridad fronteriza:

*One of the reasons we need Great Border Security is that Mexico's murder rate in 2017 increased by 27% to 31,174 people killed, a record! The Democrats want Open Borders. I want Maximum Border Security and respect for ICE and our great Law Enforcement Professionals!*³⁶

Previamente, el presidente Donald Trump se refirió al tema de la ayuda económica que Estados Unidos proporciona a países de Centroamérica, la cual estaría condicionada por la efectividad en el control de la migración en México de forma puntual:

³³ @realDonaldTrump, tuit del 03 de abril de 2018, publicado a las 05:49.

³⁴ @ENP, tuit del 5 de abril de 2018, publicado a las 18:30 hr.

³⁵ Video disponible en: <https://m.youtube.com/watch?v=-NzOXHHBwLQ>

³⁶ @realDonaldTrump, tuit del 31 de julio de 2018 a las 06:00 hr.

[...] In addition to stopping all payments to these countries, which seem to have almost no control over their population, I must, in the strongest of terms, ask Mexico to stop this onslaught —and if unable to do so I will call up the U.S. Military and CLOSE OUR SOUTHERN BORDER.³⁷

Esto fue respondido por el presidente Peña Nieto al día siguiente: *@SEGOB_mx y @SRE_mx tienen la indicación de mantener el diálogo con la #CaravanaMigrante, a fin de garantizar condiciones de seguridad y de una migración ordenada, respetuosa del marco legal y de los derechos humanos.³⁸*

Algunos días después, Trump se refirió a la incapacidad de la policía y ejército de México para detener a la caravana migrante, al respecto publicó:

Sadly, it looks like Mexico's Police and Military are unable to stop the Caravan heading to the Southern Border of the United States. Criminals and unknown Middle Easterners are mixed in. I have alerted Border Patrol and Military that this is a National Emergency. Must change laws!³⁹

Posteriormente, el tema de las caravanas, el muro fronterizo y la migración en general siguió siendo tema de sus mensajes al incluir expresiones sobre la imposibilidad de los migrantes de cruzar hacia Estados Unidos:

Despite the large Caravans that WERE forming and heading to our Country, people have not been able to get through our newly built Walls, makeshift Walls & Fences, or Border Patrol Officers & Military. They are now staying in Mexico or going back to their original countries...⁴⁰

En esa coyuntura asumió el poder Andrés Manuel López Obrador como presidente de México y de inmediato publicó en Twitter un mensaje, lo que fortaleció

³⁷ @realDonaldTrump, tuit del 18 de octubre de 2018 a las 06:35 hr.

³⁸ @EPN, tuit del 19 de octubre de 2018 a las 22:26 hr.

³⁹ @realDonaldTrump, tuit del 22 de octubre de 2018 a las 07:37 hr.

⁴⁰ @realDonaldTrump, tuit del 11 de diciembre de 2018 a las 05:52 hr.

la dinámica de basar la cara pública de la relación binacional en mensajes vía redes sociales:

*Hoy conversamos por teléfono con el presidente Donald Trump. En términos respetuosos y de amistad, tratamos el tema migratorio y la posibilidad de aplicar un programa conjunto para el desarrollo y la creación de empleos en Centroamérica y en nuestro país.*⁴¹

Por su parte, el nuevo titular del Instituto Nacional de Migración, Tonatiuh Guillen López, se refirió a las declaraciones de Donald Trump y al respecto señaló en un medio norteamericano que:

Migration should not be stigmatized. The one who championed denouncing the caravan and immigration as criminals was President Trump during the recent election campaign, just like he did for his presidential campaign, in which the bad guys were the Mexicans (Santiago y Shoichet, 2018).

Además agregó:

*But that has nothing to do with the reality of the humanitarian crisis that is present. I think it is a mistake to confuse a humanitarian crisis and use that crisis for purposes that we saw in the last electoral campaign (Santiago y Shoichet, ibid).*⁴²

El tema controversial en este contexto fue el señalamiento del retorno de los miembros de la caravana migrante a sus países de origen ante la imposibilidad de cruzar a Estados Unidos y a que muchos otros se quedarían en México.

El 31 de diciembre de 2018 el presidente Trump se volvió a referir a los pagos que está haciendo México para construir el muro a partir de las negociaciones del nuevo tratado comercial:

⁴¹ @lopezobrador, tuit del 12 de diciembre de 2018 a las 19:27 hr.

⁴² Guillen López Tonatiuh, citado en: Santiago, L. y Catherine Shoichet (2018). *Trump says caravan migrants are turning back. Mexico says most are still at the border. CNN World.* 12 de diciembre. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/2018/12/11/americas/mexico-caravan-trump/index.html>

Mexico is paying for the Wall through the new USMCA Trade Deal. Much of the Wall has already been fully renovated or built. We have done a lot of work. \$5.6 Billion Dollars that House has approved is very little in comparison to the benefits of National Security. Quick pay back!⁴³

Afirmación que mantuvo hasta el 11 de enero de 2019 cuando publicó:

I often said during rallies, with little variation, that “Mexico will pay for the Wall.” We have just signed a great new Trade Deal with Mexico. It is Billions of Dollars a year better than the very bad NAFTA deal which it replaces. The difference pays for Wall many times over.⁴⁴

Nuevamente el presidente Trump combina la temática del pago del muro con las amenazas de una nueva caravana migrante y realiza una publicación al respecto:

A big new Caravan is heading up to our Southern Border from Honduras. Tell Nancy and Chuck that a drone flying around will not stop them. Only a Wall will work. Only a Wall, or Steel Barrier, will keep our Country safe! Stop playing political games and end the Shutdown!⁴⁵

Las aseveraciones del presidente Trump en Twitter algunas veces van acompañadas de cifras, no siempre verificables, ejemplo de ello es la publicación del 17 de enero:

In 2018 alone, 20,000 illegal aliens with criminal records were apprehended trying to cross the Border, and there was a 122% increase in fentanyl being smuggled between ports of entry. Last month alone, more than 20,000 minors were smuggled into the U.S.⁴⁶

⁴³ @realDonaldTrump, tuit publicado el 2 de enero de 2019 a las 07:35 hr.

⁴⁴ @realDonaldTrump, tuit publicado el 11 de enero de 2019 a las 06:05 hr.

⁴⁵ @realDonaldTrump, tuit publicado el 15 de enero de 2019 a las 06:05 hr.

⁴⁶ @realDonaldTrump, tuit publicado el 17 de enero de 2019 a las 18:42 hr.

Dos días después, en otra publicación el presidente Trump aprovechó la ocasión del tema de la caravana migrante para justificar la construcción del muro: *Another big Caravan heading our way. Very hard to stop without a Wall!*⁴⁷

Contexto que aprovechó para referirse a la nueva política migratoria del gobierno entrante de México:

*Mexico is doing NOTHING to stop the Caravan which is now fully formed and heading to the United States. We stopped the last two - many are still in Mexico but can't get through our Wall, but it takes a lot of Border Agents if there is no Wall. Not easy!*⁴⁸

Dos días después publicó un mensaje en donde atribuye cuatro asesinatos a un inmigrante y renueva la necesidad de construir un muro:

*Four people in Nevada viciously robbed and killed by an illegal immigrant who should not have been in our Country. 26 people killed on the Border in a drug and gang related fight. Two large Caravans from Honduras broke into Mexico and are headed our way. We need a powerful Wall!*⁴⁹

Agregó en otro tweet:

*BUILD A WALL & CRIME WILL FALL! This is the new theme, for two years until the Wall is finished (under construction now), of the Republican Party. Use it and pray!*⁵⁰

Dos minutos después repite la frase: *BUILD A WALL & CRIME WILL FALL! [...]*, para insistir un día más en ello: *Without a Wall there cannot be safety and security at the Border or for the U.S.A. BUILD THE WALL AND CRIME WILL FALL!*⁵¹

⁴⁷ @realDonaldTrump, tuit publicado el 18 de enero de 2019 a las 08:13 hr.

⁴⁸ @realDonaldTrump, tuit publicado el 19 de enero de 2019 a las 08:09 hr.

⁴⁹ @realDonaldTrump, tuit publicado el 21 de enero de 2019 a las 17:37 hr.

⁵⁰ @realDonaldTrump, tuit publicado el 23 de enero de 2019 a las 6:57 hr.

⁵¹ @realDonaldTrump, tuit publicado el 24 de enero de 2019 a las 7:37 hr.

Días más tarde se va a referir a la gran fortuna que México ha acumulado gracias a la inmigración y por primera vez se refiere a la posibilidad de cerrar la frontera:

[...] through their country and our Southern Border. Mexico has for many years made a fortune off of the U.S., far greater than Border Costs. If Mexico doesn't immediately stop ALL illegal immigration coming into the United States through our Southern Border, I will be CLOSING...⁵²

Y reitera el tema del cierre de la frontera un poco más tarde ese mismo día:

[...] the Border, or large sections of the Border, next week. This would be so easy for Mexico to do, but they just take our money and "talk." Besides, we lose so much money with them, especially when you add in drug trafficking etc.), that the Border closing would be a good thing!⁵³

La respuesta del presidente López Obrador sucedió en un discurso público, en el marco de la entrega de programas sociales y no a través de Twitter:

No nos vamos a pelear, amor y paz o ¿quieren ustedes que yo le conteste?

Preguntó a los asistentes a la reunión: "A ver, que levanten la mano los que piensen que debemos actuar con prudencia... ese es mi pueblo" (Jardínez, 2019). "Hemos dicho al propio presidente Trump que la mejor manera de enfrentar el fenómeno migratorio es creando empleos y que haya bienestar en Centroamérica y en México y así se resuelve el problema, no de otra forma" (EFE/GETY, 2019).

Ese mismo día, desde México, el secretario de Relaciones Exteriores envió un mensaje de Twitter:

⁵² @realDonaldTrump, tuit publicado el 29 de marzo de 2019 a las 09:37 hr.

⁵³ @realDonaldTrump, tuit publicado el 29 de marzo de 2019 a las 09:43 hr.

*México no actúa con base en amenazas. Somos un gran vecino. Díganlo si no el millón y medio de estadounidenses que eligieron a nuestro país como hogar, la más grande comunidad de ese origen fuera de su EU. Para ellos también somos el mejor vecino que pudieron tener.*⁵⁴

Si bien al terminar marzo de 2019 el presidente Trump acusó a México por no hacer nada en contra de la inmigración, abril lo inicia felicitando a nuestro país por las muchas detenciones que está llevando a cabo, reconocimiento que va acompañado de su respectivo reclamo hacia los demócratas: *After many years (decades), Mexico is apprehending large numbers of people at their Southern Border [...]*⁵⁵ Y en otro mensaje sobre este tema añade:

*The Crazy and Dishonest Washington Post again purposely got it wrong. Mexico, for the first time in decades, is meaningfully apprehending illegals at THEIR Southern Border, before the long march up to the U.S. This is great and the way it should be. The big flow will stop...*⁵⁶

Trump continuó enviando mensajes sobre el tema de las detenciones que estaba llevando a cabo México y lo vinculaba con la posibilidad de imponer un arancel por los autos fabricados en México:

*However, if for any reason Mexico stops apprehending and bringing the illegals back to where they came from, the U.S. will be forced to Tariff at 25% all cars made in Mexico and shipped over the Border to us. If that doesn't work, which it will, I will close the Border...*⁵⁷

Unos días después, los mensajes que abordan el tema de la inmigración mencionan las instrucciones que giró el propio presidente Trump para la protección de los puertos de entrada a Estados Unidos de los ilegales:

⁵⁴ @m_ebrard, tuit publicado el 29 de marzo de 2019 a las 12:06 hr.

⁵⁵ @realDonaldTrump, tuit publicado el 02 de abril de 2019 a las 08:41 hr.

⁵⁶ @realDonaldTrump, tuit publicado el 05 de abril de 2019 a las 07:05 hr.

⁵⁷ @realDonaldTrump tuit publicado el 05 de abril de 2019 a las 07:11 hr.

*We have redeployed 750 agents at the Southern Border's specific Ports of Entry in order to help with the large-scale surge of illegal migrants trying to make their way into the United States. This will cause traffic & commercial delays until such time as Mexico is able to use...*⁵⁸

Esta acción afectó el tránsito y el comercio entre México y Estados Unidos:

*...it's powerful common-sense Immigration Laws to stop illegals from coming through Mexico into the US and removing them back to their country of origin. Until Mexico cleans up this ridiculous & massive migration, we will be focusing on Border Security, not Ports of Entry...*⁵⁹

Finalmente, a través de la Cancillería, el gobierno mexicano expresó una reacción a las estrategias que condicionaron el gran sistema comercial que vincula a ambas naciones con la política migratoria. De nuevo Marcelo Ebrard respondió en una entrevista: “[...] nosotros nunca invitaremos a Trump a México”, y agregó “la política migratoria de México difícilmente le va a gustar al presidente de Estados Unidos” (Redacción *Vanguardia MX*, 2019).

Aunque pocas semanas después el gobierno mexicano, a través del canciller Ebrard, firmara un acuerdo para cerrar el paso a la migración que entra por la región transfronteriza México-Guatemala a cambio de impedir que Estados Unidos impusiera aranceles a los productos mexicanos. México celebró esta negociación en un evento público que tuvo lugar los primeros días de junio de 2019 en Tijuana y se anunció como un triunfo diplomático, sin embargo, esta decisión implicó el despliegue de la guardia nacional en la frontera sur de nuestro país y la renuncia de Tonatiuh Guillén como comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Días después, Trump señaló que nunca pidió el cierre de la frontera sur de Estados Unidos, pero retomó la relación entre el tema migratorio y el cierre de fronteras:

⁵⁸ @realDonaldTrump, tuit publicado el 06 de abril de 2019 a las 17:33 hr.

⁵⁹ @realDonaldTrump, tuit publicado el 06 de abril de 2019 a las 17:36 hr.

*I never offered Pardons to Homeland Security Officials, never ordered anyone to close our Southern Border (although I have the absolute right to do so and may if Mexico does not apprehend the illegals coming to our Border) and am not “frustrated.” It is all Fake & Corrupt News!*⁶⁰

Los últimos meses de 2019 y el arranque de 2020 se han caracterizado por una serie de comunicaciones que incluyen mensajes en Twitter, pero también eventos públicos de campaña del presidente Trump en los que destaca su éxito construyendo el muro y el papel activo de México en la contención migratoria gracias a que la Guardia Nacional ocupa esta función. De parte del gobierno mexicano las comunicaciones han pasado de las negociaciones del nuevo tratado de libre comercio al silencio. Incluso con la contingencia sanitaria que ha paralizado a ambos países —y a buena parte del mundo— desde principios de marzo de 2020 y a la fecha de finalización de este trabajo,⁶¹ los mensajes sobre la relación entre México y Estados Unidos se ha centrado en la negociación comercial y el arranque de la campaña de reelección del presidente Trump.

Consideraciones finales

De la promesa de campaña a la orden oficial como presidente para iniciar la construcción del muro fronterizo, la retórica del presidente Donald Trump para contener la inmigración en la frontera sur con México —y evitar así el ingreso de personas *indeseadas* a Estados Unidos— se ha basado en enunciaciones (actos de habla) —realizados principalmente a través de Twitter— en torno a la frontera compartida que provocaron el surgimiento de sentimientos nacionalistas en algunos actores políticos en México y en Estados Unidos y, en consecuencia, han marcado de manera profunda la dinámica de la frontera sur de nuestro país. Desde 2017 la región transfronteriza México-Guatemala ha estado

⁶⁰ @realDonaldTrump, tuit publicado el 13 de abril de 2019 a las 18:51 hr.

⁶¹ Esta versión se revisó en agosto de 2020 y la crisis de salud no se ha controlado ni en Estados Unidos ni en México.

marcada por las presiones de Estados Unidos y las reacciones del gobierno de México en una serie de intercambios comunicativos. Estos actos de habla, con una gran fuerza ilocutiva, se basan en la descalificación y generan reacciones y emociones contra los extranjeros no solo en Estados Unidos, sino también en México. Las respuestas de xenofobia que ofenden a los mexicanos son replicadas contra la población centroamericana —el otro México que señala Trump— todos los días en redes sociales y recuerdan el texto de Morelos que alerta sobre el peligro de dejarse invadir de nuevo por extranjeros que ponen en riesgo la integridad nacional. Ambos discursos nacionalistas parecen converger, pero tiene orígenes muy distintos. El nacionalismo del México del siglo XIX partió de la defensa de su soberanía y su territorio perdido frente a ejércitos extranjeros. El nacionalismo de los Estados Unidos surge a partir de la masiva presencia de mexicanos que conquistan espacios no solo en los empleos poco calificados que solían ocupar, sino cada día más en la economía y la cultura.

La criminalización de la población de origen latinoamericano —especialmente la mexicana— ha sido una de las constantes en la retórica para justificar una serie de decisiones políticas que pocas veces se materializan en acciones, pero que han logrado construir un muro fronterizo en el imaginario de ambos países y en la región transfronteriza México-Guatemala. Las políticas migratorias de México se han visto fuertemente influidas por los mensajes de Trump. El entorpecimiento para los cruces de personas y mercancías entre los dos países presiona decisiones de actores del gobierno mexicano y el presidente López Obrador procura seguir evitando las confrontaciones directas. La fuerza ilocutiva que han adquirido los mensajes del presidente de Estados Unidos resulta sorprendente y los mecanismos de respuesta desde México lo muestran. Si en algún momento se llegó a pensar que las elecciones de 2018 en México se vieron influidas por la necesidad de contar con un liderazgo político que diera lugar a un nuevo nacionalismo que protegiera al país de los continuos ataques del presidente Trump, ahora tenemos que reflexionar sobre los nuevos mecanismos discursivos para generar sentimientos de lealtad nacional. López Obrador le apuesta al discurso público. Todas las mañanas da largas conferencias de prensa que definen la agenda de comunicación del país y condicionan

la toma de decisiones de diversos actores políticos y sociales. En contraste, el presidente Trump sigue apostando a este nuevo registro discursivo, corto, emotivo y masivo. Su mecanismo ha mostrado ser muy efectivo tanto dentro de Estados Unidos como en la definición de su relación con el resto del mundo, especialmente con México.

En julio de 2020, en plena crisis sanitaria provocada por la covid-19 que ha cobrado decenas de miles vidas de mexicanos tanto en Estados Unidos como en nuestro país, y en medio de la peor crisis económica de la que se tenga memoria, el presidente López Obrador realizó una visita a Donald Trump a Washington D.C. para poner en marcha el nuevo tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. En esa reunión se refrendaron los lazos de amistad entre los dos mandatarios. Lejos quedaron aquellos tiempos en los que el presidente de México prometió responder las ofensas de su homólogo norteamericano. La segunda semana de julio de 2020 se canceló el fondo de apoyo para los países del norte de Centroamérica y al momento de finalizar este trabajo la Guardia Nacional sigue resguardando la región transfronteriza para impedir la entrada de personas que buscar migrar al norte a través de México. La crisis humanitaria en ciudades como Tapachula, Chiapas, es descomunal y ambos presidentes ahora concentran sus intercambios de mensajes en otros temas como la urgente necesidad de reactivar la economía detenida por la contingencia de salud y el proceso electoral en Estados Unidos.

Como mencionamos al inicio del texto, nuestro objetivo ha sido mostrar el papel de los mensajes vía Twitter en la dinámica de la geopolítica de la relación de México con Estados Unidos, pero también con los países del norte de Centroamérica. Específicamente nos centramos en los mensajes publicados por Donald Trump y las respuestas de algunos funcionarios de gobierno de México que apelan a sentimientos nacionalistas y a la descalificación de personas o acciones de personas extranjeras para mostrar el nuevo rol de las redes sociales en la construcción de narrativas con un fuerte impacto emocional.

Referencias

Fuentes bibliográficas

Bhabha, H.

2010 *Nación y Narración, entre la ilusión de una identidad y las diferencias culturales*, México, Siglo XXI.

Brading, D.

1995 "Patriotismo y nacionalismo en México", en *AHÍ Actas XII*, pp. 1- 18.

Duranti, A.

2000 *Anthropological linguistics*, Cambridge University Press.

Lomnitz, C.

2016 *La nación desdibujada. México en trece ensayos*, México, Malpaso.

Martínez, M., *et al.*

2014 "The Different Faces of Mestizaje. Ethnicity and Races in México", en *Pigmentocracies, ethnicity, race, and color in Latin America*, United States of America, The University of North Carolina Press.

Morelos, J.

1813 *Sentimientos de la nación*. s/i. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>

Toussaint, M.

2019 *México y Centroamérica: Una historia compartida*, Colección Región Transfronteriza México-Guatemala, México, Instituto Mora.

Vizcaíno, F.

2004 *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*, México, IIS- UNAM.

Referencias hemerográficas

Bassets, M.

- 2017 Trump promete que México pagará el muro “de una manera u otra”. *El País*. 26 de enero. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/01/25/estados_unidos/1485364719_634723.html

EFE/GETTY

- 2019 Acusan a AMLO de mentir a sus seguidores sobre respuesta a los ataques de Trump contra México. *El Diario*. 31 de abril. Recuperado de: <https://www.msn.com/es-us/noticias/mexico/acusan-a-amlo-de-mentir-a-sus-seguidores-sobre-respuesta-a-los-ataques-de-trump-contra-m%C3%A9xico/ar-BBVsjws?li=BBqdmGW&ocid=iehp&%2525252520ocid=slider#page=2>

Esquivel, J.

- 2018 La migración hondureña como arma electoral de la Casa Blanca. *Proceso*, 2190, pp. 6-14.

Jackson, L.

- 2017 Twitter diplomacy: how Trump is using social media to spur a crisis with Mexico. *The Conversation*. 27 de enero. Recuperado de: <http://theconversation.com/twitter-diplomacy-how-trump-is-using-social-media-to-spur-a-crisis-with-mexico-71981>

Jardínez, R.

- 2019 A mano alzada pide AMLO decidir sobre respuesta a Trump. *W Radio*. 29 de abril. Recuperado de: http://wradio.com.mx/radio/2019/03/30/nacional/1553908336_432908.html

La Razón online

- 2018 Candidatos presidenciales responden a Trump tras ataques en Twitter. *La Razón*. 04 de abril. Recuperado de: <https://www.razon.com.mx/mexico/candidatos-presidenciales-responden-a-trump-tras-ataques-en-twitter/>

Linthicum, K.

- 2018 Los tweets de Trump contra México, más ficción que realidad. *Los Ángeles Times*. 02 de abril. Recuperado de: <http://www.latimes.com/espanol/eeuu/la-es-los-tweets-de-trump-contra-mexico-mas-ficcion-que-realidad-20180402-story.html>

Lomnitz, C.

- 2010 Por mi raza hablará el nacionalismo revolucionario (Arqueología de la unidad nacional), *Nexos*, s/i, febrero 2010.

Meyer, L.

- 2006 Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano, *Foro Internacional* 185, XLVI (3), pp. 421- 464.

Notimex

- 2018 Prioridad de México, proteger integridad de los miembros de la caravana: Videgaray. *EL Sol de Puebla*. 19 de octubre. Recuperado de: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/mexico/sociedad/prioridad-de-mexico-proteger-integridad-de-los-miembros-de-la-caravana-videgaray-2161391.html>

Rebolledo, R.

- 2016 Cinco tuits de Donald Trump contra México y su contexto. *El Economista*. 08 de septiembre. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/internacionales/5-tuits-de-Donald-Trump-contra-Mexico-y-su-contexto-20160908-0079.html>

Redacción

- 2015 Trump califica a inmigrantes mexicanos de “violadores” y “criminales” en su discurso. *UNIVISION.COM*. 16 de junio. Recuperado de: <https://www.univision.com/noticias/trump-califica-a-inmigrantes-mexicanos-de-violadores-y-criminales-en-su-discurso>

Redacción AN / JS

- 2016 México está matando a EU: 65 tuits de Trump contra los mexicanos. *Aristegui Noticias*. 31 de agosto. Recuperado de: <https://m.aristeginoticias.com/3108/mexico/mexico-esta-matando-a-eu-65-tuits-de-trump-contra-los-mexicanos/>

Redacción

- 2017 Cronología de la relación entre Donald Trump y México. *XINHUA español*. 26 de enero. Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/26/c_136014285.htm#

Redacción

2018 Las muchas críticas de Trump a migrantes en Twitter, ¿medida de presión para el TLCAN? *HUFFPOST*. 03 de abril. Recuperado de: https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/04/03/las-muchas-criticas-de-trump-a-los-migrantes-en-twitter-medida-de-presion-para-el-tlcan_a_23401919/

Redacción

2018 Trump asegura que México pagará por el muro y que “van a disfrutarlo”. *PERFIL*. 30 de mayo. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/trump-asegura-que-mexico-pagara-por-el-muro-y-que-van-a-disfrutarlo.phtml>

Redacción

2018 El presidente de México, Enrique Peña Nieto, responde a Donald Trump: desahogue su “frustración” en Estados Unidos. *BBC News*. 05 de abril. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43663968>

Redacción

2018 Peña Nieto le envía mensaje a Trump en Twitter: “México NUNCA pagará por un muro”. *El Dinamo*. 31 de mayo. Recuperado de: <https://www.eldinamo.cl/mundo/2018/05/31/pena-nieto-le-envia-mensaje-a-trump-en-twitter-mexico-nunca-pagara-por-un-muro/>

Redacción

2018 Videgaray y Guajardo responden (vía Twitter) al amago de Donald Trump. *Expansión*. 05 de marzo. Recuperado de: <https://expansion.mx/economia/2018/03/05/videgaray-y-guajardo-responden-via-twitter-al-ama-go-de-donald-trump>

Redacción

2018 Videgaray le responde a Trump: México nunca va a pagar por un muro. *Excelsior*. 28 de agosto. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/videgaray-le-responde-a-trump-mexico-nunca-va-pagar-por-un-muro/1261360>

Redacción

- 2019 En Vivo: Mensaje de Donald Trump sobre el muro fronterizo. *Excélsior*. 08 de enero. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/global/en-vivo-mensaje-de-donald-trump-sobre-el-muro-fronterizo/1289038>

Redacción

- 2019 Nosotros nunca invitaremos a Donald Trump a México: Marcelo Ebrard. *Vanguardia MX*. 09 de abril. Recuperado de: <https://vanguardia.com.mx/articulo/nosotros-nunca-invitaremos-trump-mexico-marcelo-ebnard>

Santiago, L. y Catherine Shoichet

- 2018 Trump says caravan migrants are turning back. Mexico says most are still at the border. *CNN World*. 12 de diciembre. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/2018/12/11/americas/mexico-caravan-trump/index.html>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

- 2017 *Con respecto al reciente tuit del presidente Donald J. Trump sobre violencia en México, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México expresa lo siguiente: (sic)*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-de-prensa-113327>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

- 2018 *México reitera su posición sobre la relación bilateral con los Estados Unidos de América*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-reitera-su-posicion-sobre-la-relacion-bilateral-con-los-estados-unidos-de-america?state=published>

Sin embargo

- 2017 Trump urge construcción del muro con nuevo ataque a México. *El Diario*. 23 de junio. Recuperado de: <https://eldiariony.com/2017/06/23/trump-urge-construccion-del-muro-con-nuevo-ataque-a-mexico/>

Tourliere, M.

- 2018 Trump tuitea y México obedece. *Proceso*, 2190, pp. 6-14.

USA Today Network

2018 Mexico's foreign minister to Trump on Twitter: "We will NEVER pay for a wall". *CHICAGO SUN TIMES*. Agosto. Recuperado de: <https://chicago.suntimes.com/immigration/luis-videgaray-caso-donald-trump-enrique-pena-nieto-mexico-border-wall/>

Van Dijk, T.

1999 "El análisis crítico del discurso", *Anthropos* (Barcelona), 186 sept -oct, pp. 23-36.

Vega, Y.

2015 Trump: mexicanos traen crimen y drogas y son violadores. *CNN en español*. 16 de junio. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2015/06/16/trump-mexicanos-traen-crimen-y-drogas-y-son-violadores/>

Vega, T.

2016 Welcome to Mexico: los tuits más ofensivos de Trump contra los mexicanos. *SOPITAS.COM*. 31 de agosto. Recuperado de: <https://www.sopitas.com/661885-donald-trump-visita-mexico-tuits-ofensivos/>

Referencias electrónicas de redes sociales

Andrés Manuel López Obrador

12 de diciembre de 2018 Hoy conversamos por teléfono con el presidente Donald Trump. En términos respetuosos y de amistad, tratamos el tema migratorio y la posibilidad de aplicar un programa conjunto para el desarrollo y la creación de empleos en Centroamérica y en nuestro país. [Tuit]. Recuperado de: https://twitter.com/lopezobrador_/status/1073026515418402816?lang=es

Donald J. Trump

24 de febrero de 2015 The Oscars were a great night for Mexico & why not—they are ripping off the US more than almost any other nation [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/570235124178161665>

Donald J. Trump

24 de febrero de 2015 The Mexican legal system is corrupt, as is much of Mexico. Pay me the money that is owed me now - and stop sending criminals over our border [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/570384640281870337>

Donald J. Trump

25 de febrero de 2015 So many people are angry at my comments on Mexico—but face it—Mexico is totally ripping off the US. Our politicians are dummies! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/570606887470800896?lang=es>

Donald J. Trump

8 de septiembre de 2016 With Luis, Mexico and the United States would have made wonderful deals together - where both Mexico and the US would have benefited. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/773948271140016128?lang=es>

Donald J. Trump

26 de enero de 2017 The U.S. has a 60 billion dollar trade deficit with Mexico. It has been a one-sided deal from the beginning of NAFTA with massive numbers... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/824615820391305216?lang=es>

Donald J. Trump

26 de enero de 2017 of jobs and companies lost. If Mexico is unwilling to pay for the badly needed wall, then it would be better to cancel the upcoming meeting. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/824616644370714627?lang=es>

Donald J. Trump

27 de enero de 2017 Mexico has taken advantage of the U.S. for long enough. Massive trade deficits & little help on the very weak border must change, NOW! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/824970003153842176>

Donald J. Trump

22 de junio de 2017 Mexico was just ranked the second deadliest country in the world, after only Syria. Drug trade is largely the cause. We will BUILD THE WALL! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/878013639613186049?lang=es>

Donald J. Trump

27 de agosto de 2017 With Mexico being one of the highest crime Nations in the world, we must have THE WALL. Mexico will pay for it through reimbursement/other. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/901802524981817344>

Donald J. Trump

18 de enero de 2018 ...The Wall will be paid for, directly or indirectly, or through longer term reimbursement, by Mexico, which has a ridiculous \$71 billion dollar trade surplus with the U.S. The \$20 billion dollar Wall is “peanuts” compared to what Mexico makes from the U.S. NAFTA is a bad joke! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/953951365532876800>

Donald J. Trump

18 de enero de 2018 We need the Wall for the safety and security of our country. We need the Wall to help stop the massive inflow of drugs from Mexico, now rated the number one most dangerous country in the world. If there is no Wall, there is no Deal! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/953979393180950528>

Donald J. Trump

5 de marzo de 2018 We have large trade deficits with Mexico and Canada. NAFTA, which is under renegotiation right now, has been a bad deal for U.S.A. Massive relocation of companies & jobs. Tariffs on Steel and Aluminum will only come off if new & fair NAFTA agreement is signed. Also, Canada must. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/970626966004162560?lang=es>

Donald J. Trump

05 de marzo de 2018 ...treat our farmers much better. Highly restrictive. Mexico must do much more on stopping drugs from pouring into the U.S. They have not done what needs to be done. Millions of people addicted and dying. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/970628441115643904>

Donald J. Trump

1 de abril de 2018 Border Patrol Agents are not allowed to properly do their job at the Border because of ridiculous liberal (Democrat) laws like Catch & Release. Getting more dangerous. “Caravans” coming. Republicans must go to Nuclear Option to pass tough laws NOW. NO MORE DACA DEAL! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/980443810529533952>

Donald J. Trump

1 de abril de 2018 Mexico is doing very little, if not NOTHING, at stopping people from flowing into Mexico through their Southern Border, and then into the U.S. They laugh at our dumb immigration laws. They must stop the big drug and people flows, or I will stop their cash cow, NAFTA. NEED WALL! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/980451155548491777?lang=es>

Donald J. Trump

1 de abril de 2018 These big flows of people are all trying to take advantage of DACA. They want in on the act! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/980451798606602241>

Donald J. Trump

2 de abril de 2018 Mexico has the absolute power not to let these large “Caravans” of people enter their country. They must stop them at their Northern Border, which they can do because their border laws work, not allow them to pass through into our country, which has no effective border laws.... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/980762392303980544>

Donald J. Trump

3 de abril de 2018 The big Caravan of People from Honduras, now coming across Mexico and heading to our “Weak Laws” Border, had better be stopped before it gets there. Cash cow NAFTA is in play, as is foreign aid to Honduras and the countries that allow this to happen. Congress MUST ACT NOW! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/981121409807155200?lang=es>

Donald J. Trump

31 de julio de 2018 One of the reasons we need Great Border Security is that Mexico's murder rate in 2017 increased by 27% to 31,174 people killed, a record! The Democrats want Open Borders. I want Maximum Border Security and respect for ICE and our great Law Enforcement Professionals! @FoxNews [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1024248479386923009>

Donald J. Trump

18 de octubre de 2018 In addition to stopping all payments to these countries, which seem to have almost no control over their population, I must, in the strongest of terms, ask Mexico to stop this onslaught - and if unable to do so I will call up the U.S. Military and CLOSE OUR SOUTHERN BORDER!.. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1052885781675687936?lang=es>

Donald J. Trump

22 de octubre de 2018 Sadly, it looks like Mexico's Police and Military are unable to stop the Caravan heading to the Southern Border of the United States. Criminals and unknown Middle Easterners are mixed in. I have alerted Border Patrol and Military that this is a National Emergency. Must change laws! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1054351078328885248>

Donald J. Trump

11 de diciembre de 2018 Despite the large Caravans that WERE forming and heading to our Country, people have not been able to get through our newly built Walls, makeshift Walls & Fences, or Border Patrol Officers & Military. They are now staying in Mexico or going back to their original countries..... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1072459097855938560?lang=es>

Donald J. Trump

2 de enero de 2019 Mexico is paying for the Wall through the new USMCA Trade Deal. Much of the Wall has already been fully renovated or built. We have done a lot of work. \$5.6 Billion Dollars that House has approved is very little in comparison to the benefits of National Security. Quick pay-back! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1080457560291987457>

Donald J. Trump

11 de enero de 2019 I often said during rallies, with little variation, that “Mexico will pay for the Wall.” We have just signed a great new Trade Deal with Mexico. It is Billions of Dollars a year better than the very bad NAFTA deal which it replaces. The difference pays for Wall many times over! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1083696274182995969>

Donald J. Trump

15 de enero de 2019 A big new Caravan is heading up to our Southern Border from Honduras. Tell Nancy and Chuck that a drone flying around will not stop them. Only a Wall will work. Only a Wall, or Steel Barrier, will keep our Country safe! Stop playing political games and end the Shut-down! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1085154110108848128>

Donald J. Trump

17 de enero de 2019 “In 2018 alone, 20,000 illegal aliens with criminal records were apprehended trying to cross the Border, and there was a 122% increase in fentanyl being smuggled between ports of entry. Last month alone, more than 20,000 minors were smuggled into the U.S.” @seanhannity [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1086091478168993792>

Donald J. Trump

18 de enero de 2019 Another big Caravan heading our way. Very hard to stop without a Wall! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1086265436138807296?lang=es>

Donald J. Trump

19 de enero de 2019 Mexico is doing NOTHING to stop the Caravan which is now fully formed and heading to the United States. We stopped the last two - many are still in Mexico but can't get through our Wall, but it takes a lot of Border Agents if there is no Wall. Not easy! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1086626739835625474>

Donald J. Trump

21 de enero de 2019 Four people in Nevada viciously robbed and killed by an illegal immigrant who should not have been in our Country. 26 people killed on the Border in a drug and gang related fight. Two large Caravans from Honduras broke into Mexico and are headed our way. We need a powerful Wall! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1087494416347074561>

Donald J. Trump

23 de enero de 2019 BUILD A WALL & CRIME WILL FALL! This is the new theme, for two years until the Wall is finished (under construction now), of the Republican Party. Use it and pray! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1088058134713823233>

Donald J. Trump

24 de enero de 2019 Without a Wall there cannot be safety and security at the Border or for the U.S.A. BUILD THE WALL AND CRIME WILL FALL! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1088430717611245571?lang=es>

Donald J. Trump

29 de marzo de 2019 through their country and our Southern Border. Mexico has for many years made a fortune off of the U.S., far greater than Border Costs. If Mexico doesn't immediately stop ALL illegal immigration coming into the United States through our Southern Border, I will be CLOSING.... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1111653530316746752>

Donald J. Trump

29 de marzo de 2019 ... the Border, or large sections of the Border, next week.

This would be so easy for Mexico to do, but they just take our money and “talk.” Besides, we lose so much money with them, especially when you add in drug trafficking etc.), that the Border closing would be a good thing! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1111655194658508800?lang=es>

Donald J. Trump

2 de abril de 2019 After many years (decades), Mexico is apprehending large numbers of people at their Southern Border, mostly from Guatemala, Honduras and El Salvador. They have ALL been taking U.S. money for years, and doing ABSOLUTELY NOTHING for us, just like the Democrats in Congress! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1113089157683953665>

Donald J. Trump

5 de abril de 2019 The Crazy and Dishonest Washington Post again purposely got it wrong. Mexico, for the first time in decades, is meaningfully apprehending illegals at THEIR Southern Border, before the long march up to the U.S. This is great and the way it should be. The big flow will stop..... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1114151754722156544>

Donald J. Trump

5 de abril de 2019 ...However, if for any reason Mexico stops apprehending and bringing the illegals back to where they came from, the U.S. will be forced to Tariff at 25% all cars made in Mexico and shipped over the Border to us. If that doesn't work, which it will, I will close the Border..... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1114153614216441856>

Donald J. Trump

6 de abril de 2019 We have redeployed 750 agents at the Southern Border's specific Ports of Entry in order to help with the large scale surge of illegal migrants trying to make their way into the United States. This will cause traffic & commercial delays until such time as Mexico is able to use.... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1114672393773912064?lang=es>

Donald J. Trump

6 de abril de 2019 it's powerful common sense Immigration Laws to stop illegals from coming through Mexico into the U.S., and removing them back to their country of origin. Until Mexico cleans up this ridiculous & massive migration, we will be focusing on Border Security, not Ports of Entry.... [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1114673163076395009>

Donald J. Trump

13 de abril de 2019 I never offered Pardons to Homeland Security Officials, never ordered anyone to close our Southern Border (although I have the absolute right to do so, and may if Mexico does not apprehend the illegals coming to our Border), and am not "frustrated." It is all Fake & Corrupt News! [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1117213859696267264?lang=es>

Enrique Peña Nieto

31 de agosto de 2016 Al inicio de la conversación con Donald Trump dejé claro que México no pagará por el muro. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/ePN/status/771118159654891520?lang=es>

Enrique Peña Nieto

31 de agosto de 2016 A partir de ahí, la conversación abordó otros temas, y se desarrolló de manera respetuosa. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/ePN/status/771118353133936640>

Enrique Peña Nieto

25 de enero de 2017 Lamento y repruebo la decisión de EE. UU de continuar la construcción de un muro que lejos de unirnos, nos divide. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/EPN/status/824457022024343557>

Enrique Peña Nieto

25 de enero de 2017 México ofrece y exige respeto, como la Nación plenamente soberana que somos. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/epn/status/824457663832584192>

Enrique Peña Nieto

26 de enero de 2017 Esta mañana hemos informado a la Casa Blanca que no asistiré a la reunión de trabajo programada para el próximo martes con el @POTUS. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/epn/status/824660333964824576?lang=es>

Enrique Peña Nieto

26 de enero de 2017 México reitera su voluntad de trabajar con los Estados Unidos para lograr acuerdos en favor de ambas naciones. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/epn/status/824660540173668353?lang=es>

Enrique Peña Nieto

5 de abril de 2018 Something that brings together and unites absolutely all Mexicans is our certainty that nothing and no one stands above the dignity of Mexico. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/epn/status/982033569995358209?lang=es>

Enrique Peña Nieto

19 de octubre de 2018 @SEGOB_mx y @SRE_mx tienen la indicación de mantener el diálogo con la #CaravanaMigrante, a fin de garantizar condiciones de seguridad y de una migración ordenada, respetuosa del marco legal y de los derechos humanos. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/EPN/status/1053487710244102144>

Luis Videgaray Caso

18 de enero de 2018 Reiteramos lo que hemos dicho muchas veces: México no pagará, de ninguna manera, un muro en territorio estadounidense a lo largo de la frontera. Esta determinación no es parte de una estrategia negociadora mexicana, sino un principio de soberanía y dignidad nacional. [Tuit]. Recuperado de: <https://twitter.com/lvidegaray/status/954018280364109830>

Marcelo Ebrard C

29 de marzo de 2019 México no actúa con base en amenazas. Somos un gran vecino. Díganlo si no el millón y medio de estadounidenses que eligieron a nuestro país como hogar, la más grande comunidad de ese origen fuera de EU. Para ellos también somos el mejor vecino que pudieron tener. [Tuit]. Recuperado de: https://twitter.com/m_ebrard/status/1111691032192782336

Segunda parte

Política institucional en la relación México-Guatemala

La relación institucional México-Guatemala: muchos mecanismos, pocos resultados

*Nuty Cárdenas Alaminos,
Mariana Jiménez Canet Atilano
y Elizabeth Magallón*

Introducción

México y Guatemala, debido a su vecindad, comparten situaciones que demandan atención conjunta, tales como el flujo de personas que circulan entre ambos países, los asuntos referentes a la seguridad de la frontera en común, el intercambio comercial, entre otros. Por ello, los dos países han suscrito varios acuerdos y tratados bilaterales, multilaterales, regionales e interinstitucionales, cuyo principal objetivo es asegurar la cooperación y coordinación entre ambos en distintos temas. México y Guatemala han suscrito más de 40 tratados y acuerdos bilaterales de los cuales 21 se firmaron entre 2013 y 2016, lo cual denota el creciente interés por estrechar su relación en los últimos años (Centro Gilberto Bosques, 2018: 2).

A pesar del número y variedad temática de los acuerdos y mecanismos institucionales de cooperación entre ambos países, se ha detectado que, en realidad, las áreas en las cuales ha habido una mayor cooperación bilateral han sido seguridad, migración y asuntos fronterizos, mientras que otros asuntos, como la cooperación económica, científica y educativa, si bien ha habido un avance en los últimos años, han quedado relegados.

El objetivo de este capítulo es presentar un mapeo de los acuerdos y mecanismos a distintos niveles (regional, bilateral, interinstitucional) que enmarcan

la relación bilateral México-Guatemala. Adicionalmente, se analiza con mayor profundidad cuáles han sido las áreas de mayor cooperación a nivel bilateral y las razones de ello. El argumento principal es que, en realidad, el funcionamiento de los acuerdos y mecanismos de cooperación entre ambos países es generalmente bajo, y, además, que las áreas en las cuales funciona mejor la cooperación son las que atienden temas de seguridad, migración y asuntos fronterizos, mientras que para todos los otros temas el funcionamiento es más limitado. La variación en el funcionamiento de los mecanismos se explica por dos factores. El primero de ellos es que, por la asimetría de poder entre ambos países, los intereses de México prevalecen sobre los de Guatemala, lo cual se refleja en la imposición de agenda que hace México. El segundo factor tiene que ver con la capacidad institucional en ambos países para llevar a la práctica los acuerdos y mecanismos firmados, en el cual la baja institucionalización relativa de Guatemala supone un obstáculo para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos.

Los argumentos del capítulo se sustentan con base en tres fuentes de información: en primer lugar, una revisión de literatura de lo que se ha escrito sobre la relación México-Guatemala. En segundo lugar, una revisión de documentos y reportes oficiales de las reuniones y los acuerdos entre ambos países. Por último, para complementar la información, se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas a expertos en la relación bilateral, tanto de la parte académica como de la diplomática.

El capítulo está dividido en cinco secciones. En la primera se realiza un recuento histórico de la relación institucional entre México y Guatemala. En la segunda, se presenta un mapeo de los tratados y acuerdos firmados por ambos países a nivel bilateral y local. En la tercera sección se revisa la evolución de los últimos años hacia una mayor institucionalización de los mecanismos más relevantes en la relación bilateral. Posteriormente, se presenta un análisis de los posibles factores que explican la variación en los mecanismos de cooperación en la relación México-Guatemala, utilizando la información recabada de las fuentes ya mencionadas. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones.

La presente investigación implicó un doble reto pues hasta ahora la relación institucional entre México y Guatemala prácticamente no se había mapeado

y analizado. Lo anterior puede deberse, en parte, a la poca o nula información encontrada en fuentes bibliográficas y hemerográficas sobre la relación bilateral, derivado de la falta de especialistas académicos y funcionarios en los dos países sobre la relación bilateral. Ante ello, la información existente se recuperó y se complementó con fuentes oficiales de ambos gobiernos. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos en la relación bilateral. Sin embargo, encontramos diversas dificultades para obtener dichas entrevistas, sobre todo del lado guatemalteco.

Un acercamiento a la relación institucional México-Guatemala: ¿cómo llegamos aquí?

En esta sección, se presenta un recuento histórico de la relación México-Guatemala, haciendo énfasis en la parte institucional. Se remarcan los principales problemas y puntos de desacuerdo, así como las necesidades más importantes que impulsan el acercamiento de las dos partes.

La importancia de una buena relación entre estos dos países se debe en gran parte a su geografía; México y Guatemala son países limítrofes: para México, Guatemala es su frontera sur, mientras que, para Guatemala, México es su frontera norte. Del lado guatemalteco, colindan los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Petén; en la parte mexicana se encuentran los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche (Aviña, 2009: 40). Empero, las relaciones de México con su vecino del sur “muestran una desigualdad histórica” (Castillo, 2007:194) y una asimetría de poder y de capacidades entre ambos. La historia de la relación entre estos países ha fluctuado entre la tensión y el acercamiento (Castillo, 2007:193). Lo anterior se ha traducido en su relación institucional de tal manera que, en tiempos de acercamiento, hay mayor institucionalización de la cooperación en determinados temas; mientras que, en momentos tensos, el avance es modesto o inexistente.

El primer tratado entre México y Guatemala fue el Tratado Herrera-Mariscal (1882), mediante el cual se establecieron de manera formal los límites políticos-administrativos entre ambos países. Castillo (2007) y Toussaint (2012)

relatan que el acuerdo se consideró desfavorable por parte de Guatemala y se firmó bajo condiciones adversas para este país, debido a su escasa capacidad de negociación dada la inestabilidad política interna. Mucho tiempo después de la firma de este tratado, en Guatemala perduró el sentimiento de que México se había anexoado parte de su territorio (Castillo, 2007).

Posterior a la firma del tratado, con el estallido de la revolución mexicana, Guatemala fue el único país de Centroamérica con el cual no se interrumpieron las relaciones diplomáticas. Durante el movimiento revolucionario mexicano, miembros de distintas facciones estuvieron presentes en territorio guatemalteco e incluso “la vecina república se convirtió en un importante lugar de refugio y de actividad conspirativa para el exilio mexicano” (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2011). Lo anterior no se explica porque el dictador guatemalteco Manuel Estrada Cabrera simpatizara con Francisco I. Madero, sino porque se congratulaba de la caída de Porfirio Díaz (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2011).

A partir de la instauración del nuevo régimen en México, hubo poco dinamismo en la relación bilateral; las acciones en materia de cooperación cultural fueron limitadas y los intentos de una integración regional comercial fracasaron. Esto porque, por un lado, la creciente presencia de Estados Unidos en la región centroamericana limitó las acciones de los gobiernos mexicanos posrevolucionarios, los cuales —a su vez— se apegaron a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, bajo la Doctrina Carranza. Por otro lado, los gobiernos de derecha instaurados en Guatemala temían por la posible expansión de la influencia mexicana en la región, en particular la exportación de los ideales y políticas de la reforma agraria puestas en marcha con el presidente Lázaro Cárdenas. (Vázquez, 1992; Castillo, Toussaint y Vázquez, 2011).

Posteriormente, los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles desplegaron una diplomacia cultural hacia la región centroamericana, y en particular hacia Guatemala; se otorgaron becas a estudiantes y artistas guatemaltecos y el gobierno mexicano, a su vez, llevó espectáculos escénicos a la capital guatemalteca. Por su parte, entre 1931 y 1934, con la idea de enfrentar los efectos de la Gran Depresión, los gobiernos de Abelardo Rodríguez y Lázaro Cárdenas buscaron impulsar un proyecto de integración regional, incluyendo construcción de

infraestructura, reducción de tarifas arancelarias y el establecimiento de nuevos convenios comerciales bilaterales y multilaterales, entre otros (Toussaint, 2012). La iniciativa no prosperó, pues las economías centroamericanas estaban en franca competencia con la exportación de productos agrícolas; además, las manufacturas mexicanas no podían competir en calidad y precio con las estadounidenses y europeas. Sumado a esto, el gobierno guatemalteco fue particularmente reticente y mostró desconfianza al considerar que esta iniciativa podría ser “el anticipo de nuevos intentos del gobierno mexicano por expandir su influencia política en el istmo” (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2011: 93).

Tras la revolución de 1944 en Guatemala, las relaciones entre ambos países se estrecharon pues las acciones del gobierno guatemalteco “apuntaban en una dirección semejante a la que México había iniciado decenios atrás, orientada al rompimiento de las estructuras oligárquicas y los lazos de dependencia del exterior (nacionalismo), al fomento del desarrollo capitalista, hacia la expansión de los sectores medios, así como a impulsar políticas sociales, en materia de salud y educación” (Castillo, 2007: 204). No obstante, el triunfo de la contrarrevolución en Guatemala en 1954 y los regímenes militares que gobernaron las tres décadas sucesivas provocaron un distanciamiento y enfriamiento en la relación entre ambos países (Toussaint, 2012). Incluso en 1958 hubo un rompimiento de la relación entre México y Guatemala, cuando aviones de la fuerza Aérea Guatemalteca ametrallaron embarcaciones pesqueras mexicanas por su actividad ilegal en aguas territoriales guatemaltecas. En este periodo el único acercamiento institucional entre los dos países se dio en forma de acuerdos regionales bajo el marco de la OEA, organización a la que ambos países pertenecen. El conflicto que separó a México y a Guatemala fue, posteriormente, la base de la reforma de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILIA) Sur, para que velara en todo momento por el bienestar y el respeto de los límites territoriales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Cabe remarcar que, de acuerdo con los expertos entrevistados, este mecanismo ha funcionado de manera regular y cada vez mejor, gracias a la profesionalización de su personal en esta área técnica y a la continuidad que ha tenido en términos presupuestales y de capital humano, disminuyendo los conflictos limítrofes.

El discurso de las relaciones entre ambos países también ha incluido la amistad y la buena voluntad. Un ejemplo de esto es que en 1963, suscribieron el Convenio de Telecomunicaciones, y en 1975, el Convenio de Protección de Monumentos. Estos acuerdos, si bien pretendían estrechar las relaciones de ambos, en realidad no involucran temas de seguridad o asuntos que podrían provocar conflictos, sobre todo porque en Guatemala aún no se había alcanzado la democracia y esto era un factor que lo alejaba de su vecino del norte (Del Cid, 2005: 12-13). Cualquier iniciativa en estos temas por parte de México, era tachada como subversiva por el gobierno guatemalteco.

El cambio en la relación llegó con la democratización guatemalteca. A partir de 1986, los gobiernos en Guatemala llegaron al poder mediante elecciones. El primer presidente tras la transición democrática fue Vinicio Cerezo y con este paso se dio un cambio en la relación bilateral (CIDH, 2015). Ya desde 1981, México había expresado sus intenciones de estrechar su relación con Centroamérica. Durante la reunión de embajadores de México en Centroamérica y El Caribe, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, en aquel entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, remarcó que “Centroamérica ocupa el quehacer internacional de México, debido a una serie de factores comunes: la vecindad geográfica, la identidad de objetivos y aspiraciones populares, los antecedentes históricos semejantes y los intereses complementarios, lo cual hace más fácil la cooperación en los ámbitos político, económico, social y cultural” (Toussaint, 2012: 144).

Así, a partir de 1986 se firmaron distintos acuerdos y tratados bilaterales, multilaterales regionales e interinstitucionales para promover la cooperación entre ambos países en diversos temas. El punto nodal de la institucionalización de la relación entre México y Guatemala fue la creación de la Comisión Binacional en 1986. Bajo su seno, se firmaron acuerdos de una multiplicidad de temas: turismo, saneamiento fronterizo, prevención de desastres, combate al narcotráfico, asistencia jurídica, cooperación aérea, principalmente, tales como el Convenio de Cooperación Turística, el Acuerdo sobre Cooperación para la Prevención y Atención en Casos de Desastres Naturales, el Convenio sobre la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, los tres firmados en 1987.

Como señala Manuel Ángel Castillo (2007: 210) la agenda bilateral se fue enriqueciendo y diversificando, pero también han surgido y se han incrementado temas sensibles que pueden dificultar la cooperación. De aquí se desprende que efectivamente los intereses han ido en aumento y, con ello, los canales de cooperación. Sin embargo, existen temas sensibles en los cuales la cooperación se estanca, lo que puede afectar el funcionamiento de los mecanismos de cooperación (Jiménez Canet y Schiavon, 2019).

Una vez que se entiende, gracias al recuento histórico, que la lógica de las relaciones institucionales es, en primer lugar, reactiva (solo atiende a temas de coyuntura) y, en segundo lugar, de avances inconstantes, la siguiente sección analiza lo que ya hay y lo que se ha firmado. Posteriormente, se explican los temas en los que ha habido una mayor institucionalización desde el enriquecimiento de agenda de 1986.

¿Qué es lo que tenemos? Mapeo de los acuerdos institucionales vigentes entre México y Guatemala

Como se mencionó en el recuento histórico, México y Guatemala establecieron relaciones diplomáticas en 1848 y a partir de ese momento la relación ha quedado enmarcada bajo numerosos y diversos tratados, acuerdos bilaterales, acuerdos interinstitucionales y mecanismos de cooperación. Existen 41 tratados regionales firmados en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de los cuales México y Guatemala son parte, siendo la seguridad el tema preponderante en dichos tratados. Aunado a lo anterior, ambos países han suscrito más de 40 tratados y acuerdos bilaterales, mismos que abarcan diversas áreas temáticas, de entre las cuales destacan la cooperación jurídica, la cooperación educativa y cultural, así como la cooperación técnica y científica. A lo anterior debemos añadir los 15 acuerdos interinstitucionales entre los gobiernos subnacionales de ambos países, de los cuales seis son sobre temas educativos, y los otros nueve de comercio, cultura y turismo.

Tabla 1. Acuerdos y tratados por nivel y tipo de mecanismo

Acuerdos y tratados entre México y Guatemala a nivel regional, bilateral e interinstitucional			
Núm. de tratados	Tipo de tratados	Fecha	Temas principales/ mayoritarios
Regional			
41 tratados en el marco de la OEA	Tratados entre Estados del continente americano	El primero en 1943 y el último en 2018. Periodo con mayor número de tratados en los setenta y los noventa	Seguridad internacional de forma preponderante
28 tratados, declaraciones conjuntas y planes en el marco de la Celac	Tratados entre países de Latinoamérica y el Caribe	El primero en 2011 y el último en 2018	Cooperación entre Estados de Latinoamérica, planes de desarrollo, concertación política.
Bilateral			
40 tratados bilaterales	Tratados bilaterales México- Guatemala	Primer tratado en 1882 y último en 2015. Entre 1882 y 1963 no se firmaron tratados	Cooperación jurídica y cooperación educativa y cultural, así como de cooperación en múltiples áreas temáticas: seguridad, migración y asuntos fronterizos, principalmente
Interinstitucionales			
15 acuerdos inter-institucionales	Acuerdos interinstitucionales entre gobiernos subnacionales, aprobados por la SRE	Primer acuerdo en 2005 y último en 2017	Hermanamiento, cultura, turismo y educación

Fuentes: Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Organización de Estados Americanos, "Tratados y acuerdos" disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_cronologico_lista.asp#1940. Consultado en junio de 2019. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, "Documentos", disponible en: <http://www.sela.org/celac/documentos/>. Consultado en junio 2019.

Como se observa en la tabla, México y Guatemala han firmado más acuerdos regionales en el marco de la Organización de los Estados Americanos (existen 41 tratados firmados en el marco de la OEA); pero en los ocho años que lleva la Celac desde su creación, se han firmado casi 30 acuerdos. Mientras que la OEA tiene una preocupación por la cooperación en seguridad, la Celac se enfoca en desarrollo y concertación política. Además de los tratados enumerados en la tabla anterior, se encuentran los mecanismos de diálogo y cooperación regional para el desarrollo, tales como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Proyecto Mesoamérica (Figuroa, 2016) (Tabla 2).

A nivel bilateral, la Comisión Binacional México-Guatemala es el mecanismo más importante de la relación bilateral. Se creó en 1986 y su coordinación está a cargo de las Cancillerías respectivas, las cuales reúnen a las instituciones gubernamentales de ambos países, según el área temática a tratar. Para este propósito, se dividen en grupos y subcomisiones, con un total de doce: Asuntos políticos, Asuntos Económicos, Asuntos Fronterizos, Seguridad, Migración, Desarrollo, Adelanto de Mujeres, Energía, Medio Ambiente, Protección Civil, Educación y Ciencia.

Otro organismo importante de la cooperación es la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA Sur), la cual se encarga de los límites territoriales con Guatemala y con Belice. CILA trabaja con la Subcomisión de Asuntos Políticos y con el Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos de la Comisión Binacional. Sus funciones principales son el saneamiento fronterizo, el mantenimiento, eliminación de la vegetación y trabajos de limpieza, principalmente (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Asimismo, existe una variedad de acuerdos a nivel subnacional, sobre todo entre los gobiernos cuyos límites territoriales colinda (ver Anexo).

Tabla 2. Mecanismos de diálogo y cooperación regional y bilateral

Nombre del mecanismo	Países miembros	Fecha	Temas principales
Regional			
Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla	Miembros fundadores (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua). -Después se incorporaron: Belice y Panamá, en el 2009, ingresaron Colombia y República Dominicana	Creado en 1996 durante la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez II.	Infraestructura carretera Interconexión eléctrica Telecomunicaciones
Proyecto Mesoamérica	México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y República Dominicana	2008 bajo el marco de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla	Económicos (Transporte, Comercio, Energía, Telecomunicaciones) Sociales (Salud, medio ambiente, seguridad alimentaria)
Bilateral			
Comisión Binacional México-Guatemala	México y Guatemala	1986	Se abordan los temas de la agenda: Asuntos Políticos y Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros; Puertos y Servicios; Asuntos Migratorios; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Desarrollo Social; Seguridad; Protección Civil y Desastres Naturales; Prosperidad; Mujeres; Cooperación Técnica y Científica; y Cooperación Educativa y Cultural; Narcotráfico y Farmacodependencia; temas fronterizos

Nombre del mecanismo	Países miembros	Fecha	Temas principales
Bilateral			
Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)	México, Guatemala	1962 2003 se convierte en el organismo formal más importante bajo el Tratado de para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas.	<ul style="list-style-type: none"> -Limpieza de la brecha fronteriza -Construcción y mantenimiento de monumentos limítrofes -Estabilización del río Suchiate
Reunión Interparlamentaria México-Guatemala	México, Guatemala	1986	<ul style="list-style-type: none"> -Infraestructura aduanera -Energía -Programas sociales -Seguridad

Fuente: Elaboración propia con datos: <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala>

Una vez que se cuenta con el mapeo completo, es necesario analizar los temas en que los acuerdos reportan un mayor funcionamiento y encontrar las explicaciones de esta variación. La siguiente sección realiza el diagnóstico del funcionamiento de los acuerdos, para posteriormente pasar a la explicación de las causas de la variación.

Hacia una mayor institucionalización. Variación en el funcionamiento de los acuerdos

A partir de 1986, la evolución de la relación México-Guatemala ha sido una en la cual los intereses mutuos, así como los mecanismos de cooperación entre ambos países, han ido en aumento y esto ha impulsado una mayor institucionalización de la relación, resultado —en parte— del interés de México de apuntalar la relación con Centroamérica. De hecho, como afirma Castillo, efectivamente la agenda se ha enriquecido y se ha diversificado, aunque también han surgido tensiones por temas sensibles en los cuales los países no están de acuerdo, como revelan algunos documentos de sus reuniones. Estos temas tienen que ver, principalmente, con migración y cooperación energética.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), si bien se llevó a cabo la II Reunión de la Comisión Binacional en 1989 y la III en 1992, en realidad el interés primordial en política exterior durante ese sexenio fue la liberalización económica y la intensificación de relaciones con Estados Unidos (Abella, 1992: 1). Por ello, solo hubo avances en dos áreas temáticas con Guatemala: se firmó el Acuerdo de Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, y el Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, en 1989 y 1990 respectivamente. Esto denota que, aún en época en que la relación no tuvo muchos avances, los temas de fronteras y seguridad no fueron olvidados.

En la década de los años noventa, México impulsó una política de cooperación hacia la región centroamericana, y en el marco de las reuniones de Tuxtla, se firmaron diversos acuerdos bilaterales en materia de cooperación

técnica y científica, de cooperación educativa y cultural, protección y restitución de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y en materia de cooperación turística. En particular con Guatemala, se firmó el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala en 1998. Al mismo tiempo, se crearon mecanismos de diálogo para fortalecer la cooperación en las temáticas arriba mencionadas. A nivel regional destaca el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla creado en 1996, cuyos temas principales a tratar fueron infraestructura carretera, interconexión eléctrica y telecomunicaciones.

Durante el sexenio de Vicente Fox, los temas principales en la agenda de política exterior de México fueron, por una parte, entablar lazos de amistad con Estados Unidos, principalmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001. Por la otra, de acuerdo con Guillermo Guajardo Soto (2008: 270), se estableció una relación más estrecha con América Central a través del Plan Puebla Panamá (PPP), en especial con República Dominicana, Belice y Guatemala. El PPP, antecesor del Proyecto Mesoamérica, buscaba, principalmente, el crecimiento económico de la región. Sin embargo, el Ejecutivo mantuvo una visión de la región como un “sur político”, por lo que abundaron las promesas de cooperación para el desarrollo regional, pero escasearon las inversiones. Dicho en otras palabras, “de los convenios de esta administración, muchos se quedaron únicamente en papel” (Toussaint, 2012: 219).

Posteriormente, en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) se buscó erradicar la idea de que “para México la única relación importante es con Estados Unidos” (Toussaint, 2012: 236). El ejecutivo mexicano quiso reafirmar un liderazgo que, en la práctica, nunca existió y desplegó una diplomacia presidencial activa en América Latina que se tradujo en numerosas visitas y encuentros con los líderes de la región en el marco de reuniones multilaterales y bilaterales (González y Velázquez, 2013: 574). El 46.9% de las giras internacionales del presidente tuvieron como destino algún país de la región. México firmó el 37% de instrumentos jurídicos con países de la región entre el periodo comprendido entre 2007-2012. Calderón realizó seis visitas a Guatemala, más que su

antecesor y menos que su sucesor (Presidencia, 2012). Sin embargo, el activismo presidencial en América Latina fue de carácter esencialmente simbólico, sin contenido material ni propuestas concretas significativas.

Asimismo, 2006 marcó una coyuntura en las relaciones de ambos países: la guerra contra el narcotráfico del presidente mexicano. Esta guerra se cobraría, al final del sexenio de Calderón, miles de vidas e incontables desapariciones. No obstante, las consecuencias no se quedaron en la nación; los narcotraficantes y grupos de delincuencia organizada vieron como una opción más viable el radicar en países centroamericanos (Zepeda et. al., 2018: 227-235) debido al aumento en la lucha contra el narcotráfico en Colombia y México, en donde se observó una mayor movilización militar en el territorio. Esto provocó una ola de violencia, reclutamiento e intimidación de la población nunca vistas, sobre todo por la rivalidad de cárteles que se mudaron, principalmente al Golfo y Sinaloa. Adicionalmente, el grupo criminal mexicano de Los Zetas quisieron imponerse mediante violencia indiscriminada, y, en más de una ocasión, masacraron a la población civil. Su presencia se extiende a El Salvador y Honduras.

A raíz de esto, el gobierno de Calderón caracterizó sus relaciones con el vecino del sur en una lógica de lucha contra el narcotráfico (Zepeda, et al., 2018: 227-235). Se le dio mayor importancia en la Comisión Binacional al Grupo de Alto Nivel de Seguridad, al cual se le solicitó instruir a las autoridades para obtener mayores iniciativas (Jiménez Canet y Schiavon, 2019).

Por la parte guatemalteca, en 2008, el entonces presidente Óscar Berger terminó su periodo de funciones y dejó la presidencia a Álvaro Colom. Los presidentes Calderón y Colom se reunieron en cuatro ocasiones, y los principales temas de conversación fueron la seguridad, la migración y la frontera. Colom puso especial énfasis a la protección de derechos humanos en la frontera (SRE, 2009). También se habló, en menor medida, de acciones conjuntas para impulsar el comercio. Hubo mucha más acción institucional durante la gestión de Colom. Al principio, con Berger, las relaciones se enfocaron en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad (Gansef) —el cual tiene el propósito de coordinar acciones conjuntas en materia de seguridad y combate al delito—, más con Colom hubo un creciente número de acuerdos interinstitucionales con el gobierno de Chiapas.

De 2006 a 2008, Ganseg se reunió ocho veces, dos de carácter extraordinario. Esto demuestra, que, debido al aumento de la violencia, fue necesario reforzar la vigilancia fronteriza e incrementar la cooperación en esta área temática. En años posteriores, los convenios se centraron en acuerdos educativos, mas el seguimiento de estos acuerdos esclarece que los avances no son muy significativos. Los documentos de las Cancillerías, por ejemplo, reportan que los avances educativos fueron de 57%.

Si bien los Acuerdos de Hermanamiento tuvieron un auge en este periodo, estos no tienen un impacto significativo en la relación institucional a nivel nacional. La cuestión migratoria se relacionó con el tema de seguridad, pero se suavizaron las restricciones al abrir oportunidades, como la Tarjeta de Visitante Regional (TVR) y los programas de retorno. Por ejemplo, en 2010 se otorgaron 556 documentos para no migrantes (FM3). En otros temas, el último año del gobierno de Calderón se inició un programa de cooperación cultural, el cual concluyó en 2014 con un resultado del 70% de cumplimiento.

En 2012, con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder, la agenda de política exterior fluctuó a través del sexenio, marcando un cambio importante la llegada al poder de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en 2016. Durante este sexenio, las deportaciones de centroamericanos desde México a sus países de origen aumentaron de manera importante (71%), la mayoría de guatemaltecos. La implementación del Programa Frontera Sur, una medida impulsada en 2014 para intensificar la deportación de migrantes que ingresan a México por la frontera sur, (WOLA, 2015) trajo consigo mayores riesgos a los migrantes, quienes ahora circulan por rutas más peligrosas. A pesar de que se acordó un programa de cooperación en materia de protección consular conjunta entre México, Guatemala, El Salvador y Honduras, en Estados Unidos (Tricamex) el proyecto se estancó. Esto debido a la rotación de personal en Guatemala, ya que, según relatan los entrevistados, el embajador que más abogó por este proyecto fue sustituido.

Empero, las relaciones se mantuvieron cordiales en este periodo. Se reiteraron en varias ocasiones los compromisos para el beneficio de ambas partes y la hermandad de las naciones. Peña Nieto y sus homólogos guatemaltecos, Otto Pérez Molina (presidente de 2012 a 2015) y Jimmy Morales (presidente

de 2015 a 2018), se reunieron en 18 ocasiones, más del doble de la administración anterior. Adicionalmente, se reportaron 23 encuentros entre cancilleres, de los cuales 12 fueron bilaterales y 11 multilaterales. Esto puede ser resultado, según los expertos, de que, durante la gestión de Pérez Molina, hubo poca rotación de personal en el Ministerio de Relaciones Exteriores y fue posible dar continuidad y mayor compromiso a la relación institucional entre ambos países.

El presidente guatemalteco presentó su renuncia en 2015, con graves acusaciones de corrupción, por lo que su gestión, que debía finalizar en 2016, adelantó su fin. Con Jimmy Morales, quien asumió el cargo de presidente desde 2016, hubo reuniones en las que se establecieron numerosos acuerdos. Peña Nieto y Morales, en sus reuniones, se enfocaron, además de migración y seguridad, en interconexión eléctrica e integración comercial (Centro Gilberto Bosques, 2017). El 5 de junio del 2017 fue la quinta reunión entre ambos mandatarios desde que el presidente Morales visitó México en noviembre de 2015. Posteriormente, se reunieron en 2016 en Ecuador durante la IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en Colombia ese mismo año durante la XXV Cumbre Iberoamericana, y durante la XV Reunión del Mecanismo de Tuxtla celebrada en Costa Rica. Durante la última visita presidencial de Peña Nieto a Guatemala en 2017, se confirmaron los compromisos que se habían adquirido a lo largo del sexenio y se remarcó la importancia de su cumplimiento. Según las palabras de Peña Nieto, “ambas naciones compartimos historia y frontera y un espíritu solidario y fraterno” (Secretaría de Gobernación, 2017) Peña Nieto remarcó los retos de luchar contra la desigualdad, la pobreza y la corrupción, principalmente. Durante sus visitas, se remarcaron los temas más importantes: migración, seguridad, fronteras, comercio globalizado y energía (Secretaría de Gobernación, 2017).

Como se mencionó en la introducción, de acuerdo con el Centro Gilberto Bosques, ambos países han suscrito más de 40 tratados y acuerdos bilaterales de los cuales, según la Embajada de México en ese país, 21 fueron firmados entre 2013 y 2016, observándose un importante impulso a la relación en los últimos años. Los temas a los que constantemente se les ha dado seguimiento en la relación bilateral son los de migración, fronteras y seguridad. Los Acuerdos Interinstitucionales del gobierno de Chiapas con Guatemala, en específico los Acuerdos de

Hermanamiento entre municipios y regiones fronterizas, han aumentado, sin embargo, como se mencionó anteriormente, su alcance e impacto son limitados. En el sexenio de Peña Nieto, el mecanismo más importante de cooperación, la Comisión Binacional, tomó fuerza (Jiménez Canet y Schiavon, 2019).

Cabe destacar que, desde su fundación, los canales más importantes entre autoridades de ambos países son el Gansef y la CILA, los cuales han buscado esquemas de interlocución entre autoridades de ambos países, sobre todo para la seguridad en la frontera, con la modernización de los puntos fronterizos existentes. Sin embargo, otros temas tomaron fuerza durante el sexenio pasado; por ejemplo, la cooperación cultural y académica. Esto se demuestra porque México y Guatemala han suscrito el Programa de Cooperación Educativa, Cultural, de Juventud, de Cultura Física y Deporte 2016-2019 que cuenta con más de 18 proyectos, todo lo anterior en el seno de la Comisión Binacional.

Así pues, las relaciones institucionales se intensificaron de manera importante desde la llegada de Peña Nieto y Morales al poder: más herramientas, más actores, más temas y mayor uso de la Comisión Binacional. Si bien este uso aún no abarca el cien por ciento de sus capacidades ni de sus áreas temáticas, es una diferencia significativa desde 2000.

Sumado a lo anterior, se suscribieron seis Acuerdos de Hermanamiento y los grupos de la Comisión Binacional, anteriormente ignorados, tuvieron acciones que, aunque pocas, reflejan un aumento en la agenda de trabajo de la relación institucional entre ambos países. Esto no quiere decir que cambiasen las prioridades, ya que los grupos de seguridad, fronteras y migración se reunieron más seguido, realizando una labor más productiva que los otros grupos. No obstante, grupos como el de desarrollo, educación y ciencia establecieron compromisos, realizaron eventos y proyectos a favor de una nueva integración más cercana entre México y Guatemala (Jiménez Canet y Schiavon, 2019). En suma, al hacer el recuento reciente de los temas que han abarcado con mayor intensidad las negociaciones y el uso de mecanismos de la relación bilateral, se puede inferir que los temas de seguridad, migración y fronteras son los que han imperado en la agenda. En la siguiente sección, se explican los motivos por los que son estos temas los más atendidos por ambas partes.

Asimetría e incapacidad institucional: factores que explican la variación del funcionamiento

Como se mencionó en la introducción, la asimetría es el factor más importante para explicar la variación de funcionamiento de los mecanismos de cooperación en la relación México-Guatemala. La asimetría, medida en términos económicos, políticos y militares, tiene una repercusión directa en la capacidad de negociación de uno y otro país, tal y como se verá más adelante.

En primer lugar, para probar la existencia de asimetría es necesario comparar algunos indicadores económicos, geográficos, militares, sociales y de salud de cada uno de los países. De manera general, dichos indicadores reflejan un mayor poder económico y militar por parte de México y una mayor vulnerabilidad de Guatemala. Territorialmente, Guatemala equivale al 5.5% del territorio mexicano, y su población al 13% de la mexicana (Ver Tabla 3).

En términos económicos, hay una asimetría importante pues la economía de México es considerablemente mayor que la de su contraparte. El PIB de Guatemala equivale a solo el 6.56% del PIB de México, mientras que su PIB per cápita es de la mitad que el mexicano. La situación económica en Guatemala es más precaria, ya que, en 2016, Guatemala reportó una inflación de 35.46% mayor que la de México. Otra medida de asimetría tiene que ver con el poder militar. De acuerdo con la Tabla 3, el personal guatemalteco capacitado militarmente equivale a solo 6.2% del mexicano. En cuanto al gasto militar, como porcentaje del PIB, la diferencia es considerable, pues el presupuesto militar de México es 60% mayor que el de Guatemala. Los indicadores sociales muestran que el nivel de analfabetismo es considerablemente mayor en Guatemala que en su vecino del norte, pues este equivale a 223% que el de México. En términos de desigualdad, el índice de Gini en México es de 43.4 y en Guatemala de 48.3; asimismo, hay mayores niveles de pobreza en Guatemala, 5 de cada 10 personas son pobres, mientras que, para México, el dato es 4 de cada 10. Además, para los guatemaltecos la esperanza de vida es cuatro veces menor que del lado mexicano y la mortalidad infantil es de casi el doble en el lado guatemalteco que en el mexicano. Ambos países gastan muy poco en ciencia y tecnología, menos del 0.6%, pero Guatemala gasta lo equivalente al 8% de lo que gasta México, que es solo 0.045% de su PIB.

Tabla 3. Indicadores de asimetría de poder entre México y Guatemala

Indicador	México	Guatemala	Diferencia en porcentaje
PIB (dólares)	1.047 billones	68.76 billones	PIB de Guatemala es 6.56% del PIB de México
PIB per cápita (dólares)	8 201.31	4 146.74	PIB per cápita en Guatemala es 50.56% del total de México
Inflación	2.73%	4.23%	Guatemala tuvo 35.46% más inflación que México
Territorio (km ²)	1 964 375	108 889	El territorio de Guatemala corresponde a 5.5% del mexicano
Población	127.5 millones	16.58 millones	Población guatemalteca es equivalente al 13% de la mexicana
Pobreza	43.6%	53.8%	Porcentualmente, la pobreza es mayor en Guatemala. Como hay más población en México hay mayor número de personas pobres en México que en Guatemala
Presupuesto militar (porcentaje del PIB)	0.5%	0.3%	En México es 60% mayor
Presupuesto Ciencia y tecnología (% del PIB)	0.55%	0.045%	Guatemala gasta en ciencia y tecnología el 8% de lo que gasta México

Fuente: Jiménez Canet y Schiavon, 2019

Adicionalmente, es necesario medir el nivel de interdependencia de ambos países; es decir, qué tanto dependen el uno del otro. Esto es necesario para determinar cuál de los dos, en caso de un rompimiento de relaciones, se vería más afectado y, así, deducir que ese país será más proclive a ceder en las negociaciones por los beneficios que le trae la relación con el otro. En esta parte, en suma, podemos ver que, además de ser el país menos favorecido en términos de poder económico y militar, Guatemala también es el país más sensible y vulnerable en

su relación de interdependencia con su vecino norte. México es el segundo socio comercial de Guatemala a escala mundial y su primer socio a nivel comercial en la región de América Latina. Además, México es el segundo proveedor de importaciones en Guatemala, después de las que provienen de Estados Unidos, representando el 10.6% del total. Asimismo, México es uno de los principales inversionistas en Guatemala, el primero en la región latinoamericana. Al mismo tiempo, México es el quinto destino de las exportaciones de Guatemala. De hecho, desde la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte en 2001, las exportaciones guatemaltecas a México son cuatro veces mayores. Del mismo modo, el flujo de migrantes guatemaltecos a México supera con creces al flujo de mexicanos a Guatemala. En contraste, Guatemala es para México el treceavo mercado más atractivo para sus exportaciones y el sexto socio comercial de México en América Latina; en la región de Centroamérica es su primer socio comercial (Embajada de México en Guatemala, s.f.). Esto demuestra que en las relaciones México-Guatemala, México es más importante como socio comercial para Guatemala que Guatemala para México. Por ejemplo, en caso de un rompimiento de las relaciones, Guatemala perdería a su principal inversionista latinoamericano.

Tabla 4. Indicadores de interdependencia entre México y Guatemala

Indicador	México	Guatemala
Representación diplomática en el otro	2 consulados y 1 embajada	8 consulados, 3 representaciones diplomáticas y 1 embajada
Balanza comercial (dólares 2017)	-20.76 millones	-6 mil millones
Exportaciones bilaterales (dólares, 2015)	2 038.65 millones	430.4 millones
Importaciones bilaterales (dólares, 2015)	429.84 millones	2 040 millones
Porcentaje de exportaciones con el otro respecto a las totales	0.05%	3.18%
Porcentaje de importaciones con el otro respecto a las totales	0.1%	10.61%
Inversión bilateral directa (dólares, 2016)	2 810 millones	121.5 millones
Flujo migratorio (IME, 2016)	35 322 guatemaltecos	4 505 mexicanos

Fuente: Jiménez Canet y Schiavon, 2019

Para definir el funcionamiento de los mecanismos en la relación bilateral se consideraron tres parámetros. El primero de ellos es la capacidad de alcanzar las metas, las cuales tienen que ir de acuerdo con los objetivos planteados; dicho en otras palabras, la eficacia de los acuerdos. El segundo parámetro tiene que ver con la articulación y la agregación de intereses de ambas partes. Finalmente,

su nivel de permanencia y adaptabilidad a los cambios; es decir, que no solo atiendan coyunturas, sino que tengan bases institucionales robustas. (Parsons, 1999; Almond y Powell, 1984).

Como denota la sección 3, a pesar de la proliferación de acuerdos y mecanismos en la relación bilateral y una diversificación de las áreas temáticas abordadas en los mismos, los asuntos a los cuales se les ha dado mayor prioridad y seguimiento en la agenda han sido los de seguridad, mientras que asuntos como desarrollo, combate a la violencia de género y atención a asuntos sociales y pobreza han quedado relegados. De manera similar ha ocurrido con los mecanismos multilaterales, como el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica constituido también en el sexenio de Calderón y con el objetivo —como ya se mencionó— de una nueva forma de cooperación, integración y desarrollo que mejoraría las condiciones de vida de la población. Se hizo énfasis en el impacto económico y social que tendrían los programas, pero “lo cierto es que el Proyecto Mesoamérica no tuvo un efecto significativo en el desarrollo social y humano en la región”.

De hecho, los acuerdos y mecanismos de cooperación a nivel bilateral referentes a temas como la seguridad, el narcotráfico, el crimen organizado, la migración y los asuntos fronterizos son los acuerdos más relevantes, de acuerdo con la presente investigación. Prácticamente todos los entrevistados mencionaron a la CILA y el Ganseg como los más importantes, los que cuentan con mayor profesionalización, bases institucionales estables y seguimiento.

Un supuesto es que la variación en el funcionamiento de los mecanismos se explica en parte por la relación de interdependencia asimétrica existente entre ambos países. Como se mostró al inicio del apartado, en cuanto menor sea la vulnerabilidad del país, tendrá un mayor poder de imponer la agenda (Schiavon, 2016: 390). En este caso los intereses de México son los que prevalecen frente a los de Guatemala. Por ejemplo —como se desarrolló en la sección anterior— debido a los acontecimientos terroristas durante la administración de Fox y Portillo y la lucha contra el narcotráfico de Calderón, el centro de atención a nivel nacional fue en temas de narcotráfico, crimen organizado y migración, mismos que permearon su agenda internacional en la región, hecho que

se puede constatar en la pauta de acciones de la Comisión Binacional. El grupo Gansef se reunió en seis ocasiones entre 2007 y 2012 (Presidencia, 2008) de manera ordinaria, además de otras dos reuniones extraordinarias. Aunque en el periodo de Enrique Peña Nieto pareció dársele más importancia a temas como comercio y derechos humanos, con la firma de distintos acuerdos, tratados y convenios como se puede observar a lo largo de las tablas de este apartado, no se dejaron de lado los temas de migración y seguridad y las acciones fueron mucho más palpables; por ejemplo, de 2014 a 2015 el Plan Frontera Sur provocó un aumento de 71% de deportaciones a migrantes centroamericanos (WOLA, 2015).

Incluso dentro de un mecanismo como la Comisión Binacional también se detectó una variación en la prioridad y funcionamiento por ejes temáticos. Si México tiene un interés relevante en cierto tema, entonces el grupo referente a este dentro de la Comisión funciona, incluso cuando Guatemala no tiene tanto interés en el mismo. Además, si a Guatemala le interesa mucho un tema y a México no, el subgrupo no tiene un correcto funcionamiento (Jiménez Canet y Schiavon, 2019) Por ejemplo, como México prioriza los temas de seguridad, migración y fronteras, estos son los que tienen mejor funcionamiento; por el lado contrario, si bien a Guatemala le interesa impulsar la relación económica y acciones para el desarrollo, los grupos tienen un funcionamiento medio.

El segundo argumento, de que la capacidad institucional de Guatemala es relativamente más baja, deviene, principalmente, de la opinión de los expertos entrevistados. Además, la capacidad institucional puede ser observada a través de varios parámetros. Uno de ellos es la profesionalización de quienes operan los mecanismos. El caso que más mencionaron los entrevistados fue el de la CILA, mismo que consideran ejemplo de un acierto en la relación bilateral. En la CILA el personal está capacitado y es estable, lo que ha llevado a resultados favorables. Al parecer, cuando el tema es técnico y el personal diplomático está preparado, se llega a un buen diálogo y a una mayor cooperación. Sin embargo, a decir de los entrevistados, lo anterior es una excepción y lo que impera sobre todo del lado guatemalteco es la rotación del personal diplomático, así como falta de recursos y poder de decisión, lo cual impide una especialización del personal en los temas a poner en práctica mediante los mecanismos. En opinión de los diplomáticos

entrevistados, al entrar el presidente Jimmy Morales en funciones se descartó al personal que ya estaba profesionalizado, lo que redujo la funcionalidad de varios mecanismos como el Tricamex, en los cuales ya se veían avances.

La inestabilidad política en Guatemala fue mencionada por varios entrevistados como un factor que debilita la fortaleza de sus instituciones, con lo cual se obstaculiza el cumplimiento de los acuerdos firmados. Un ejemplo de lo anterior es que, desde el inicio del proyecto de la Comisión Binacional, en 1986, el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo se enfrentaba constantemente a intentos de golpe de estado por parte de las élites y sin apoyo de su aparato burocrático institucional (Toussaint, 2012). Los presidentes en Guatemala, en general, han salido de sus funciones con acusaciones de corrupción; por ejemplo, Otto Pérez Molina tiene una orden de captura por parte de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (Ruano, 2015); y Jimmy Morales fue acusado por la misma Comisión (Tercero, 2017).

Esto evidencia que la corrupción es un grave problema que merma la capacidad institucional en Guatemala y que dificulta el cumplimiento de mecanismos de cooperación. Los entrevistados perciben que los funcionarios en turno no pueden o no quieren firmar los acuerdos; o hacen muchas reservas de los recursos que se podrían utilizar.

El nivel de permanencia y adaptabilidad a cambios en el entorno también resulta importante como un parámetro para analizar el funcionamiento de los mecanismos. Cuando los acuerdos y/o mecanismos caen en desuso, o bien, no son renovados, se habla de una disfuncionalidad en los mismos. Para los entrevistados, tanto la CILA como el Gansef funcionan bien porque se actualizan de manera periódica y son a los que se les da seguimiento. La CILA es dirigida por personal técnico y capacitado, no tiene mucha rotación de personal, incluye una sección mexicana y una sección guatemalteca que formulan recomendaciones para los gobiernos en su calidad de unidad administrativa de las Cancillerías (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Esta semiindependencia y una alta profesionalización les dan un funcionamiento superior a otros grupos.

Por su parte, el Gansef es un mecanismo para compartir inteligencia, realizar operaciones conjuntas y tomar decisiones referentes a la seguridad. Este grupo está

dirigido por la Secretaría de Gobernación de México y el Ministerio de Gobernación de Guatemala, así como por el Centro Nacional de Inteligencia (Cisen) en México; participan profesionales con entrenamiento militar, lo que lo hace menos sensible a cambios políticos. Adicionalmente, como ya se mencionó, se reúnen con frecuencia, por lo que las acciones resultan ser mucho más coordinadas y frecuentes.

Conclusiones

En conclusión, estos dos factores, la asimetría y la capacidad institucional del grupo, explican por qué algunos temas de la relación bilateral son atendidos mejor que otros. Por un lado, por la asimetría de poder, México impone los temas que más le interesan, a saber, seguridad y asuntos fronterizos. Por otro lado, la poca capacidad institucional relativa de Guatemala impide que otros temas se pongan a consideración y, en caso de que sí se haga, que la implementación sea exitosa.

Los tratados con mayor funcionalidad en la relación México-Guatemala son aquellos que se refieren a los temas de seguridad, migración (desde una perspectiva de seguridad) y fronteras. Esto se denota, en primer lugar, porque en estos temas son en los que se tiene un mayor número de acuerdos; en segundo lugar, porque la CILA Sur y el Gansef han logrado institucionalizar los acuerdos en estos temas, es decir, darles seguimiento, profesionalizar al personal y llevar a cabo acciones concretas de cooperación, como operativos de seguridad conjuntos, mantenimiento y saneamiento de fronteras, y diversos programas enfocados a regular la migración (como la Tarjeta de Visitante Regional, impulsada en 2012). Como se mencionó previamente, esto ocurre por el interés de México, el país más poderoso en la relación asimétrica. A su vez, es importante mencionar que la posición de México en los asuntos de seguridad, migración y fronteras en su relación con Guatemala se debe entender bajo la esfera de poder e influencia que tiene Estados Unidos en la región.

Este estudio evidencia la necesidad de que los instrumentos futuros se conformen en el seno de los grupos especializados en el tema de interés de los países (como ha sido para los tratados de seguridad en el Gansef y los de fronteras

en la CILA); porque de este modo se reúnen expertos de ambos países, se favorece la simetría de los acuerdos al involucrar activamente a ambas partes y se facilita la coordinación de agendas. Los grupos de interés ya están conformados en la Comisión Binacional México-Guatemala, por lo que aprovechar este mecanismo es la mejor manera de negociar los tratados e implementarlos para lograr los objetivos de la agenda conjunta. Asimismo, se debe evaluar el nivel de interés de ambos países en los temas de cooperación, para dar más peso a aquellos que interesan a ambas partes y no solo a México.

Uno de los temas más sensibles en la relación, como se mencionó en el texto, es el de la migración. Mientras Guatemala busca un tratamiento del mismo desde una perspectiva de derechos humanos, en México ha imperado más bien una postura de seguridad. Si bien el gobierno de Andrés Manuel López Obrador propuso el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, —el cual incluye un presupuesto generoso para detonar el desarrollo en El Salvador, Guatemala y Honduras y, con ello, mitigar la migración— aún no se ha llevado a cabo el mismo. Más bien la política migratoria mexicana ante los centroamericanos se endureció, claro ejemplo de ello fue la mayor vigilancia de la frontera sur, la detención y deportación de los miles de centroamericanos, guatemaltecos incluidos, que se organizaron en caravanas migrantes en 2019 y 2020 para dirigirse a Estados Unidos. Lo anterior fue resultado —en gran parte— de la presión estadounidense hacia el gobierno mexicano para impedir que las personas migrantes cruzaran la frontera.

En ese sentido, la relación México-Estados Unidos está empujando una agenda que deteriora las relaciones del primero con sus vecinos del sur. Para balancear lo anterior, México debe emprender un rumbo de protección y defensa de derechos humanos de las personas migrantes y, al mismo tiempo, empatar dicha agenda con los intereses de Guatemala, con la finalidad de construir un frente conjunto con países centroamericanos de protección de las personas migrantes. Se podrían sumar esfuerzos para defender tanto los derechos humanos de las personas migrantes en territorio mexicano, como de los connacionales y ciudadanos guatemaltecos en el territorio estadounidense (como se hizo con el proyecto Tricamex). De este modo, las relaciones con Centroamérica mejorarían y habría un mayor acercamiento con la región.

Las principales recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los acuerdos y mecanismos bilaterales es que se incluyan los intereses de ambas partes y no solo los de México. Para ello, México debe apoyar a Guatemala para robustecer sus capacidades institucionales, así como asumir mayores costos para la implementación de los acuerdos. Los temas deben estar bien dirigidos, y para ello se debe de tomar el ejemplo del Gansef y la CILA, en el que un equipo profesionalizado, conformado por nacionales de los dos países y con cierta independencia, ha logrado obtener resultados satisfactorios para la cooperación bilateral, evitando que los compromisos se queden en papel.

Referencias

Abella, G.

- 1992 La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 37(148): 63-76.

Almond, G. y Bingham Powell.

- 1984 *Comparative Politics Today. A World View*. Boston: Little Brown.

Aviña, C.

- 2009 La frontera olvidada. Seguridad y migración en la frontera México-Guatemala. *Bien Común*, 15(173), pp. 39-43.

Castillo, M.

- 2007 La vecindad México-Guatemala: una tensión entre proximidad y distancia. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 14(1), pp. 193-218.

Castillo, M. Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera.

- 2011 *Centroamérica*, En Mercedes de Vega (Coord). *Historia de las Relaciones Internacionales de México 1821-2010*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*.

- 2017 *Aspectos relevantes de la visita de Estado del presidente Enrique Peña Nieto a la República de Guatemala*. México: Senado de la República. Recuperado de: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/070617_EPN_Guatemala.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

- 2015 "Situación de Derechos Humanos en Guatemala". *Organización de los Estados Americanos*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guatemala2016.pdf>.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)

- 2019 *Documentos*. Recuperado de: <http://www.sela.org/celac/documentos/>

Correa, G.

- 2014 Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional. *Migración y Desarrollo*, 12(22).

Curzio, L.

- 2007 La seguridad y las relaciones México-Estados Unidos. *Revista Digital Universitaria*, 8(2).

Del Cid, N.

- 2005 *La política migratoria mexicana en la frontera sur 1980-2000* (Tesis de licenciatura). El Colegio de México, México.

Embajada de México en Guatemala (Embamex Guatemala)

- s/f *Relación Bilateral*, disponible en: <http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral>

Embajada de México en Guatemala (Embamex Guatemala)

- s/f *Principales Acuerdos y Convenios México-Guatemala*. Recuperado de: <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala>.

Figueroa, B.

- 2016 *Cien años de cooperación Internacional de México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

García, M.

- 2006 "Balance de la política exterior de México bajo el mandato del presidente Vicente Fox". Recuperado de: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/politica_exterior_senixio_fox.pdf

Gobierno de Guatemala

- 2013 *Evaluación de las relaciones comerciales entre Guatemala y México a doce años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio*. Guatemala: Ministerio de Economía/Dirección de Análisis Económico. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Studies/Review2013_GTM_MEX_s.pdf

González, G. y Rafael Velázquez.

- 2013 La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia y el pragmatismo económico. *Foro Internacional*, LIII (213-214): 572-618.

Guajardo, G.

- 2008 *Viejos puentes y nuevos acervos, La relación de México con América Latina y el Caribe en el sexenio de Vicente Fox*. México: El Colegio de México.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)

- 2016 *Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2016*. Recuperado de: http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html

Instituto Guatemalteco de Migración (IGM)

- 2020 *Página Oficial*. Gobierno de Guatemala. Recuperado de: <http://igm.gob.gt/>

Jiménez Canet, M. y Jorge Schiavon.

- 2019 “La Comisión Binacional México Guatemala”. En *Documentos de Política Migratoria*, n. 9. México: CIDE.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- 2019 *Tratados multilaterales interamericanos*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_cronologico_lista.asp#1940

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- s/f *Tratados Interamericanos adoptados en el Marco de la OEA*. Departamento de Derecho Internacional. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tmateria.html>

Parsons, T.

- 1999 *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.

Presidencia

- 2005 *Visita de Estado a México del presidente de la República de Guatemala*. Recuperado de: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=16842>.

Ruano, J.

- 2015 Cicig: Otto Pérez participó en “La Línea”. *Guatevisión*. 21 de agosto. Guatemala. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20150821185039/http://www.guatevision.com/Cicig-otto-perez-participo-en-la-liena/>

Schiavon, J.

(2016) “La teoría de la interdependencia”. En Jorge Schiavon, *et. al. Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. México: CIDE. 387-402 pp.

Secretaría de Gobernación (Segob)

2017 *Palabras del presidente Peña Nieto en la sesión solemne ante el Congreso de la República de Guatemala*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/.../palabras-del-presidente-licenciado-enrique-pena-nieto-sesion-solemne-ante-el-congreso-de-la-republica-de-guatemala-en-su-visita-de-estado?idiom=es>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

2009 *Acuerdos a nivel estatal y municipal registrados: Chiapas*. Recuperado de: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/71-chiapas>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

2016 *CILA México Guatemala*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mexico-guatemala>.

Senado de la República

2008 “Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza”. 28 de abril de 2008. Recuperado de: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/16093#:~:text=El%20Grupo%20de%20Alto%20Nivel%20de%20Seguridad%20Fronteriza%20\(GANSEF\)%20entre,mercanc%C3%ADas%20y%20seguridad%20p%C3%BAblica%20fronteriza](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/16093#:~:text=El%20Grupo%20de%20Alto%20Nivel%20de%20Seguridad%20Fronteriza%20(GANSEF)%20entre,mercanc%C3%ADas%20y%20seguridad%20p%C3%BAblica%20fronteriza).

Tercero, B.

2017 MP y Cicig pide antejuicio contra Jimmy Morales por financiamiento electoral ilícito. *Prensa Libre*. 25 de agosto. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ministerio-publico-Cicig-solicitan-antejuicio-jimmy-morales-fcn-nacion/>

The Washington Office on Latin America (WOLA)

2015 *El control aumentado en la Frontera Sur*. Estados Unidos.

Toussaint, M.

2012 *Las relaciones México-Centroamérica*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Vázquez, P.

1992 Las relaciones entre México y Guatemala. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 36-37, 19-25 pp.

Velázquez, R.

2008 Balance general de la política exterior de México, 2000-2006. *Foro Internacional*, XLVIII (191-192): 81-122.

Velázquez, R. y Roberto Domínguez.

2013 Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: Límites y alcances. *Foro Internacional*, LIII (213-214): 483-516.

Zepeda, B., *et al.*

2018 *Fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización*. México: FLACSO.

Entrevistas

Emb. Miguel Ignacio Díaz Reynoso, Director General para América Latina y el Caribe (2016-2019), SRE, México; entrevista realizada por Nuty Cárdenas y Mariana Jiménez Canet en octubre de 2018.

Emb. Óscar Padilla Lam, Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala (2015-2018); entrevista realizada por Nuty Cárdenas y Mariana Jiménez Canet en octubre de 2018.

Emb. Bruno Figueroa Fischer, Director General de Cooperación Técnica y Científica, Amexcid (2012-2016), SRE, México; entrevista realizada por Jorge A. Schiavon el 9 de enero de 2019.

Emb. Mabel Gómez, Embajadora de México en Guatemala (2015-2017), SRE, México; entrevista realizada por Jorge A. Schiavon en septiembre de 2018.

Emb. Eduardo Ibarrola Nicolín, Embajador de México en Guatemala (2007-2012), SRE, México; entrevista realizada por Jorge A. Schiavon en enero de 2019.

Emb. Reyna Torres Mendivil, Directora General para América Latina y el Caribe (2016-2017), SRE, México; entrevista realizada por Jorge A. Schiavon el 30 de noviembre de 2018.

S.S. Salim Modad González, Director para Frontera Sur (2016-2019), SRE, México; entrevista realizada por Nuty Cárdenas y Mariana Jiménez Canet en noviembre de 2018.

Anexo

Tabla 4. Acuerdos Interinstitucionales entre los gobiernos subnacionales de México y Guatemala

Acuerdos institucionales del gobierno de Chiapas con Guatemala (Coordinación política SRE)		
Nombre del Tratado	Lugar y fecha de adopción	Área temática
Convenio General de Colaboración la Universidad Autónoma de Chiapas y la Universidad de San Carlos de Guatemala	12 de abril de 2005	Educación
Convenio General de Colaboración Académica entre la Universidad Intercultural de Chiapas y el Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala	San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 20 de febrero de 2009	Realizar programas de interés mutuo en docencia, prácticas profesionales, cultura e investigación científica en la esfera de sus respectivas competencias
Acuerdo de Hermanamiento entre la Heroica Ciudad de Chiapa de Corzo, del Estado de Chiapas perteneciente a los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Quetzaltenango, de la República de Guatemala	Chiapa de Corzo, Chiapas, México, 13 de noviembre de 2009	Cultura. Turismo. Desarrollo municipal
Acuerdo de Hermanamiento entre las Ciudades de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y la Municipalidad de Quetzaltenango, Guatemala, C.A.	San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 14 de noviembre de 2009	Promover intercambio de experiencias. Fortalecer la comunicación. Promover intercambios educativos. Promoción del comercio

Nombre del Tratado	Lugar y fecha de adopción	Área temática
Acuerdo de Cooperación Académica entre la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá	En Guatemala y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, respectivamente 22 de febrero de 2010 y 7 de mayo de 2010	Intercambio académico y estudiantil Cooperación académica. Asesorías científico-técnicas en los campos de su competencia. Intercambio de material bibliográfico, audiovisual e informático, así como de actividades científicas y culturales
Convenio Marco de Cooperación Académico, Científica y Cultural entre la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México	En Guatemala y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, respectivamente 22 de febrero de 2010 y 7 de mayo de 2010	Educación
Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Tapachula, del Estado de Chiapas, de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad de Quetzaltenango, departamento de Quetzaltenango, de la República de Guatemala	Municipio de Tapachula, Chiapas, 31 de enero de 2012	Comercio, inversiones y negocios. Cultura. Turismo. Desarrollo municipal. Recursos humanos. Educación. Cualquier otra área de cooperación que las partes convengan
Convenio de Colaboración denominado “Ciudades Capitales Amigas” entre la Antigua, Sacatepéquez, Guatemala y la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez del Estado de Chiapas de los Estados Unidos Mexicanos	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 6 de enero de 2012	Desarrollo Municipal. Económico. Comercio. Cultura. Deporte. Educación. Turismo. Medio Ambiente. Tecnología. Desarrollo Urbano. Cualquier otra área identificada previamente de interés común

Nombre del Tratado	Lugar y fecha de adopción	Área temática
<p>Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Palenque, del Estado de Chiapas de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad de la Libertad, del Departamento de Petén de la República de Guatemala</p>	<p>Palenque, Estado de Chiapas, 24 de junio de 2014</p>	<p>Comercio. Cultura. Turismo. Desarrollo. Educación. Ciencia y tecnología. Medio ambiente. Deporte</p>
<p>Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Ángel Albino Corzo, del Estado de Chiapas, de los Estados Unidos Mexicanos, y la Municipalidad de Ayutla Tecún Umán, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala</p>	<p>Ciudad de Ayutla Tecún Umán, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala, 6 de diciembre de 2016.</p>	<p>Comercio. Cultura. Turismo. Desarrollo municipal. Recursos humanos. Educación. Ciencia y tecnología. Ambiente y cualquier otra área de cooperación que las partes convengan</p>
<p>Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Ángel Albino Corzo, del Estado de Chiapas, de los Estados Unidos Mexicanos, y la Municipalidad de Catarina, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala</p>	<p>Ciudad de Ayutla Tecún Umán, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala, 6 de diciembre de 2016.</p>	<p>Comercio. Cultura. Turismo. Desarrollo municipal. Recursos humanos. Educación. Ciencia y tecnología. Ambiente y cualquier otra área de cooperación que las partes convengan</p>
<p>Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Ángel Albino Corzo, del Estado de Chiapas, de los Estados Unidos Mexicanos, y la Municipalidad de Coatepeque, Departamento de Quetzaltenango, de la República de Guatemala</p>	<p>Ciudad de Ayutla Tecún Umán, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala, 6 de diciembre de 2016</p>	<p>Comercio. Cultura. Turismo. Desarrollo municipal. Recursos humanos. Educación. Ciencia y tecnología. Ambiente y cualquier otra área de cooperación que las partes convengan</p>

Nombre del Tratado	Lugar y fecha de adopción	Área temática
Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Ángel Albino Corzo, del Estado de Chiapas, de los Estados Unidos Mexicanos, y la Municipalidad de La Blanca, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala	Ciudad de Ayutla Tecún Umán, Departamento de San Marcos, de la República de Guatemala, 6 de diciembre de 2016	Comercio. Cultura. Turismo. Desarrollo municipal. Recursos humanos. Educación. Ciencia y tecnología. Ambiente y cualquier otra área de cooperación que las partes convengan
Acuerdo de Cooperación Académica entre la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, de los Estados Unidos Mexicanos, y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá	12 de enero de 2017. Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas, y 3 de febrero de 2017. Ciudad de Guatemala.	Intercambio académico y estudiantil. Establecimiento de equipos de trabajo académico y de investigación. Asesorías científico-técnicas. Intercambio de información
Acuerdo de hermanamiento entre las Ciudades de Chiapa de Corzo, Chiapas, México y la Villa de Tejutla, San Marcos, Guatemala	No especificado	Cultura y turismo

Fuentes: Elaboración propia con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La Comisión Binacional México-Guatemala: ¿Cómo impactan el poder, la confianza y las capacidades institucionales su funcionamiento?

*Mariana Jiménez Canet Atilano
y Jorge A. Schiavon*

Las comisiones binacionales son herramientas para facilitar la cooperación intergubernamental entre dos países. Se conforman por decisión de los Estados y se componen de grupos de acuerdo con los temas en que los países tengan interés en cooperar. Asimismo, son mecanismos de cooperación en los que los actores clave en su ejecución son las dependencias gubernamentales de cada país. Algunas comisiones binacionales se integran por uno o dos grupos, mientras que otras tienen más de diez. Las comisiones binacionales no han sido estudiadas a profundidad por la literatura de relaciones internacionales. Esta investigación utiliza un enfoque cualitativo para estudiar un caso de una comisión binacional compuesta de doce grupos: la Comisión Binacional México-Guatemala. El objetivo de este capítulo es analizar la variación en el funcionamiento de los grupos que la componen y las explicaciones de esta variación. El argumento central es que la variación de funcionamiento entre los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala se explica por tres factores: los intereses del país más favorecido en la relación asimétrica; el nivel de confianza sobre el otro que tienen los países en cada tema, y la capacidad institucional de las dependencias internas encargadas de cada grupo. Mediante revisión bibliográfica y documental, así como entrevistas a diplomáticos y académicos que conocen a profundidad la relación México-Guatemala, sustentamos que

estos factores afectan el funcionamiento de los grupos y de la Comisión Binacional favoreciendo los intereses de México y reduciendo la cooperación si hay desconfianza y si la capacidad institucional de las dependencias es baja. Así, este trabajo demuestra que para mejorar el funcionamiento de una comisión binacional es necesario la agregación simétrica de intereses, la confianza entre los dos países y una capacidad institucional robusta.

Introducción

Las comisiones binacionales son la máxima expresión de cooperación intergubernamental entre dos países. Los problemas internos de un país trascienden sus fronteras políticas, por lo que es altamente probable que en sus relaciones bilaterales surjan acuerdos y mecanismos formales para resolver las tensiones y facilitar la cooperación. El flujo de personas que circulan entre ambos países, los asuntos referentes a la frontera común —si son países vecinos— y el intercambio comercial y económico son los temas más comunes en la agenda de una relación bilateral (Prado Lallande, 2016: 367). Una comisión binacional se encarga de coordinar las acciones conjuntas de las dependencias gubernamentales de ambos países, las cuales atienden distintos temas (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, s.f.). Las comisiones binacionales se componen de distintos grupos, dependiendo de las áreas temáticas que los países estén interesados en atender. No obstante, algunos de los grupos que componen las comisiones binacionales tienen un funcionamiento más limitado que otros.

Con base en la teoría de la interdependencia, en la cooperación bilateral entre Estados, ambos dependen del otro. Esto no significa que esta dependencia mutua sea simétrica, ya que siempre habrá un Estado más sensible y vulnerable que el otro. Sensible significa que tendrá “menor capacidad de acción en corto plazo sin cambios internos” en caso de una afectación en la relación; mientras que la vulnerabilidad representa “el grado de respuesta en el mediano plazo después de una crisis externa tras tener la posibilidad de cambiar la estructura interna” (Schiavon, 2016: 390). A mayor vulnerabilidad y sensibilidad, menor

poder (Schiavon, 2016: 390). Esta asimetría en la dependencia mutua se refleja en la relación. Por ello, institucionalizar los esquemas de cooperación ayuda a mitigar tanto la asimetría como a aumentar la confianza de uno sobre el otro (Archer, 1992: 131-152). No obstante, a pesar de estar dentro de un marco institucional encargado de coordinar a las diferentes agencias de cada tema de la agenda bilateral, sigue existiendo una importante variación en el funcionamiento de los grupos que integran una comisión binacional. Dentro de la misma se dispone de mecanismos de comunicación, de coordinación y de acción, pero los grupos se reúnen en distintos intervalos, realizan mayores o menores acciones como resultado de los compromisos pactados y reportan resultados diversos, a pesar de que todos se encuentran bajo la supervisión de la misma comisión.

En el ámbito global, algunas comisiones binacionales tienen pocas áreas temáticas. Por ejemplo, la Comisión Binacional México-España únicamente cuenta con cinco grupos de trabajo (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017). La Comisión Binacional Estados Unidos-Nigeria solo atiende el tema político y el económico (US Embassy, 2016). Otras comisiones binacionales tienen un mayor alcance, como la Comisión México-Guatemala, que tiene 12 grupos de trabajo. No obstante, a pesar de la existencia de esta multiplicidad de grupos, el funcionamiento de estos varía de manera sustantiva.

En una comisión binacional, bajo el principio de igualdad soberana de los Estados, los temas deberían ponderarse de la misma manera, así como los intereses de los dos países que conforman la relación bilateral. Adicionalmente, debería existir más coordinación entre las instancias encargadas de las áreas temáticas de los grupos, ya que tienen el enlace de la Comisión que los hace responsables de cumplir con sus compromisos. No obstante, esto ocurre de manera desigual. A pesar de que se conforman los grupos de trabajo y se les enmarca en las mismas normas, su funcionamiento es bastante asimétrico.

El objetivo de este capítulo es explicar por qué varía el funcionamiento entre los grupos que conforman una comisión binacional. El argumento del trabajo es que la variación se explica por tres factores. El primero es que, manteniendo constante la asimetría de poder entre ambos países, los intereses del país más poderoso dentro de la relación asimétrica interdependiente explicarán las variaciones

en el funcionamiento del grupo. Estos intereses pueden variar a partir de los cambios en administraciones presidenciales. Segundo, el funcionamiento de los grupos en algunos temas depende del nivel de confianza que tengan los países entre ellos. Finalmente, el tercero es que la variación se explica por el nivel de consolidación institucional de los gobiernos de ambos países. Para analizar y sustentar estos tres argumentos, se estudia el caso de la Comisión Binacional México-Guatemala. La información que sustenta este trabajo es producto de tres elementos: una revisión de literatura acerca de la relación institucional entre ambos países, una investigación documental sobre los instrumentos de cooperación bilateral y la realización de ocho de entrevistas a expertos académicos en el tema y diplomáticos con experiencia en la relación bilateral.

La pregunta de investigación de este trabajo es relevante por los siguientes motivos. En primer lugar, las comisiones binacionales no han sido estudiadas a profundidad en la literatura de las relaciones internacionales. Un análisis profundo de alguna de ellas puede ayudar a identificar cuáles son los componentes necesarios para que una comisión binacional funcione de manera adecuada para lograr sus objetivos. En segundo lugar, las comisiones binacionales son herramientas para lograr objetivos concretos en una relación bilateral. Por ello, estudiar las causas en la variación del funcionamiento de sus grupos de trabajo abona a resolver las áreas de oportunidad que se pueden encontrarse en estos organismos.

En tercer lugar, si a pesar de encontrarse dentro del marco institucional de una comisión binacional existe variación entre el funcionamiento de sus grupos, esto implica que la comisión no está respondiendo a los fines para los cuales fue creada, ya que los grupos de bajo o nulo funcionamiento no contribuyen plenamente a la resolución de problemas bilaterales. Esto debido a que el motivo por el cual se crean grupos de trabajo es para atender temas que se consideran relevantes en la relación bilateral, y la responsabilidad de la Comisión es coordinar el trabajo de todos los grupos. En cuarto lugar, el estudio de las comisiones binacionales favorece una mejor comprensión del papel que desempeñan actores burocráticos en la formulación y ejecución de la política exterior de un país, ya que las agencias burocráticas son las responsables del

funcionamiento de los grupos dentro de la Comisión Binacional. Esto cuestiona la visión Estado-céntrica de las relaciones internacionales, o que la política exterior dependa únicamente de las secretarías y ministerios de Relaciones Exteriores. En este sentido, las dependencias administrativas se convierten en actores clave en la definición y ejecución de la política exterior.

Además de la presente introducción y las conclusiones, el capítulo se divide en cinco secciones. La primera presenta la delimitación conceptual, donde se definen términos como “comisión binacional” y “funcionamiento”. La segunda presenta las teorías útiles para analizar las relaciones bilaterales de los países, así como el papel de la burocracia en la formulación de política exterior. La tercera parte plantea las hipótesis que serán sometidas a comprobación empírica y la metodología de la investigación, así como la justificación del caso de estudio. La cuarta sección muestra un breve recuento histórico de las relaciones institucionales de los países estudiados. La quinta sección sistematiza la información de las secciones anteriores y analiza de manera crítica la revisión de literatura, la investigación documental y la información derivada de las entrevistas para poner a prueba las hipótesis de la tercera sección y presentar los resultados. Finalmente, las conclusiones presentan un resumen de los principales hallazgos del trabajo y recomendaciones de política pública para mejorar la Comisión Binacional México-Guatemala.

Delimitación conceptual

En un mundo interdependiente, hay incentivos para facilitar la coordinación de una multiplicidad de actores, agendas e instrumentos. Crear mecanismos de cooperación que sirvan como foros para encuentros periódicos, que apoyen a articular y agregar los intereses de las partes en una agenda común, que mitiguen la desconfianza y reduzcan el costo de transacciones, es fundamental para facilitar la cooperación (Abbot y Snidal, 2005: 25-59). Uno de estos mecanismos son las comisiones binacionales, la mayor expresión de cooperación bilateral intergubernamental.

El término de comisión binacional es explicado de manera distinta por cada secretaría o ministerio de Relaciones Exteriores a nivel internacional. De acuerdo con el Ministerio Italiano de Asuntos Exteriores (2017), es una herramienta para asesorar, guiar y estimular acciones gubernamentales en varios campos y para concretar proyectos que refuercen la relación entre dos naciones. El Departamento de Estado de Estados Unidos define a las comisiones binacionales como foros establecidos entre dos países que reúnen a los gabinetes de manera periódica para tratar temas de interés (US Department of State, s. f). La Secretaría de Relaciones Exteriores de México (s.f.), en su página oficial, define las comisiones binacionales así: “[Una] Comisión Binacional reúne a las instituciones gubernamentales de ambos países, relacionados con temas de la agenda bilateral. Estas instituciones sostienen encuentros periódicos a través de grupos, subgrupos y subcomisiones, las cuales, en conjunto, conforman la Comisión Binacional”.

En este trabajo se utilizará un concepto de comisión binacional formado a partir de los elementos comunes de las definiciones anteriores: una comisión binacional es un mecanismo de carácter intergubernamental, que se establece mediante el acuerdo entre dos gobiernos; se insta para coordinar acciones con relación a temas que interesen a ambas partes y realiza reuniones periódicas. En consonancia con el principio jurídico de igualdad soberana entre Estados, una comisión debería tomar en cuenta los intereses de ambos países de igual manera y deberían incluirse aquellos temas que sean del interés de ambas partes de forma similar; además, las instancias gubernamentales de ambos países deben coordinarse con el apoyo de la Comisión para conseguir objetivos concretos y mejorar la relación bilateral entre las partes.

Para definir el funcionamiento de un mecanismo dentro de un entorno político se toman en cuenta cuatro factores: 1) si se adapta al entorno y a las necesidades; 2) si es capaz de alcanzar metas; 3) si puede agregar intereses; y 4) si puede mantener y renovar sus motivaciones (Parsons, 1999: 6-14). De lo contrario, el mecanismo no puede concretar sus fines y no se considera que funcione. Asimismo, las funciones de un organismo, ya sea bilateral o internacional, se pueden ver como: 1) la articulación de intereses; 2) la agregación de intereses; 3) la formación de reglas y su aplicación; y 4) la comunicación entre

las partes (Karns y Mingst, 2004: 3-26). Según Almond y Powell (1984), para que un sistema sea considerado funcional, se toman en cuenta tres factores: 1) su nivel de capacidades, es decir, su desempeño en el entorno; 2) su proceso de conversión, que engloba la articulación y agregación de intereses, la formación de normas, su supervisión, adjudicación y socialización; y 3) su nivel de permanencia y adaptabilidad a cambios en el entorno. Para medir el funcionamiento de los grupos dentro de una Comisión Binacional, este trabajo toma en cuenta las consideraciones mencionadas por los autores: que agreguen intereses de ambas partes, que cumplan con sus compromisos y que tengan cierta estabilidad institucional y normativa.

Por ejemplo, si un grupo de una comisión binacional no presenta resultados congruentes con sus compromisos, no es capaz de agregar y articular los intereses de ambos países, o si cae en desuso, es un grupo disfuncional. Con base en esto, se busca responder por qué algunos grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala han mostrado un buen funcionamiento en un marco institucional y otros no.

Marco teórico

El objeto de estudio de esta investigación es el funcionamiento de los grupos de trabajo de la Comisión Binacional México-Guatemala. Para ubicar este objeto de estudio en las teorías de las relaciones internacionales, utilizamos la teoría de la interdependencia, de herencia liberal, ya que es la que mejor explica el surgimiento y el mantenimiento de mecanismos de cooperación como una comisión binacional.

En el contexto de la globalización, donde los actores estatales y no estatales se encuentran más conectados y ha crecido la interdependencia, no se pueden explicar las relaciones bilaterales a través de una aproximación simplista como la realista. El Estado no es un actor unitario, ni el único actor; la fuerza militar no es la herramienta más eficiente de política exterior y no hay una jerarquía clara en los temas de esta (Schiavon, 2016: 391). Por el contrario, la

interdependencia ha dado lugar a más temas de interés, a actores no estatales, a mejores herramientas que el uso de fuerza para conducir la política exterior y a estrategias más efectivas.

Keohane y Nye (1989: 157) definen las instituciones como reglas que modelan expectativas. Las reglas incentivan la cooperación y facilitan instrumentos para resolver problemas comunes, que pueden ser desde problemas sociales, de seguridad, de migración, o fronterizos si los países son vecinos, entre otros. Los liberales no ignoran el papel de actores no estatales, pero a diferencia de los constructivistas, reconocen que el Estado tiene el papel decisivo (Viotti y Kauppi, 1999: 12). Sin embargo, hay otros actores en el sistema, no solo los Estados, que influyen directamente en las relaciones entre estos (Velázquez, 2011: 165). La creación de una comisión binacional es decisión de los gobiernos, y su ejecución y funcionamiento depende instancias gubernamentales, por lo que el papel de los actores no estatales no es tan relevante en sus relaciones.

Dentro de las teorías liberales, está la teoría de la interdependencia. Esta es “de las primeras teorías liberales que buscan explicar la observación empírica de que, en la mayoría del tiempo y en la mayoría de los países y regiones parece prevalecer la paz y la cooperación a nivel mundial, en vez del conflicto y la guerra, aun en un sistema internacional anárquico” (Schiavon, 2016: 387-388). La dependencia de los países es mutua, pero no simétrica, hay países más vulnerables y sensibles que otros; es decir, tienen menor capacidad de acción y menor capacidad de respuesta en cambios internos si se afecta su relación bilateral (Schiavon, 2016: 390). Esta teoría es de corte liberal ya que las ganancias que importan son las absolutas, no las relativas: el cooperar genera beneficios para ambas partes, y aunque un país gane más que el otro relativamente, de todas formas les conviene cooperar ya que ambos obtienen ganancias absolutas.

Los tres supuestos de esta teoría son: 1) además del Estado, existen otros actores internacionales relevantes, tales como organismos internacionales, empresas y organizaciones no gubernamentales; además, el Estado no es un actor racional unificado, ya que está compuesto por diferentes poderes, órdenes de gobierno y divisiones administrativas dentro del ejecutivo (como las secretarías de Estado); 2) la fuerza militar es un instrumento poco eficaz en la política

internacional; y 3) no hay una clara jerarquía en los temas internacionales; los temas diplomáticos, económicos y de seguridad pueden tener importancia similar dependiendo del momento (Schiavon, 2016: 391). Por estas razones, esta teoría provee una aproximación adecuada para analizar comisiones binacionales: hay diversos temas, el papel de las divisiones administrativas es fundamental y resuelven problemas por medio de la diplomacia.

Para profundizar en el papel de la multiplicidad de actores que supone la teoría de la interdependencia, es pertinente describir el modelo de análisis de política exterior (APE) de Christopher Hill (2003), quien estudia el papel de las burocracias y las divisiones administrativas en la formulación de política exterior. El APE “adopta la aproximación de los tomadores de decisiones, los procesos y condiciones que afectan la política exterior y las consecuencias de estas decisiones. Se interesa en las fuentes subnacionales de las decisiones” (Alden y Aran, 2011: 1). El APE es una aproximación pluralista en la cual los Estados siguen importando, pero el enfoque se centra en las agencias (Hill, 2003: 7).

Para el APE importa la estructura dentro de los Estados en el proceso de toma de decisiones. Se enfoca en el nivel estatal para entender la naturaleza del sistema internacional, así como el proceso de formulación de política exterior de cada Estado. La información es percibida y evaluada, y las decisiones se basan en preferencias, en parte por la situación y en parte biográficamente determinadas (Alden y Aran, 2011: 3). Los Estados no son actores unitarios, por lo que el APE toma en cuenta las percepciones. Hill menciona que la globalización ha creado un mundo integrado y que los actores no son tomadores de decisiones abstractos: son principalmente, pero no de manera exclusiva, los Estados. También se incluye, por ejemplo, a los funcionarios civiles (Hill, 2003: 11-20). El APE es pertinente para analizar el funcionamiento de los grupos dentro una comisión binacional ya que toma en cuenta a las burocracias, quienes son las encargadas de velar por el funcionamiento de estos grupos.

Asimetría de poder, confianza y nivel de institucionalización en la relación México-Guatemala

Este trabajo busca explicar la variación en el funcionamiento de los grupos dentro de una comisión binacional con base en tres factores: 1) la variación en los intereses del país más poderoso; 2) el nivel de confianza entre los países por cada tema y 3) el grado de solidez institucional de las agencias gubernamentales de los países. En esta sección, presentamos las hipótesis centrales del trabajo, derivadas del marco teórico de la sección anterior.

Hipótesis 1: En relaciones bilaterales de interdependencia asimétrica, el funcionamiento de un grupo dentro de una comisión binacional aumentará si favorece los intereses del país con mayor poder.

En una relación interdependiente asimétrica, hay un país que es más sensible y vulnerable que el otro. Esto quiere decir que, en el caso hipotético de una ruptura de las relaciones entre los dos países, uno tendrá menor capacidad de acción en el corto plazo sin cambios internos y mayor vulnerabilidad. A mayor vulnerabilidad, menor poder de agenda, por lo que es más probable ceder en la cooperación. Así, la variación en el funcionamiento de los grupos depende del interés del más poderoso, es decir, funcionará mejor si trata temas que sean prioritarios para el país con mayor poder relativo.

Para poner a prueba esta hipótesis, primero es necesario controlar por la asimetría. Esta se puede medir con diversos indicadores. Los principales intereses del Estado que tiene mayor poder se pueden observar a través del discurso del jefe del Ejecutivo o del responsable de las Relaciones Exteriores, donde se marcan las prioridades de política exterior. También se puede medir cómo se traducen estas prioridades en acciones, por ejemplo, si se institucionalizan grupos dentro de la comisión en estos temas, o se avanza la cooperación a través de mecanismos negociados en el seno de dicho grupo. Dada esta condición de asimetría, si el país relativamente más poderoso se interesa más por un tema en un momento determinado, se espera observar que el grupo de trabajo encargado de este mejore su funcionamiento.

El cambio en intereses se puede suscitar por un cambio en la administración presidencial. El poder Ejecutivo es el encargado no solo de conducir la política exterior, sino de estructurar la administración pública en general. Un cambio en la administración presidencial puede generar un cambio en las instancias intergubernamentales, las cuales pueden modificar sus prioridades. Con el poder que tienen los jefes de Estado y de gobierno de contratar y despedir, de hacer compromisos, de llegar a acuerdos con líderes de otros países, un nuevo jefe de gobierno “puede cambiar el juego burocrático y hacer que todos bailen a un nuevo ritmo” (Hill, 2003: 90). Por ello, durante el análisis tomaremos en cuenta las prioridades de política exterior de cada presidente en ambos países durante el periodo estudiado.

Hipótesis 2: En relaciones bilaterales de interdependencia asimétrica, a menor nivel de confianza de un país hacia otro sobre un tema, menor funcionamiento del grupo de la comisión binacional a cargo de ese tema.

Para el APE, las decisiones se toman, en ocasiones, más por percepciones que por cálculo de costo-beneficio (Hill, 2003: 91). Si hay desconfianza en algún tema particular, ya sea por motivos históricos o diferencias entre las burocracias sobre cómo manejar el grupo, disminuirán los incentivos de cooperación en estos temas, por lo que se reducirá el funcionamiento de dicho grupo. Además, será más difícil conocer los intereses verdaderos de las partes, agregarlos e integrarlos a la agenda.

Una situación posible de endogeneidad de esta hipótesis es que la disfuncionalidad de algunos mecanismos precisamente genere mayor desconfianza en esos temas. No obstante, estos mecanismos fueron creados precisamente para mitigar la desconfianza (la cual existe en el mundo anárquico), por lo que el hecho de que esta continúe es lo que puede rezagar su funcionamiento (Archer, 1992).

Las burocracias son capaces de socializar a su personal con metas y valores particulares más allá del “interés nacional” (Hill, 2003: 88). Por ello, si bien una burocracia en algún tema puede trabajar de manera adecuada y coordinada con su contraparte, puede que otra no lo haga, lo cual reducirá el funcionamiento

del grupo de trabajo de la Comisión Binacional a su cargo. Asimismo, también importa si existió algún conflicto histórico en el tema, ya que “los tomadores de decisiones, inconscientemente, siempre se refieren a la historia, y algunos la explotan para probar su punto en política exterior” (Hill, 2003:118).

Hipótesis 3: En una relación bilateral de interdependencia asimétrica, a menor capacidad institucional de las dependencias administrativas encargadas de un grupo, menor será su funcionamiento.

La fragilidad institucional de una dependencia de gobierno provoca que sea muy difícil la cooperación bilateral, ya que dificulta coordinarse con su contraparte. La falta de comunicación entre las instancias encargadas de un área de cooperación en específico reducirá el funcionamiento del grupo, ya sea porque no es posible articular los intereses, agregarlos y, aunque se lleguen a formar normas, no se les da seguimiento. Las burocracias no pueden trabajar sin procedimientos formales, requieren reglas escritas (Hill, 2003: 93).

El APE explica varios retos de la burocracia, como los siguientes: incompetencia técnica, es decir, que los grupos no cuenten con personal capacitado en el tema en particular; la falta de recursos, lo cual les provoca desventajas frente a las otras dependencias gubernamentales, y la falta de credibilidad, que los hace más vulnerables a cambios (Hill, 2003: 78-79). La fragilidad institucional se puede ver con una alta rotación de personal, encargados de la institución poco capacitados y falta de estructura y metas, lo que impide su especialización y familiaridad con los acuerdos a los que se habían comprometido, así como su capacidad para llevarlos a cabo. Esto, regularmente, ocurre en cambios violentos de gobierno, ya que se reestructuran completamente las instancias gubernamentales y se daña la capacidad de alcanzar metas anteriormente propuestas y de sugerir nuevas.

Para poner a prueba empírica las hipótesis de este trabajo, se seleccionó el caso de la Comisión Binacional México-Guatemala. “En México, casi todas las secretarías cuentan con una dirección general de asuntos internacionales” (Hill, 2003: 79). Hill explica que ahora los departamentos domésticos se

relacionan directamente con sus contrapartes internacionales, ya sea de manera bilateral o multilateral. El autor menciona a México como el país que recurre constantemente a esta práctica de política exterior.

México cuenta con más de treinta comisiones binacionales; la mayoría con países de América Latina. También tiene comisiones binacionales con España, Alemania, Italia, India, China y Sudáfrica, entre otras. No obstante, estas comisiones tienen muy pocos grupos de trabajo. Con Estados Unidos, México tenía una comisión con más de 20 subcomisiones, sin embargo, esta dejó de funcionar a partir de 2001 de manera regular.

La Comisión Binacional México-Guatemala es la más antigua que tiene México con un país de Centroamérica; se creó en 1986. También es la que tiene más grupos y subcomisiones, con un total de 12: Asuntos Políticos, Asuntos Económicos, Asuntos Fronterizos, Seguridad, Migración, Desarrollo, Adelanto de Mujeres, Energía, Medio Ambiente, Protección Civil, Educación y Ciencia. Asimismo, presenta una gran variación en el funcionamiento de estos grupos. Por todas estas razones, es un caso muy útil para someter a comprobación empírica las hipótesis de este trabajo. Por su parte, Guatemala tiene comisiones binacionales con El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador y Panamá. Sin embargo, ninguna tiene una agenda tan completa y compleja como la que tiene con México.

México y Guatemala, debido a su vecindad, deben atender de manera conjunta una serie de temas bilaterales. Los dos países han suscrito más de cuarenta acuerdos y tratados bilaterales (Centro Gilberto Bosques, 2018). La relación con Guatemala es una de las más importantes que tiene México y, no obstante, como menciona Castillo (2007: 193), las relaciones han fluctuado entre la tensión y la proximidad.

La Comisión Binacional se ha reunido en 12 ocasiones desde su creación, lo que demuestra el interés de ambos países en usarla como un mecanismo para atender los temas centrales de la relación bilateral. Las acciones de los grupos de seguridad, migración y fronteras son en promedio mucho más constantes y coordinadas, mientras que los grupos que tratan temas de desarrollo, intercambio comercial, ciencia y tecnología y educación y cultura son menos funcionales. Además, únicamente el Grupo de Alto Nivel de Seguridad y la Comisión Internacional de Límites y Aguas

parecen funcionar de manera efectiva; es decir, tienen un marco normativo que va más allá de resolver crisis coyunturales y cuentan con personal profesional, capacitado y un seguimiento de sus acciones (véase Anexo I).

Desde la creación de la Comisión Binacional México-Guatemala en 1986 (SRE), los grupos, que representan los temas de interés para ambos países, han ido en aumento. No obstante, a pesar de que ambos países llegan al acuerdo de institucionalizar un tema en particular a través de la creación de un grupo o subcomisión, en ocasiones, los consensos no van más allá del discurso; su lógica es reactiva, es decir, solo atienden a coyunturas críticas; no hay una dirección clara y los encargados de ambas partes no se comunican o lo hacen de manera esporádica, por lo que coordinar acciones y obtener resultados es muy complicado. Sin embargo, en algunos grupos existen consensos en asuntos a los que sí se les da seguimiento. Estos grupos cuentan con personal capacitado, normatividad en las acciones y cooperación. Los esfuerzos de la Comisión Binacional han sido insuficientes para regular la cooperación en la mayoría de los temas de la agenda, mas no por ello puede decirse que han sido nulos.

En resumen, la selección del caso de la Comisión Binacional México-Guatemala se debe a tres motivos. Primero, México delega, como menciona Hill, muchas facultades de política exterior en sus instancias gubernamentales. El segundo motivo es que la comisión binacional que tiene con Guatemala es la más amplia en sus temas y grupos de trabajo. Por último, el tercer motivo es que los grupos muestran una diferencia importante de funcionamiento entre ellos.

Como se dijo antes, esta investigación se sustenta en datos cualitativos obtenidos mediante revisiones bibliográfica y documental y entrevistas estructuradas. En primer lugar, se hace una revisión exhaustiva de literatura acerca de la relación institucional México-Guatemala, específicamente de la Comisión Binacional. El periodo de estudio va de 1986, fecha de la creación de la Comisión Binacional, a 2018. En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis de fuentes documentales internas tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México como del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Estos documentos contienen reportes de los grupos a la Comisión Binacional, minutas de las reuniones, así como declaraciones de funcionarios para identificar las prioridades de política exterior de cada

uno. Finalmente, en tercer lugar, se entrevistaron ocho funcionarios, académicos y diplomáticos con amplio conocimiento de la relación institucional que existe entre los dos países (véase Anexo 2).

Siendo así, el objetivo central de este trabajo es explicar la variación en el funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional desde 1986 hasta 2018. El funcionamiento de los mecanismos de la Comisión se mide con tres indicadores: 1) El desempeño se conoce a través de los reportes de resultados, si realizaron alguna acción entre una reunión de la Comisión Binacional y la otra. 2) La articulación de intereses se evalúa con las minutas de sus juntas, para conocer si se llegaron a acuerdos. 3) La capacidad de alcanzar metas sirve para conocer si los grupos cuentan con el personal y los recursos para cumplir los compromisos. Asimismo, es necesario saber si se reúnen cada dos años, como establece la normativa de la Comisión Binacional. Esta información se obtiene de las entrevistas, de la investigación documental y de los tratados firmados en el seno de los grupos de la Comisión Binacional.

Una vez con la información, se sintetizan los resultados en un cuadro que incluye el nombre del grupo, las dependencias encargadas del grupo y si cumplen o no con los siguientes cinco criterios o condiciones: 1) el grupo se ha reunido cada dos años desde su creación; 2) ha reportado al menos dos acciones significativas entre una reunión de la Comisión Binacional y otra; 3) ha suscrito uno o más acuerdos; 4) cuentan con personal especializado en el tema a tratar y 5) más de un entrevistado lo destaca por su buen funcionamiento.

Con base en esta información, se clasifica el funcionamiento promedio de los grupos de la siguiente manera:

- ◆ **Funcionamiento alto:** Cumplen los cinco criterios o condiciones.
- ◆ **Funcionamiento medio:** Cumplen con tres o cuatro de los cinco criterios o condiciones.
- ◆ **Funcionamiento bajo:** Cumplen con uno o dos de los cinco criterios o condiciones.
- ◆ **Funcionamiento nulo:** No cumplen con ninguno de los cinco criterios o condiciones.

Después de elaborar esta clasificación, fue posible comparar el funcionamiento cada grupo, valorar si es altamente asimétrico y conocer en qué categoría caen los grupos (cuáles son los que tienen mayor y menor funcionamiento). De esta manera, se procede a la explicación de esta variación y a comprobar si las hipótesis planteadas son consistentes con la evidencia empírica.

Entonces, ¿qué explica la variación en el funcionamiento de los grupos? En primer lugar, se encuentran los intereses del país con mayor poder. En este caso, se considera como condición previa la asimetría. Una vez que se controla la asimetría, se analizan los intereses a través del discurso político, las prioridades de política exterior, y si estas prioridades se trasladaron a acciones en los grupos de la Comisión. Es decir, si en el discurso del gobierno mexicano la prioridad fue el tema migratorio y en el guatemalteco el desarrollo, ver si hubo acciones de ambos grupos de manera equitativa. Consideramos el cambio de interés de 1986 a 2018, separado por presidencias, tomando en cuenta la reconfiguración de las prioridades de política exterior en cada cambio de presidente.

Con base en los hallazgos, se presenta un cuadro que incluye el interés promedio de cada país, considerando si hubo cambios en el mismo dependiendo del periodo presidencial. Se pondera el interés de cada país de la siguiente manera:

- ◆ **Interés alto:** El discurso menciona repetidamente el tema, se incluye en las prioridades de política exterior de la administración en turno, se llevaron a cabo acciones del tema a nivel general (es decir, fuera de la Comisión Binacional).
- ◆ **Interés medio:** El discurso llega a mencionar el tema, pero no de manera recurrente, se menciona en las metas de política exterior pero no de manera prioritaria ni reiterativa; se llevan a cabo pocas acciones del tema en general.
- ◆ **Interés bajo:** No se menciona el tema en el discurso, no ocupa un lugar en las metas de política exterior, no se llevan a cabo acciones del tema en general.

Con la medición de la intensidad del interés de ambos países en los temas de los grupos de la Comisión Binacional, es posible comparar estos intereses con su funcionamiento. De este modo, fue posible ver si el funcionamiento depende o no de la intensidad del interés en el tema del país con mayor poder en la relación bilateral.

En segundo lugar, el funcionamiento de los grupos puede depender del nivel de confianza entre los países. La medición de la confianza requirió un breve recuento histórico para conocer las raíces y el desarrollo de la percepción de ambos países sobre el otro, ya que “la desconfianza no ha desaparecido a pesar de la creación de más y mejores mecanismos de cooperación” (Toussaint, 2012: 159). La confianza fue medida a partir de la revisión de literatura, para identificar las áreas en las que Guatemala desconfía de México y viceversa. Posteriormente, se analiza si se ha paralizado el funcionamiento de los grupos encargados de estas áreas (que no tuvieron acciones o que los compromisos no se cumplieron), y se toma en cuenta la percepción de los expertos entrevistados.

La manera en que se clasifica el nivel de confianza en cada tema es la siguiente:

- ◆ **Confianza alta:** No se encuentra evidencia de algún conflicto en torno al tema; ningún entrevistado percibe que hay desconfianza en torno al tema. Los reportes no mencionan desacuerdos.
- ◆ **Confianza media:** Pudo haber surgido algún conflicto en torno al tema; al menos un entrevistado afirma que sí hay desconfianza en el tema. El reporte de alguna reunión menciona un conflicto en el grupo encargado de ese tema.
- ◆ **Confianza baja:** Tiene una connotación histórica, más de un entrevistado menciona que sí hay desconfianza en el tema. Más de un reporte de reunión reporta conflictos o incumplimientos que paralizan compromisos en torno al tema.

Una vez que se midió el nivel de confianza, se puede asociar si la baja confianza implica o no un decrecimiento del funcionamiento de los grupos que tienen a cargo esos temas. Es decir, si el funcionamiento se ve afectado por este factor.

La tercera posible explicación de la variación del funcionamiento de los grupos es la capacidad institucional (es decir, que cuenten con presupuesto, poca rotación de personal, un mandato claro, normas y reglas específicas y especialización). Para medirla, se identifican las áreas burocráticas encargadas de los grupos de la Comisión Binacional; posteriormente, se hace una investigación documental para conocer su nivel de capacidad institucional (si cuentan con

personal técnico, si cuentan con lineamientos específicos, si no hay cambios constantes y bruscos dentro del mismo, si tienen recursos, si el encargado es profesional, es decir, que tenga estudios y/o experiencia en el tema de la dependencia). La información relevante para esta hipótesis se encuentra en las páginas de las secretarías mexicanas y de los ministerios guatemaltecos. De nuevo, fue imprescindible la percepción de los entrevistados acerca de la estabilidad de sus homólogos en el periodo en el cual trabajaron en ciertos temas. Se busca saber si a mayor capacidad institucional, es mejor el funcionamiento en el grupo que esa instancia de gobierno tiene a su cargo. Esto es lógico si se asumen compromisos que, sin un seguimiento o un cambio bajo las propias normas de un país, se estancan.

Para probar esta hipótesis, se sintetiza la información en un cuadro que incluye al grupo de la Comisión Binacional, las instancias encargadas de su funcionamiento y el nivel de capacidad institucional de cada una de esas instancias. La manera de clasificar el nivel de institucionalización de las dependencias encargadas de los grupos es la siguiente:

- ♦ **Capacidad institucional alta:** La dependencia cuenta con metas claras, el encargado tiene experiencia en el tema, cuenta con personal y recursos. La información de sus acciones está disponible y es consistente con los propósitos de la dependencia. Al menos un entrevistado menciona su buen funcionamiento.
- ♦ **Capacidad institucional media:** La dependencia cuenta con metas, el encargado tiene algún conocimiento del tema, tiene personal y algunos recursos. La información de sus acciones está disponible pero no es muy vasta. No es mencionada por los entrevistados de manera positiva ni negativa.
- ♦ **Capacidad institucional baja:** No son claros los lineamientos de la dependencia, el encargado no muestra experiencia previa ni conocimiento del tema; no cuenta con personal ni recursos suficientes. No se encuentra información de su estructura ni de sus acciones. Al menos un entrevistado menciona su funcionamiento deficiente.

Una vez categorizadas las dependencias encargadas de los grupos de la Comisión Binacional, fue posible someter a comprobación empírica la hipótesis de que la baja institucionalización de las dependencias reduce el funcionamiento de los grupos que tienen a cargo.

Además de las tres posibles explicaciones antes mencionadas, este trabajo toma en cuenta tres variables de control. La primera es la asimetría de poder, la cual se mide a través de los siguientes indicadores comparativos de los dos países: Producto Interno Bruto (PIB), PIB per cápita, inflación, territorio, personal de fuerzas armadas, presupuesto militar como porcentaje del PIB, población, pobreza y gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB. Estos indicadores permitieron observar el poder relativo de cada país. Adicionalmente, se presenta otro cuadro de datos, específicamente para mostrar la sensibilidad y vulnerabilidad dentro de esta relación de interdependencia asimétrica. A este cuadro se agregan los siguientes datos: número de misiones diplomáticas en el mundo, su representación diplomática bilateral, datos de comercio tanto con el mundo como mutuo y flujos migratorios entre los dos países. De este modo, se puede ver cuál país, en el caso de ruptura, sería más sensible y vulnerable y medir la asimetría dentro de la interdependencia.

El segundo control es el contexto internacional: si hubo una coyuntura crítica en algún tercer país que llamara la atención de toda la región en general. En este sentido, se espera un aumento en la cooperación de los grupos que atiendan ese tema durante un periodo posterior a ese acontecimiento, con medidas más allá de las comunes. Esta información se encuentra disponible en una multiplicidad de libros y recursos de hemeroteca. La existencia de un acontecimiento coyuntural de gran escala mundial aumenta las acciones de los mecanismos de cooperación en ese tema no solo a nivel bilateral, sino regional e incluso global (Maldonado, 2016: 91-106). Tal es el caso de los ataques terroristas en Estados Unidos de 11 de septiembre de 2001, en que el tema del terrorismo y de seguridad escaló hasta organismos internacionales, como la ONU.

El tercer control es que ambos países estén en un régimen considerado como democrático, ya que, durante los periodos de dictaduras, sobre todo en Guatemala, la cooperación fue prácticamente inexistente: no existía la Comisión

Binacional, no se suscribió ningún tratado en este periodo y las relaciones fueron más bien tensas. Las relaciones bilaterales se ven afectadas por cambios de regímenes y las élites en un momento determinado (Mingst, 2006). Ambos países han sido democráticos desde que comenzaron esta herramienta de cooperación, y desde entonces, si bien han existido acusaciones de corrupción y cambios de gobierno bruscos, han sido a través de medios constitucionales.

Las relaciones institucionales México-Guatemala y su Comisión Binacional

Para analizar la Comisión Binacional es importante conocer la historia que ha marcado las directrices de la relación institucional entre México y Guatemala. Este apartado presenta un breve recuento histórico de las mismas desde la transición a un régimen civil en Guatemala en 1986 hasta el año 2018, haciendo hincapié en la evolución del desempeño de la Comisión Binacional.

A partir de 1986, los gobiernos en Guatemala llegaron al poder mediante elecciones democráticas. El primer presidente tras la transición democrática fue Vinicio Cerezo, y con este paso a la democratización se marcó un cambio en la relación con México (CIDH, 2015: 31). Por parte de México, ya desde 1981, se hizo evidente que se necesitaba una mejora en las relaciones con sus vecinos del sur. En palabras del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Álvarez de la Rosa: “Centroamérica ocupa el quehacer internacional de México, debido a una serie de factores comunes: la vecindad geográfica, la identidad de objetivos y aspiraciones populares, los antecedentes históricos semejantes y los intereses complementarios, lo cual hace más fácil la cooperación en los ámbitos político, económico, social y cultural” (citado por Toussaint, 2016: 144).

Desde 1986, se firmaron distintos acuerdos y tratados bilaterales, multilaterales, regionales e interinstitucionales para promover la cooperación en distintos temas. La cúspide de la institucionalización de la relación entre México y Guatemala fue la creación de la Comisión Binacional en 1986. Adicionalmente, en 1989, se firmó un Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de

Límites y Aguas Sur (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Manuel Ángel Castillo (2007: 210) resume la evolución de las relaciones institucionales de la siguiente manera: “La agenda se ha enriquecido y diversificado, sobre todo en contexto de procesos de cooperación planteados por el gobierno mexicano, pero también han surgido y se han incrementado temas sensibles que pueden dificultar la cooperación en aspectos delicados”.

De esta cita, se puede inferir que los intereses han ido en aumento, por lo que también se han incrementado los canales de cooperación. Sin embargo, como bien lo señala Castillo, existen temas sensibles en los cuales la cooperación se estanca, lo que puede afectar el funcionamiento de los mecanismos de cooperación.

Vinicio Cerezo estaba en el poder cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de México en 1988. Si bien durante su gobierno se llevó a cabo la II Reunión de la Comisión Binacional en 1989 y la III en 1992, Salinas de Gortari se caracterizó por su interés en la liberalización económica y en intensificar sus relaciones con Estados Unidos (Abella, 1992: 71). Esto es evidente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por lo tanto, las relaciones con Guatemala (y con el resto de América Latina) no fueron una prioridad para México.

Ernesto Zedillo Ponce de León coincidió en su periodo de poder (1994-2000) en México con Ramiro de León Carpio (1993-1996) y Álvaro Arzú (1996-2000) en Guatemala. Zedillo mantuvo el modelo de desarrollo económico implementado por Carlos Salinas de Gortari, lo que marcó las directrices de su política exterior. Otros temas como cooperación para el desarrollo y reformas de organismos internacionales fueron de perfil más bajo (Macouzet y González, 2001: 784). Los comunicados de las reuniones entre Zedillo y Arzú hablan del apoyo incondicional de México a la pacificación de Guatemala, a su desarrollo, a promover relaciones comerciales y a fortalecer los lazos de hermandad (Presidencia, 1996). La relación de Zedillo tanto con Guatemala como con América Latina en general se caracterizó por ser más discursiva que activa.

En 2000, el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales marcó un cambio fundamental en México debido a la transición democrática. La prioridad de la

agenda de política exterior de Vicente Fox fue fortalecer los lazos con Estados Unidos. Las dificultades entre México y Guatemala se dieron a partir del ataque terrorista en Estados Unidos en 2001: la lógica de sus mecanismos de cooperación cambió para enfocarse en temas de seguridad, migración, combate al delito y aseguramiento de las fronteras.

Con Guatemala se estrechó la relación a través del Plan Puebla Panamá, el cual buscaba el crecimiento económico de la región (Guajardo Soto, 2008: 270). Sin embargo, el Ejecutivo mexicano mantuvo una visión arraigada de “sur político”, por lo que abundaron las promesas, pero escasearon las inversiones. Los acuerdos se quedaban en papel (Toussaint, 2012: 200-219). La principal limitante para estrechar las relaciones con Guatemala deviene desde la firma del TLCAN, ya que Fox radicalizó la tendencia, evidente desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), de dar mayor prioridad al norte.

Hubo poco uso de la Comisión Binacional, aparte de los grupos de seguridad y fronteras, que atendían la crisis suscitada con los atentados terroristas en Estados Unidos. México endureció sus fronteras con el argumento de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, en parte por la presión estadounidense (Toussaint, 2012: 21). Esto demuestra que la relación de México y Guatemala no puede ser desligada de la relación de ambos con Estados Unidos.

Del lado guatemalteco, bajo la presidencia de Alfonso Portillo (2000-2004) hubo fragilidad institucional por las acusaciones de corrupción contra el presidente (Renan, 2006: 7). Este había tenido un escándalo en la Ciudad de México de índole personal que lo inhibió de acercarse al país (Redacción *Proceso*, 2002). Fox y Portillo se reunieron una única vez en 2002, con el objetivo de establecer el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (JMCTI, 2002), un grupo dentro de la Comisión Binacional encargado de trabajar contra el terrorismo y el crimen organizado y de velar por la seguridad fronteriza.

Después de Portillo, tomó el poder Óscar Berger, de 2004 a 2008. Durante su gobierno también hubo acusaciones de corrupción. Fox y Berger se reunieron en tres ocasiones y trataron temas de desarrollo y comercio (Presidencia, 2005). También se utilizó la Comisión Binacional en temas de educación, sin por ello abandonar la prioridad de la seguridad y la infraestructura fronteriza.

Con Felipe Calderón, quien asumió el poder Ejecutivo en México de 2006 a 2012, se acercaron aún más las relaciones, ya que Calderón buscó mejorar las relaciones con América Latina en general (Toussaint, 2012: 220-235). El presidente desplegó una diplomacia presidencial activa (González y Velázquez, 2013: 574) y visitó Guatemala en seis ocasiones. Sin embargo, a partir de 2006, la guerra contra el narcotráfico iniciada por Calderón provocó una ola de violencia que se extendió a su vecino del sur (Zepeda et al., 2018: 227-235) y la Comisión Binacional estuvo más activa que nunca en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad, ya que este grupo se reunió, de 2006 a 2012, en seis ocasiones ordinarias y cuatro extraordinarias; actualizaron sus protocolos de seguridad y realizaron operativos militares de manera conjunta (Presidencia, 2008).

En 2008 asumió la presidencia en Guatemala Álvaro Colom, que se reunió con su homólogo mexicano en cuatro ocasiones; los temas centrales fueron seguridad, migración y fronteras. Colom puso énfasis en la protección a los derechos humanos de migrantes (SRE, 2009). La cuestión migratoria se relacionó con el tema de seguridad, pero se abrieron algunas oportunidades: la Tarjeta de Visitante Regional para guatemaltecos y los programas de retorno, además de una reforma a la Ley de Migración Mexicana (WOLA, 2015).

En 2012, Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de México. Durante su sexenio, aumentaron las deportaciones de guatemaltecos de manera importante a partir de la implementación del Programa Frontera Sur (WOLA, 2015). No obstante, México intensificó las relaciones con Guatemala: Peña se reunió en 18 ocasiones con los presidentes de Guatemala y hubo 23 encuentros entre cancilleres. Peña y el presidente guatemalteco, a partir de 2016, Jimmy Morales, aumentaron los temas de enfoque de cooperación a interconexión eléctrica e integración comercial (Centro Gilberto Bosques, 2017).

De este apartado, es posible remarcar lo siguiente. Con los años, la relación institucional entre México y Guatemala se ha intensificado, lo que ha permitido que la Comisión Binacional tome fuerza. El canal de cooperación de mayor importancia para ambos gobiernos es el Grupo de Alto Nivel de Seguridad, además de la cooperación fronteriza y migratoria. Empero, también se han incluido, aunque en menor escala, temas de educación, desarrollo y comercio,

principalmente. El tratamiento en las distintas áreas temáticas no ha sido homogéneo. En la siguiente sección, se muestra de manera sintetizada el funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional y sus avances con los años, que toma en cuenta la revisión historiográfica aquí presentada.

Analizando el funcionamiento de los grupos de trabajo de la Comisión Binacional México-Guatemala

En esta sección, se presentan los resultados de la investigación. Primero, se presenta el cuadro del funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional con los criterios previamente establecidos. Segundo, se muestran los cuadros que corresponden a las posibles explicaciones de dicho funcionamiento. Tercero, se hace un análisis crítico con los principales resultados de las entrevistas y la investigación documental y las pruebas de asociación del funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala con los resultados de las tres posibles explicaciones presentadas.

En el siguiente cuadro se presenta el nivel de funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala:

Cuadro 1. Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala (1986-2018)

Nombre del grupo	Condiciones con las que cumple (de cinco)	Funcionamiento
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	Cumple las 5: Se reúne, se llegan a acuerdos y acciones, tiene un órgano especializado. El 70% de los entrevistados lo menciona.	ALTO
Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	Cumple las 5: Se reúnen, llegan a acuerdos, las acciones han trascendido a las leyes locales de México, implementan programas y cuenta con institutos especializados. Lo mencionan 42% de los entrevistados.	ALTO
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	Cumple las 5: Se reúnen más de lo establecido por la CB, llegan a acuerdos, llevan a cabo acciones y están dirigidos por instituciones especializadas. Lo mencionan 42% de los entrevistados.	ALTO
Grupo de Cooperación Educativa y Cultural	Cumple 4 de 5: sí se reúnen, firman convenios y tienen acciones (limitadas). Un entrevistado lo menciona. No tienen personal específico.	MEDIO
Subcomisión de Asuntos Políticos	Cumple 3 de las 5 condiciones: sí han tenido reuniones, acuerdos y acciones. No lo mencionan los entrevistados ni tiene personal específico.	MEDIO
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	Cumple 3 de las 5 condiciones: se reúnen, tienen acuerdos y acciones. No lo mencionan entrevistados y no cuenta con personal específico.	MEDIO
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	Cumplen 3 de las 5 condiciones: Hay reuniones y acuerdos, pero estos no llegan a la acción. No tienen personal específico y solo lo menciona un entrevistado.	MEDIO

Nombre del grupo	Condiciones con las que cumple (de cinco)	Funcionamiento
Grupo de Desarrollo Social	Cumple 1 de las 5 condiciones: No se reúnen con frecuencia, sí llegan a acuerdos, pero no a acciones, no cuentan con personal propio ni es mencionado por los entrevistados.	BAJO
Grupo de Energía	Cumple 2 de las 5 condiciones: Personal capacitado y acuerdos. No hay acciones, los entrevistados lo mencionan de manera negativa y no se reúnen.	BAJO
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Cumple con 1 condición: se han reunido al menos una vez, pero no hay acuerdos claros, acciones ni es mencionado por entrevistados. Los encargados del grupo no reportan nada acerca del mismo.	BAJO
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	Cumple con 1 condición: se reunieron al menos una vez. Las demás están ausentes.	BAJO
Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres	No cumplen ninguna condición: no se reúnen, ni firman acuerdos, ni hay acciones y los órganos encargados no mencionan este grupo en ninguno de sus proyectos.	NULO

Fuente: Elaboración propia con recursos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guatemala, así como entrevistas a expertos en la relación institucional México-Guatemala. Véase Anexo 1 para una descripción más detallada de los grupos y Anexo 3 para el resultado de las entrevistas.

Como se puede observar en el Cuadro 1, en la Comisión Binacional hay tres grupos con funcionamiento alto: migración, asuntos fronterizos y seguridad. Los de funcionamiento medio son los grupos de asuntos políticos, asuntos económicos, educación y cultura, y ciencia y tecnología. Los grupos con funcionamiento más limitado son: desarrollo, energía, protección civil y medio ambiente y recursos naturales. El grupo con funcionamiento nulo es el encargado de acciones afirmativas para el adelanto de las mujeres.

Adicionalmente a los criterios establecidos en la parte de metodología, un bosquejo de los temas más relevantes de cada reunión de la Comisión Binacional ofrece una perspectiva más amplia de los grupos con mayores acciones y atenciones. La I Reunión enfatizó asuntos de cooperación económica y fronteriza, con breves menciones a la parte de cooperación científica y tecnológica.

Durante la II Reunión en 1989, lo más destacable es que las partes acordaron crear un grupo para tratar el tema migratorio y para fortalecer la cooperación en seguridad. La agenda de la III Reunión, en 1990, se concentró en migración, seguridad fronteriza, combate al narcotráfico y, en menor escala, asuntos económicos. Durante la IV Reunión, que se realizó en 1992, se atendieron temas coyunturales; la pacificación de América Central de manera extraordinaria, así como la denuncia de la resolución de Estados Unidos de aplicar sus leyes extraterritorialmente. En este sentido, las prioridades fueron las fronteras, los procesos de paz y la procuración de justicia. Es pertinente mencionar que los grupos que se formaron alrededor de estos temas fueron *ad hoc*, excepto el de fronteras.

En la V Reunión, en 1996, los países hicieron énfasis en los procesos migratorios de la región transfronteriza y la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte. En 1998, durante la VI Reunión, los grupos que presentaron mayores resultados fueron los de asuntos fronterizos, migratorios y seguridad. En la VII, de 1999, Guatemala remarcó la necesidad de mejores garantías de protección a migrantes guatemaltecos en territorio mexicano. En 2001 se celebró la IX Reunión, y pasaron siete años antes de que se reunieran nuevamente, en 2008. Cinco años después, en 2013, fue la XI reunión, cuyas directrices fueron temas de seguridad, migración y fronteras (Notimex, 2013).

El reporte de la última, en 2017, presenta los resultados de todos los grupos; las acciones y objetivos de cada uno muestran un avance importante. El análisis permite afirmar que la Comisión Binacional comenzó a funcionar mejor a partir de las presidencias de Enrique Peña Nieto y Jimmy Morales; hubo un acercamiento que se tradujo en mayores acciones. No obstante, la actividad incrementada de la Comisión no bastó para emparejar el funcionamiento de cada grupo que la compone, como se puede observar en el cuadro.

Una vez realizada esta clasificación, se pueden someter a prueba las tres principales explicaciones presentadas en este trabajo. En los siguientes cuadros, primero se presenta la condición previa de la interdependencia asimétrica existente entre México y Guatemala, para después pasar a la importancia que cada país le da a cada tema y comparar el interés con el funcionamiento de los grupos de la Comisión. De este modo, es posible observar si la hipótesis de que prevalecen los intereses del país con mayor poder encuentra sustento en la evidencia empírica.

Cuadro 2. Indicadores de asimetría de poder entre México y Guatemala

Indicador	México	Guatemala	Diferencia en porcentaje
PIB en dólares (2016)	1.047 billones	68.76 billones	PIB de Guatemala es 6.56% del PIB de México
PIB per cápita en dólares (2016)	8 201.31	4 146.74	PIB per cápita en Guatemala es 50.56% del de México
Inflación (Banco de México y Banco de Guatemala, 2016)	2.73%	4.23%	Guatemala tuvo 35.46% más inflación que México
Territorio en km ²	1 964 375	108 889	El territorio de Guatemala es igual a 5.5% del de México
Población	127.5 millones	16.58 millones	Población guatemalteca equivale al 13% de la mexicana.
Personal de las fuerzas armadas	621 129	39 000	Personal en Guatemala es equivalente al 6.2% del personal en México
Presupuesto militar (% del PIB)	0.5%	0.3%	En México, es 60% mayor
Gasto en ciencia y tecnología (% PIB)	0.55%	0.045%	Guatemala gasta en ciencia y tecnología el 8% de lo que gasta México
Pobreza	43.6%	53.8%	Porcentualmente, la pobreza es mayor en Guatemala. Sin embargo, como hay más población en México, hay mayor número de personas pobres en México que en Guatemala

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Disponible en: <https://data.worldbank.org>.

Las relaciones México-Guatemala muestran una desigualdad histórica (Castillo, 2007: 194). El cuadro anterior evidencia una importante asimetría de capacidades entre ambos, la cual repercute de manera directa en la capacidad de negociación de ambos países. Los indicadores reflejan un mayor poder económico y militar por parte de México y una mayor vulnerabilidad social de Guatemala.

En el ámbito económico, México es mucho más grande que Guatemala. El PIB de Guatemala equivale solo al 6.56% del mexicano; su PIB per cápita es, en promedio, la mitad del de México. La inflación en Guatemala es 35.45% mayor que en México. En términos militares, el personal guatemalteco equivale únicamente al 6.2% del mexicano. El presupuesto militar es 60% mayor en México que en Guatemala como porcentaje del PIB. En la parte social, hay mayor pobreza en Guatemala: 5 de cada 10, mientras que en México son 4 de cada 10. Ambos países gastan muy poco en ciencia y tecnología: México dedica el 0.55% de su PIB a este sector, mientras que Guatemala invierte solo el 8% de lo que gasta México, es decir, 0.045% de su PIB.

Para medir la interdependencia es necesario conocer la diferencia de representación diplomática, comercio y migrantes en el territorio del otro (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Relaciones diplomáticas y económicas entre México y Guatemala y al exterior

Indicador	México	Guatemala
Representaciones totales en el exterior	154	87
Número de embajadas	80	41
Número de consulados	67	42
Número de misiones	7	4
Representación diplomática en el otro	2 consulados y 1 embajada	8 consulados, 3 representaciones diplomáticas y 1 embajada
Balanza comercial (dólares 2017)	-20.76 mil millones	-6.009 mil millones
Exportaciones (% del PIB)	37.88%	18.79%
Importaciones (% PIB)	39.68%	26.86%
Exportaciones bilaterales (dólares, 2015)	2 038.65 millones	430.4 millones
Importaciones bilaterales (dólares, 2015)	429.84 millones	2 040 millones
Porcentaje de exportaciones con el otro respecto a las totales	0.05%	3.18%
Porcentaje de importaciones con el otro respecto a las totales	0.1%	10.61%
Inversión bilateral directa (dólares, 2016)	2 810 millones	121.5 millones
Flujo migratorio (IME, 2016)	35 322 guatemaltecos en México	4 505 mexicanos en Guatemala

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, The Observatory of Economic Complexity, el Instituto de Mexicanos en el Exterior (2016) y el Banco Mundial. Disponible en: http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html, <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/>, <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/gtm/> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.IMP.GNFS.CD?end=2015&locations=MX-GT&start=1960>

En el Cuadro 3 se puede ver que México tiene una mayor presencia en el mundo en el ámbito diplomático y económico: más representaciones y mayor intercambio comercial. La relación económica bilateral se dinamizó después del Tratado de Libre Comercio entre México y los países del Triángulo Norte (Ministerio de Economía, 2013). Guatemala es el primer socio comercial de México en Centroamérica y México es el primer socio latinoamericano de Guatemala y su primer inversor de la región (Embajada de México en Guatemala, s. f.).

La mayor implicación de los datos presentados es que México es más importante como socio comercial para Guatemala que Guatemala para México. Por ejemplo, en un caso de rompimiento, México perdería su principal socio en Centroamérica; pero Guatemala perdería a su primer socio e inversionista de América Latina. Guatemala tendría que buscar un proveedor para el 10% de sus exportaciones, mientras que México solo para el 0.1% de las suyas. Ambos pierden, pero Guatemala pierde más.

Adicionalmente, el flujo migratorio tampoco es simétrico: hay muchos más guatemaltecos en México que mexicanos en Guatemala. En conclusión, la relación de los dos países sí es de interdependencia, pero asimétrica. Esto tiene un impacto en la relación institucional, ya que México tiene una mayor capacidad negociadora y de presión para imponer la agenda. A continuación, tomando en cuenta estas condiciones, se presenta el Cuadro 4, con el nivel de interés promedio en cada tema para, posteriormente, ver el efecto que tiene en el funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional.

Cuadro 4. Nivel de interés promedio de cada tema (1987-2018)

Tema	Interés Guatemala	Interés México	Cambios en el interés
Economía y comercio	ALTO	MEDIO	Con Salinas y Zedillo se le dio más importancia, con Fox y Calderón fue bajo y desde Peña es medio. Jimmy Morales enfatizó la prioridad en promover inversiones y comercio.
Fronteras	MEDIO	ALTO	Interés constante a lo largo del tiempo. Guatemala no solicita apoyo ofrecido para modernizar los cruces a pesar de que México lo promete.
Migración	ALTO	ALTO	Guatemala desde una perspectiva de derechos humanos; México desde una óptica de seguridad.
Seguridad	ALTO	ALTO	Interés constante.
Desarrollo social	ALTO	MEDIO	México sí invierte en proyectos de cooperación, pero no orientados al desarrollo social.
Energía	BAJO	MEDIO	México ha insistido en temas de interconexión eléctrica y construcción de un gasoducto.
Medio ambiente	MEDIO	BAJO	Guatemala hace propuestas y México tarda en responder.
Asuntos políticos	ALTO	MEDIO	Guatemala desea desde la última reunión cambiar la estructura de la Comisión Binacional; México se niega porque replica que no puede quitar autonomía a sus secretarías.
Prevención de desastres	BAJO	BAJO	A menos que exista una coyuntura de desastre provocado por un fenómeno natural, no hay trabajo ni cooperación en el ámbito.
Educación y cultura	MEDIO	MEDIO	Ningún país invierte demasiados recursos en temas de educación; en temas de cultura un poco más.
Adelanto de mujeres	BAJO	BAJO	No hay agenda de género ni nacional ni internacionalmente.
Ciencia y tecnología	MEDIO	MEDIO	En los sexenios de Salinas y Zedillo era medio; con Fox y Calderón bajó y desde Peña Nieto es medio.

Fuente: Elaboración propia con base en recursos documentales, entrevistas y revisión histórica (véase Anexo 3 y sección V).

Para asociar los resultados entre poder e intereses y el funcionamiento de los grupos de la comisión se puede usar un cuadro de asociación. De esta manera, es sencillo ver si la hipótesis que relaciona los intereses del país poderoso con el funcionamiento de los grupos se cumple.

Posteriormente, se comentan los resultados de manera general con algunas observaciones puntuales relevantes.

Cuadro 5. Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de interés promedio (1986-2018)

Grupo	Funcionamiento del grupo	Interés Guatemala	Interés México	Hipótesis Verdadero o falso
Grupo de puertos y servicios fronterizos	ALTO	MEDIO	ALTO	VERDADERO
Grupo de asuntos migratorios y fronterizos	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de alto nivel de seguridad	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de cooperación educativa y cultural	MEDIO	MEDIO	MEDIO	VERDADERO
Subcomisión de asuntos políticos	MEDIO	ALTO	MEDIO	VERDADERO
Subcomisión de asuntos económicos, comerciales y financieros	MEDIO	MEDIO	MEDIO	VERDADERO
Grupo de cooperación científica y tecnológica	MEDIO	MEDIO	MEDIO	VERDADERO
Grupo de desarrollo social	BAJO	ALTO	MEDIO	FALSO
Grupo de energía	BAJO	BAJO	MEDIO	FALSO

Grupo	Funcionamiento del grupo	Interés Guatemala	Interés México	Hipótesis Verdadero o falso
Grupo de medio ambiente y recursos naturales	BAJO	MEDIO	BAJO	VERDADERO
Grupo de protección civil y desastres naturales	BAJO	BAJO	BAJO	VERDADERO
Grupo de acciones afirmativas para el adelanto de las mujeres	NULO	BAJO	BAJO	VERDADERO

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el Cuadro 5, la hipótesis sobre el efecto de los intereses del país poderoso sobre el funcionamiento de los grupos se sustenta excepto en dos casos: el tema de energía y el tema de desarrollo. En los demás casos, si México tiene un interés alto en el tema, el grupo tiene un funcionamiento alto, aunque a Guatemala no le interese tanto. Por otro lado, si a Guatemala le interesa mucho un tema y a México no, el grupo no mejora su funcionamiento. Por lo tanto, esta hipótesis se encuentra sustentada mediante el análisis empírico.

Por una parte, la excepción del grupo de desarrollo social se debe, posiblemente, a que México se interesa en la cooperación para el desarrollo a tal grado que creó organismos y proyectos más especializados para este propósito: la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (Amexcid), el Proyecto Mesoamérica, el Fondo Yucatán (Figueroa, 2016: 23), entre otros. De esta manera, si bien el interés en cooperación de México es alto, estos mecanismos sobrepasan la capacidad del Grupo de Desarrollo Social. Aunado a esto, la cooperación para el desarrollo se enfoca más en temas de infraestructura, por lo que, aun sí hay interés de México en el desarrollo, no es exclusivamente social. Por lo tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores desplazó estos temas a la Secretaría de Desarrollo, la cual supuestamente debía negociar con la contraparte guatemalteca.

Por otra parte, la excepción en el Grupo de Energía puede ser resultado de la segunda hipótesis; es decir, el nivel de confianza. Si esto se sustenta, significa que un nivel muy alto de desconfianza de un país a otro inhibe la cooperación aun si el país poderoso tiene interés en cooperar en ese tema. Si la hipótesis de confianza no es consistente, también puede deberse a que, en 1992, Guatemala intentó lograr facilidades para acceder al petróleo crudo de México, pero México respondió que las decisiones se tomaban únicamente entre México y Venezuela como parte del Acuerdo San José; en la reunión de 1996, de la misma manera, México remarcó que los cambios en los programas de interconexión eléctrica imposibilitan el abastecimiento de energía desde México. Por lo tanto, si bien México está interesado en temas de energía e hidrocarburos a nivel general, no lo está tanto con Guatemala como para negociar condiciones: no han podido ponerse de acuerdo en la construcción del gasoducto y de la interconexión eléctrica. Puede ser que México no ejerza presión o que Guatemala se muestre muy inflexible.

La segunda hipótesis se refiere al nivel de confianza entre ambos países en temas determinados. Para realizar la clasificación, se hizo una revisión histórica y de los documentos internos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, así como la percepción de los expertos entrevistados. Con esto, podemos observar si se ha paralizado o no el funcionamiento en los temas en que el nivel de confianza es bajo.

Cuadro 6. Nivel de confianza en cada tema

Tema	Nivel de confianza de México en Guatemala	Nivel de confianza de Guatemala en México
Economía y comercio	MEDIO. Por la inestabilidad política constante.	MEDIO. Parálisis en la revisión de un Tratado Aduanero.
Fronteras	BAJO. Para México es muy importante asegurar su frontera sur, que es porosa. Aún en 2011 han tenido conflictos por territorio.	BAJO. Conflicto previo al establecimiento de fronteras. Pide que el BID sea intermediario de donaciones de saneamiento fronterizo.
Migración	MEDIO. A pesar de otorgar Tarjetas de Visitantes, México no permite la entrada de libre de guatemaltecos en el territorio mexicano.	MEDIO. México ha tenido acciones para facilitar la entrada de guatemaltecos, pero las violaciones a Derechos Humanos son constantes.
Seguridad	ALTO. Las acciones son coordinadas y comparten inteligencia.	ALTO. El personal militar y técnico de ambos países ha cooperado bastante.
Desarrollo social	ALTO. México ofrece fondos para Guatemala y otros países de Centroamérica	MEDIO. Guatemala busca el apoyo mexicano, pero no confían en sus intenciones altruistas.
Energía	MEDIO. México ha propuesto en diversas ocasiones proveer de interconexión eléctrica y afirma que Guatemala le vende más cara la energía al resto de Centroamérica	BAJO. Guatemala paraliza cualquier intento de México de conexiones y trata de evitar su alcance a Centroamérica.
Medio ambiente y recursos naturales	MEDIO. México condiciona dar recursos para trata de aguas a menos que Guatemala pruebe que podrá utilizarlos.	BAJO. Guatemala pide intermediarios en cualquier donación que México haga con estos propósitos.

Tema	Nivel de confianza de México en Guatemala	Nivel de confianza de Guatemala en México
Asuntos políticos	BAJO. Incertidumbre política y constantes acusaciones de corrupción a mandatarios guatemaltecos.	BAJO. Conflictos y resentimientos
Prevención de desastres	ALTO. Se ayudan en caso de desastres naturales.	ALTO. Se ayudan en caso de desastres provocados por fenómenos naturales.
Educación y cultura	ALTO. México beca a guatemaltecos para que estudien en el país.	ALTO.
Adelanto de mujeres	ALTO. Se enorgullecen de compartir prácticas.	ALTO. Se enorgullecen de compartir prácticas.
Ciencia y tecnología	ALTO. Sin conflictos de esta naturaleza.	ALTO. Sin conflictos de esta naturaleza.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de literatura (Toussaint, 2012; Zepeda, 2018; González, 2016; Guajardo Soto, 2008), así como recursos internos de ambas Cancillerías y entrevistas.

Para asociar los resultados de la confianza sobre el funcionamiento de los grupos de trabajo se puede repetir el ejercicio de la primera prueba de asociación. Así, vemos si la hipótesis que relaciona el nivel de confianza de los países con el funcionamiento de los grupos se cumple. Posteriormente, se ofrecen algunas precisiones y datos de la información obtenida relevante en este tema.

Cuadro 7. Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de confianza

Grupo	Funcionamiento del grupo	Confianza de Méx. A Guat.	Confianza de Guat. a Méx.	Hipótesis Verdadero o falso
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	ALTO	BAJO	BAJO	FALSO
Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	ALTO	MEDIO	MEDIO	FALSO
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de Cooperación Educativa y Cultural	MEDIO	ALTO	ALTO	FALSO
Subcomisión de Asuntos Políticos	MEDIO	BAJO	BAJO	FALSO
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	MEDIO	MEDIO	MEDIO	VERDADERO
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	MEDIO	ALTO	ALTO	FALSO
Grupo de Desarrollo Social	BAJO	ALTO	MEDIO	FALSO
Grupo de Energía	BAJO	BAJO	MEDIO	VERDADERO

Grupo	Funcionamiento del grupo	Confianza de Méx. A Guat.	Confianza de Guat. a Méx.	Hipótesis Verdadero o falso
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	BAJO	MEDIO	BAJO	VERDADERO
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	BAJO	ALTO	ALTO	FALSO
Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres	NULO	ALTO	ALTO	FALSO

Fuente: Elaboración propia.

Como el Cuadro 7 refleja, la hipótesis de que a menor nivel de confianza será menor el funcionamiento de un grupo —sin importar cuál de los dos países desconfíe—, no es del todo consistente con la evidencia empírica. Por el contrario, en temas en donde México tiene mucho interés y baja confianza o alta confianza, el funcionamiento del grupo es alto. Asimismo, aunque ambos países confíen el uno en el otro, si el tema no está en sus prioridades, no mejora el funcionamiento. Esto puede indicar que, en realidad, lo que importa más son los intereses sobre la confianza que se puedan tener.

Sin embargo, esto no quiere decir que los niveles de confianza no afecten en absoluto. De acuerdo con las entrevistas y la revisión bibliográfica (Castillo, 2007; Toussaint, 2012) y documental, la desconfianza general que tiene Guatemala en México ha paralizado la cooperación en repetidas ocasiones. Por ejemplo, no se concluyen proyectos, no aprovechan los recursos que México ofrece a menos que sea por medio de intermediarios y no se comunican de manera eficiente entre ellos. Por lo tanto, si bien la desconfianza no parece tener un efecto consistente ni negativo ni positivo con el nivel de funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional, sí tiene un efecto negativo en la relación institucional en general.

Finalmente, la tercera hipótesis analiza el efecto de la capacidad institucional relativa de las secretarías, ministerios y/u organismos encargados de los grupos de la Comisión Binacional en su funcionamiento. Para analizarlo, se elaboró el cuadro con los criterios especificados en la tercera sección. Se espera que, a menor capacidad institucional, menor sea el funcionamiento del grupo que tengan a cargo.

Cuadro 8. Capacidad institucional de los organismos a cargo de los grupos.

Grupo	Nivel de capacidad institucional relativa del organismo encargado en México	Nivel de capacidad institucional relativa del organismo encargado en Guatemala
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	Comisión Internacional de Límites y Aguas Sur. ALTO	Comisión Internacional de Límites y Aguas Sur. ALTO
Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	Instituto Nacional de Migración. ALTO	Instituto Guatemalteco de Migración. ALTO
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	Secretaría de Gobernación y Cisen. ALTO	Ministerio de Gobernación. ALTO
Grupo de Cooperación Educativa y Cultural	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. MEDIO	Ministerio de Educación. Relativamente ALTO pero no reconocen su responsabilidad con el grupo
Subcomisión de Asuntos Políticos	Secretaría de Relaciones Exteriores. ALTO	Ministerio de Asuntos Exteriores. MEDIO
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales. MEDIO	Ministerio de Economía. MEDIO
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. MEDIO	Secretaría de Planificación de la Presidencia (Segeplan). MEDIO

Grupo	Nivel de capacidad institucional relativa del organismo encargado en México	Nivel de capacidad institucional relativa del organismo encargado en Guatemala
Grupo de Desarrollo Social	Secretaría del Desarrollo. MEDIO	Ministerio del Desarrollo. BAJO
Grupo de Energía	Secretaría de Energía. MEDIO	Ministerio de Energía y Minas. BAJO. Ministro depuesto por corrupción en 2017
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. MEDIO	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. BAJO
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	Secretaría Nacional de Protección Civil. MEDIO	Coordinación Nacional para Reducción de Desastres. BAJO
Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres	Inmujeres. MEDIA	Comisión Nacional de Derechos Humanos Guatemala. MEDIO

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública disponible de cada Secretaría/Ministerio/Órgano, así como información interna (no publicada). Disponible en: <https://www.gob.mx/sre>, <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/28modgreb.pdf>, <https://www.mineco.gob.gt/>, <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mexico-guatemala>, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INM2011.pdf>, <http://igm.gob.gt/>, <https://www.gob.mx/segob>, <http://mingob.gob.gt/dependencias/>, <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/alfonso-alonzo-ministro-de-ambiente-helicoptero-facultad-de-ciencias-quimicas-y-farmacia/>, <https://www.gob.mx/cni>, <https://www.gob.mx/bienestar>, <http://www.mides.gob.gt/webtwo/>, <https://www.gob.mx/sener>, <https://www.gob.mx/proteccion-civil>, <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/becas-y-cursos-de-cooperacion-academica>, <http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>, <https://www.gob.mx/inmujeres/#3047>, <https://www.pdh.org.gt/>, <https://www.gob.mx/amexcid>, <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/> (Consultado en marzo de 2019).

Para observar el posible impacto del nivel de institucionalización sobre el funcionamiento de los grupos, se hizo un cuadro de asociación, para ver si la hipótesis se sostiene; es decir, que, a menor capacidad institucional de las instituciones, menor será el funcionamiento del grupo que tienen a cargo.

Cuadro 9. Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de capacidad institucional

Grupo	Funcionamiento del grupo	Capacidad en México	Capacidad en Guatemala	Hipótesis Verdadero o Falso
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de Cooperación Educativa y Cultural	MEDIO	MEDIO	ALTO	VERDADERO
Subcomisión de Asuntos Políticos	MEDIO	ALTO	MEDIO	VERDADERO
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	MEDIO	MEDIO	MEDIO	VERDADERO
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	MEDIO	MEDIO	MEDIO	VERDADERO
Grupo de Desarrollo Social	BAJO	MEDIO	BAJO	VERDADERO
Grupo de Energía	BAJO	MEDIO	BAJO	VERDADERO

Grupo	Funcionamiento del grupo	Capacidad en México	Capacidad en Guatemala	Hipótesis Verdadero o Falso
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	BAJO	MEDIO	BAJO	VERDADERO
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	BAJO	BAJO	BAJO	VERDADERO
Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres	NULO	MEDIO	MEDIO	FALSO

Fuente: Elaboración propia.

Con la asociación mostrada en el Cuadro 9, no se puede descartar que la capacidad institucional no tenga algún efecto en el funcionamiento del grupo que tiene a cargo. Esto es indistinto dependiendo del país; aunque Guatemala tiene, en la mayoría de los casos, capacidad institucional más baja que la de México.

La única excepción es en el Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres, ya que las instancias encargadas de este tienen una capacidad institucional clasificada como media y, aun así, el funcionamiento del grupo es nulo. No obstante, en los reportes de resultados de ambas instancias se puede ver que ninguna habla de este grupo, por lo que es posible que no se consideren responsables del mismo. Por lo tanto, no solo importa la capacidad institucional, también importa que la dependencia reconozca su responsabilidad como encargada del grupo y le dé importancia.

Esta hipótesis se sostiene tanto empíricamente como con la parte teórica y, sobre todo, en la percepción de los entrevistados. La mayoría (véase Anexo 2) de las y los entrevistados mexicanos habla de que uno de los principales obstáculos para el avance de los mecanismos de cooperación y el buen uso de la Comisión Binacional es que son incapaces de negociar con su contraparte guatemalteca. Esto debido a que, por la inestabilidad política del país, los ministros y

encargados se niegan a firmar acuerdos, no se usa el presupuesto asignado a las tareas que se comprometieron y, en general, viven en un clima político en donde las acusaciones de corrupción son frecuentes. Este es un impedimento muy grande para el cumplimiento efectivo de los compromisos.

En la siguiente sección, se discuten los principales hallazgos y, con base en ellos, se elabora una lista de recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

Conclusiones: principales hallazgos e implicaciones de la investigación

Este trabajo ha tenido como objetivo encontrar las causas de la variación en el funcionamiento de los grupos que componen una Comisión Binacional. Para ello, se seleccionó el caso de la Comisión Binacional México-Guatemala. La investigación se basó en revisión de literatura, revisión documental y entrevistas a académicos y expertos. Esta información sirvió para analizar tanto lo que se deseaba explicar (el nivel de funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala) como sus posibles explicaciones: nivel de interés de cada país en los temas que tienen a cargo los grupos; nivel de confianza de un país en otro respecto a cada tema y nivel de capacidad institucional de las dependencias administrativas nacionales responsables del funcionamiento de cada grupo.

El análisis se hizo a partir de la información disponible y con estas clasificaciones se realizaron pruebas de asociación entre las posibles explicaciones y el funcionamiento de los grupos. A partir de ello, se encontraron los siguientes resultados. La primera hipótesis, que enunció que la variación ocurre por los intereses del país más favorecido en la relación asimétrica —en este caso México—, fue consistente con la evidencia empírica excepto en dos casos: el Grupo de Energía y el Grupo de Desarrollo. En el primer caso, puede deberse a que Guatemala es muy renuente a cooperar en energía y, en el segundo, a que

existen mecanismos de cooperación para el desarrollo más amplios. La segunda hipótesis, que refirió que a menor nivel de confianza en un tema menor será el funcionamiento del grupo, no fue consistente en todos los casos. No obstante, con base en la información, la desconfianza sí afecta la cooperación en general; si bien no es concluyente la evidencia de que la desconfianza afecta el funcionamiento de un grupo en específico, sí afecta el avance general de la Comisión Binacional. La tercera hipótesis fue que, a menor capacidad institucional de la instancia gubernamental encargada del grupo, menor sería el funcionamiento de este. Los resultados fueron consistentes con la hipótesis, excepto en el Grupo de Adelanto de Mujeres. No obstante, es posible que esto se deba a que las dependencias encargadas de este grupo no reconocen o ignoran su responsabilidad de dirigirlo.

En suma, los principales problemas identificados para el avance de la cooperación institucional entre México y Guatemala y el funcionamiento óptimo de la Comisión Binacional fueron la desconfianza de Guatemala hacia México, la debilidad relativa de las instituciones guatemaltecas, la imposición de intereses por parte de México y la descoordinación y falta de interés en diversos temas por ambos países.

Al ser las comisiones binacionales una herramienta fundamental de la cooperación, su fortalecimiento daría como resultado la agregación simétrica de los intereses de las partes que la componen, un buen diálogo político y un acercamiento más profundo entre ambos países. Con base en los hallazgos, es posible afirmar que para reforzar el funcionamiento de grupos dentro de una comisión binacional (ya sean pocos o muchos) es necesario procurar las siguientes acciones. En primer lugar, a pesar de que la relación bilateral sea asimétrica, agregar los intereses de ambas partes de manera simétrica. Esto asegura que los intereses de los países pequeños, que cuentan con comisiones binacionales con otros países, se traduzcan en acciones.

En segundo lugar, es necesario que ambos países no se muestren renuentes a cooperar en los temas que establezcan. Si un tema tiene la suficiente importancia para configurar un grupo en torno al mismo, y respetando el principio de igualdad soberana de las naciones, los países deben expresar sus intereses

y confiar en que la cooperación en el tema traerá resultados positivos para ambos. De este modo, la cooperación no solo responderá a las coyunturas, sino que se crearán bases de políticas cooperativas que atiendan permanentemente las necesidades de ambos países. Por último, los hallazgos de este trabajo mostraron la importancia de las agencias gubernamentales en la ejecución de política exterior. Más allá de las Cancillerías, las dependencias internas de los países están encargadas de los grupos, por lo que deben estar conscientes de esta responsabilidad y llevar a cabo los compromisos que pacten. Asimismo, el papel de los ministerios de relaciones exteriores no deja de ser fundamental, sobre todo para recordarles sus compromisos a estas dependencias y continuar coordinando las reuniones de la Comisión Binacional, identificar las áreas de oportunidad de cooperación y las prácticas que funcionan en ciertos grupos, para ver si son replicables en otros.

Las comisiones binacionales son importantes ya que constituyen un esquema que facilita la cooperación entre dos países y la profundizan. Esto debido a que las agencias gubernamentales que se encargan de diversos temas entran en contacto directo, por lo que los compromisos son muchos más específicos y atienden a las necesidades de ambos países. Asimismo, facilitan la acción conjunta y coordinación en caso de una crisis, como ejemplifica el Ganseg de la Comisión Binacional México-Guatemala. Además, los países con menor poder pueden tener mayor injerencia que si no hubiese comisión: pueden expresar sus intereses, solicitar apoyo de manera más directa y presionar más fácilmente al cumplimiento de compromisos que le beneficien o de temas frágiles (como el respeto a los derechos humanos que Guatemala exige a México). También para un país más poderoso es una posibilidad de conocer mejor los intereses de su contraparte, lograr profesionalizar la cooperación en los temas que le interesen y apoyar a fortalecer las capacidades del otro, logrando una mejor relación y los beneficios que de ella se desprendan (ya sean económicos, comerciales, de poder blando o de seguridad).

El futuro de la Comisión Binacional México-Guatemala, su correcto funcionamiento y máximo aprovechamiento depende, en gran medida, de la voluntad política de ambos países. Para potencializar su uso, es importante atender los

siguientes puntos. Primero, tanto México como Guatemala deben considerar las ventajas que ofrece un mecanismo de diálogo y coordinación política de esta naturaleza: 1) suma y coordina intereses comunes; 2) favorece la agregación más simétrica de los intereses de ambos países; y 3) facilita la formulación de una agenda conjunta de cooperación. Segundo, las Cancillerías de México y Guatemala deben supervisar y coordinar mejor a los grupos de trabajo, para que cumplan cabalmente con la agenda y compromisos que se establezcan tras cada reunión. Tercero, se deben organizar reuniones de la Comisión, cuando menos, bienalmente; la última reunión tuvo lugar en 2016. Es necesario convocar a la Comisión Binacional con mayor frecuencia, para evaluar el estado de la relación bilateral y los cambios en las necesidades de cada país, así como para dar seguimiento a los acuerdos previos y consensar una agenda de cooperación hacia el futuro para atender los temas prioritarios de la relación México-Guatemala.

Cuarto, es necesario fortalecer las capacidades de ambas Cancillerías para acompañar la consecución de los objetivos de los grupos prioritarios de la Comisión. Quinto, es recomendable replicar las buenas prácticas de aquellos grupos de trabajo que funcionan mejor. Sexto, es fundamental mejorar los mecanismos de coordinación intersecretarial de las Cancillerías con las secretarías o ministerios de Estado u organismos encargados de cada grupo, así como incentivar una participación más activa de estos en los trabajos de la Comisión. Finalmente, séptimo, es necesario fomentar el uso de la Comisión Binacional como el principal foro de negociación y concertación política binacional, aprovechando las bondades de este mecanismo de cooperación.

Las ventajas en materia de cooperación y coordinación que se derivan de una comisión binacional difícilmente pueden alcanzarse con otro tipo de estrategias. La Comisión Binacional México-Guatemala es un mecanismo que ya está institucionalizado y, más que reformarla, solo requiere de un mayor compromiso de ambos países para optimizar su funcionamiento. Esta Comisión tiene un amplio alcance temático, reúne a los expertos de ambos países con capacidad para llegar a acuerdos, y permite el monitoreo y seguimiento de los acuerdos. Siendo así, lo más recomendable es que ambas partes reconozcan estas ventajas, realicen o consulten los diagnósticos sobre su funcionamiento,

mejoren su operación perfeccionando la comunicación y coordinación de las Cancillerías con las secretarías u organismos encargados de cada tema, identifiquen los grupos que funcionan mejor para replicar sus buenas prácticas. Así, se fortalecerán los diferentes grupos de trabajo para ampliar su capacidad de producir resultados efectivos y eficaces.

Las comisiones binacionales son una expresión de cooperación y buena voluntad entre dos naciones. Con ellas es mucho más sencillo homologar protocolos y reglas de operación en temas importantes para ambos países, establecer objetivos y metas medibles, así como controles para verificar su cumplimiento. Asimismo, las reuniones periódicas de una comisión binacional permiten hacer un diagnóstico integral de los compromisos y acuerdos para evaluar cuáles funcionan y cuáles no; de esta manera, descartar los inoperantes, actualizar y reactivar los que hayan tenido un funcionamiento restringido y fortalecer los que funcionan adecuadamente. Para ello, se deben fortalecer las capacidades de las comisiones binacionales, se debe invertir tanto en capital humano como en recursos para lograr que las acciones sean eficientes y efectivas, y se pueda hablar de una Comisión Binacional funcional como un todo, con los grupos realizando acciones de manera coordinada y simétrica, no solo respondiendo a crisis sino contribuyendo a una relación institucional entre dos países más completa y cercana.

Referencias

Abbott, Kenneth y Duncan Snidal

- 2005 “Why States Act Through Formal International Organizations”. En Paul F. Diehl (ed.). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, 3a. ed. Boulder: Lynne Rienner. 25-59 pp.

Abella, Gloria

- 1992 La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 37(148): 63-76.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid)

- 2019 Becas y cursos de cooperación académica. Recuperado de: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/becas-y-cursos-de-cooperacion-academica>.

Alden, Chris y Amnon Aran

- 2011 *Foreign Policy Analysis. New approaches*. Nueva York: Routledge.

Almond, Gabriel y Bingham Powell

- 1984 *Comparative Politics Today. A World View*. Boston: Little Brown.

Álvarez, Carlos

- 2018 Denuncian a secretario de Conred por cinco delitos. *Prensa Libre*.

Archer, Clive

- 1992 *International Organizations*, 2a ed. Londres y Nueva York: Routledge: 131-152.

Castillo, Manuel Ángel

- 2007 La vecindad México-Guatemala: una tensión entre proximidad y distancia. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 14(1).

Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques*

2017 *Aspectos relevantes de la visita de Estado del presidente Enrique Peña Nieto a la República de Guatemala*. México: Senado de la República. Recuperado de: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/070617_EPN_Guatemala.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

2015 Situación de Derechos Humanos en Guatemala. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guatemala2016.pdf>.

Córdova Alcaraz, Rodolfo

2013 *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México. ¿Dónde estuvieron sus prioridades en 2011?* México: Fundar.

Figuroa, Bruno

2016 *Cien años de cooperación Internacional de México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

González, Guadalupe y Rafael Velázquez

2013 La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia y el pragmatismo económico. *Foro Internacional*, LIII (3-4): 572-618.

Guajardo Soto, Guillermo

2008 *Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe en el sexenio de Vicente Fox*. México: El Colegio de México.

Hill, Christopher

2003 *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave, Mcmillan. Instituto de los Mexicanos en el Exterior [IME]. (2016). *Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2016*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de: http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html.

Instituto Guatemalteco de Migración (IGM)

2019 *Página Oficial*. Recuperado de: <http://igm.gob.gt/>.

Japanese Machinery Center for Trade and Investment (JMCTI)

- 2002 *Visita de Estado a México del presidente de la República de Guatemala, licenciado Alfonso Portillo Cabrera: Comunicado Conjunto*. Recuperado de: http://www.jmcti.org/kaigai/Latin/2002_03/2002_03_M02.pdf.

Karns, Margaret y Karen A. Mingst

- 2004 *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.

Keohane, Robert

- 2005 “Cooperación y regímenes internacionales”. En Arturo Borja (Comp.). *Interdependencia, cooperación y globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México: CIDE. 207-232 pp.

Keohane, Robert y Joseph Nye

- 1989 *Power and Interdependence*. Nueva York: Harper Collins Publishers.

Krasner, Stephen

- 1994 “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. En Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield. *International Organization: A Reader*. Nueva York: Harper Collins. 97-109 pp.

Macouzet, Ricardo y Luis González Villanueva

- 2001 La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000. *Foro Internacional*, XLI (4): 784-818.

Maldonado, Marcela

- 2016 “Los tres niveles de análisis”. En Jorge Schiavon, et. al. . *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. México: CIDE. 91-106 pp.

Mearsheimer, John

- 2005 “The False Promise of International Institutions”. En Paul F. Diehl (ed.). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. 3a. ed. Boulder: Lynne Rienner. 60-108 pp.

Mingst, Karen A.

- 2006 *Fundamentos de las relaciones internacionales*. México: CIDE.

Ministerio de Economía de Guatemala

2013 *Página Oficial*. Recuperado de: <https://www.mineco.gob.gt/>

Ministerio de Desarrollo

2019 *Página Oficial*. Guatemala. Recuperado de: <http://www.mides.gob.gt/webtwo/>

Ministerio de Educación

2019 *Página Oficial*. Guatemala. Recuperado de: <http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala

Página Oficial. Guatemala. Recuperado de: <https://www.minex.gob.gt/>

Ministerio Italiano de Asuntos Exteriores y de la Cooperación Internacional.

2017 V Reunión de la Comisión Binacional Italia-México. *Ambasciata d’Italia. Citta’ Del Messico*. Recuperado de: https://ambcittadelmessico.esteri.it/ambasciata_cittadelmessico/es/ambasciata/news/dall_ambasciata/2017/10/v-riunione-della-commissione-binazionale.html

Morgenthau, Hans

1988 *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Notimex Redacción.

2013 Inicia reunión de Comisión Binacional México Guatemala. *Notimex*. 22 de agosto. Recuperado de: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/b51412/inicia-reunion-de-comision-binacional-mexico-guatemala/>

Parsons, Talcott

1999 *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.

Prado Lallande, Juan Pablo

2016 “El Liberalismo Institucional”. En Jorge Schiavon, Adriana S. Ortega, Marcela López-Vallejo y Rafael Velázquez (editores). *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; El Colegio de San Luis, A.C.; Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla: 367-386.

Presidencia

1996 *El presidente Álvaro Arzú Irigoyen, llevó a cabo una visita oficial de Estado, a fin de sostener conversaciones privadas con el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y llevar a cabo la suscripción de diversos acuerdos, así como de un comunicado conjunto.* Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb96/26feb96-2.html>.

Presidencia

2005 Visita de Estado a México del presidente de la República de Guatemala. *Actividades.* Recuperado de: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=16842>.

Procurador de los Derechos Humanos

2019 *Página Oficial.* Guatemala. Recuperado de: <https://www.pdh.org.gt/>.

Redacción

2002 Alfonso Portillo candidato: su pasado mexicano. *Proceso.* Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/240050/alfonso-portillo-candidato-su-pasado-mexicano>.

Renan, Ernest

2006 Guatemala y su Historia. *Istor*, volumen 24. México: CIDE.

Schiavon, Jorge *et al.*

2016 *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México.* México: CIDE.

Secretaría de Energía (Sener)

2019 *Blog.* Recuperado de: <https://www.gob.mx/sener>.

Secretaría de Gobernación (Segob)

2019 *Centro Nacional de Inteligencia.* Recuperado de: <https://www.gob.mx/cni>.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala

2019) *Página Oficial.* Recuperado de: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

2016 CILA Mex-Guat y CILA Mex-Bel. *Acciones y Programas.* Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mex-guat-y-cila-mex-bel>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

2017 XII Edición de la Comisión Binacional España-México. *Prensa*. 20 de abril. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/xii-edicion-de-la-comision-binacional-espana-mexico>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

s/f Acciones de colaboración México-Guatemala. *Embajada de México en Guatemala*. Recuperado de: https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=37.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

s/f *Blog*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

s/f Mecanismo de diálogo y cooperación bilateral. *Embajada de México en Guatemala*. Recuperado de: <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral>.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)

2018 *Evaluación de las relaciones comerciales entre Guatemala y México a doce años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio*. Organización de Estados Americanos. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Studies/Review2013_GTM_MEX_s.pdf

The Observatory of Economic Complexity

2018 *México*. Recuperado de: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/>

The Washington Office on Latin America (WOLA)

2015 *El control aumentado en la Frontera Sur*. Estados Unidos.

Toussaint, Mónica

2012 *Las relaciones México-Centroamérica*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional

2006 *Manual de Organización de la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de: <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/28modgreb.pdf>.

U.S. Department of State

s/f U. S.—Mexico Binational Commission. *Mexico*. Recuperado de: <https://www.state.gov/p/wha/ci/mx/c10787.htm>.

U.S. Embassy and Consulate in Nigeria

2016 U.S.- Nigeria Binational Commission. *Our relationship*. Recuperado de: <https://ng.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/current-issues/u-s-nigeria-binational-commission/>.

Vázquez, P.

1992 Las relaciones entre México y Guatemala. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 36-37.

Velázquez, R.

2011 Cambios y continuidades del sistema internacional. *Relaciones internacionales*, año 20, volumen 41. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata. 159-177 pp.

Velázquez, R. y Roberto Domínguez

2013 Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: Límites y alcances. *Foro Internacional*, vol. LIII: 483-516.

Viotti, P. y Mark V. Kauppi.

1999 *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon.

Waltz, K.

1954 *The Man, The State and The War*. Nueva York: Columbia University Press

Wendt, A.

1999 *Social theory of international politics*. Cambridge, U.K. New York: Cambridge University Press.

Zepeda, B., *et al.*

2018 *Fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización*. México: FLACSO.

Bases de datos

World Bank Open Data. Recuperado de: <https://data.worldbank.org>.

Anexos

Anexo I: Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional (1986-2018) a mayor detalle

Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala (1987-2018)

Grupo	Instancias encargadas	Reuniones	Acuerdos
Subcomisión de Asuntos Políticos	Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Dirección General de Aeronáutica Civil de México. Ministerio de Asuntos Exteriores Guatemala	13 reuniones al 2016	Desarrollo y seguridad de la frontera
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales	12 al 2017	Eliminar doble imposición del ISR. Prevenir la evasión fiscal. Asistencia Aduanera
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala	19 reuniones al 2018	Modernización frontera y prevención de incidentes fronterizos
Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	Instituto Nacional de Migración de México e Instituto Guatemalteco de Migración	19 reuniones al 2017	Cooperación laboral. Repatriación. ordenada, ágil y segura

Acciones	Limitaciones/ ventajas	Funcionamiento
Cumplen 9 de 11 compromisos en 2016	Su mandato no es claro, los temas se comparten con Ganseg y con el Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	<p>Medio</p> <p>Cumple 3 de las 5 características: sí han tenido reuniones, acuerdos y acciones. No lo mencionan los entrevistados ni tiene personal específico</p>
Tratado de Libre Comercio entre México y los países del Triángulo Norte. Promoción de Inversiones	Incertidumbre jurídica y política en Guatemala estancan la inversión	<p>Medio</p> <p>Cumple 3 de las 5 características: se reúnen, tienen acuerdos y acciones. No lo mencionan entrevistados y no cuenta con personal específico</p>
En 2003 se abrieron 4 cruces fronterizos, además de los 4 que existían. En 2016 acordaron mejorar infraestructura. En 2018 acordaron reubicar basurero de Tecún Umán	CILA es un organismo altamente institucionalizado, lo que facilita la interacción entre las contrapartes. Guatemala no ha solicitado formalmente el apoyo al Fondo Yucatán para sanear las fronteras	<p>Alto</p> <p>Cumple con las cinco características: Se reúne, se llegan a acuerdos y acciones, tiene un órgano especializado. El 70% de los entrevistados lo menciona</p>
Se estableció en 2003 la Oficina de Atención al Migrante. Reforma a la Ley de Migración e implementación de la Tarjeta de Visitante Regional. Procesos de retorno asistidos. Creación de Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Programa Temporal de Regularización Migratoria	Guatemala ha denunciado las reiteradas violaciones a derechos humanos que sufren sus nacionales en el territorio mexicano. La relación triangular México-Guatemala-Estados Unidos hace que la migración se relacione con temas de seguridad	<p>Alto</p> <p>Cumplen cinco características: se reúnen, llegan a acuerdos, las acciones han trascendido a las leyes locales de México, implementan programas y cuenta con institutos especializados. Lo mencionan 42% de los entrevistados</p>

Grupo	Instancias encargadas	Reuniones	Acuerdos
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	Secretaría de Gobernación, Ministerio de Gobernación y Centro de Investigación y Seguridad Nacional	17 reuniones al 2017	Prevenir narcotráfico, fármaco dependencia, lavado de dinero. Combate al tráfico ilícito de estupefacientes, químicos y armas de fuego
Grupo de Desarrollo Social	Sedesol y Ministerio del Desarrollo Social	3 reuniones al 2016	Pacto Hambre Cero. Acuerdo de Cooperación Técnica
Grupo de Energía	SEIPAC y Ministerio de Energía y Minas de Guatemala	3 reuniones en 12 años, al 2016	Construir un gasoducto binacional e interconexión eléctrica
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Semarnat y Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	4 reuniones al 2016	Atención a temas medioambientales y al cambio climático, así como recursos naturales binacionales
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	Sistema Nacional de Protección Civil de México, Secretaría de Gobernación y l Coordinación Nacional para la reducción de desastres	9 al 2016	Apoyo en caso de desastres provocados por fenómenos naturales
Grupo de Cooperación Educativa y Cultural	Secretaría de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación	10 reuniones al 2016	Programa de cooperación educativa, cultural, de juventud, de cultura física y deporte

Acciones	Limitaciones/ ventajas	Funcionamiento
<p>Cooperación jurídica y prevención para el lavado de dinero. Reforma: de Ganseg (con Belice) a Ganseg (sin Belice). Reunión para evaluar mecanismos y reforzar la vigilancia fronteriza. Instrucción para autoridades</p>	<p>El Grupo es un organismo altamente institucionalizado, lo que facilita la cooperación entre las contrapartes de ambos países. Sigue el problema de narcotráfico y presión de EEUU a México</p>	<p>Alto Cumplen cinco características: se reúnen más de lo establecido por la CB, llegan a acuerdos, hacen acciones y están dirigidos por instituciones especializadas. Lo mencionan 42% de los entrevistados</p>
<p>Programa de Trabajo 2017-2018 para conjuntar esfuerzos con Mesoamérica sin Hambre y Amexcid</p>	<p>Sin dirección clara, sin acciones que tengan repercusiones importantes</p>	<p>Bajo Cumple 1 de las cinco características: No se reúnen con frecuencia, sí llegan a acuerdos, pero no a acciones, no cuentan con personal propio ni es mencionado por los entrevistados</p>
<p>En 2003 se firmó un Memorandum de entendimiento entre ambas instancias encargadas</p>	<p>Guatemala se rehúsa a la implementación del gasoducto, a pesar de estar pactado. Acciones sin continuidad y aisladas (OAS, s.a)</p>	<p>Bajo Cumple dos de las cinco características: Personal capacitado y acuerdos. No hay acciones, los entrevistados lo mencionan de manera negativa y no se reúnen</p>
<p>Acuerdo de Ruta Crítica del Gasoducto. Convenio sobre la protección del ambiente en zona fronteriza</p>	<p>No se ha implementado el gasoducto. No queda claro si es mandato del Grupo de Energía o el de Medio Ambiente</p>	<p>Bajo Cumple con 1 característica: se han reunido al menos una vez, pero no hay acuerdos claros, acciones ni es mencionado por entrevistados. Los encargados del grupo no reportan nada acerca del mismo</p>
<p>México invita a Guatemala a la Reunión de la Plataforma Global de Reducción de Riesgos de Desastres en Cancún</p>	<p>No hay acciones de cooperación significativas, a pesar de la oportunidad por los recientes desastres en ambos países</p>	<p>Bajo Cumple con 1 característica: se reunieron al menos una vez. Las demás están ausentes</p>
<p>En 2011 se firmó un Convenio, que al 2014 tenía 70% de cumplimiento. Programa de cooperación turística. Evento en Guatemala "México, Identidad Fantástica"</p>	<p>Faltan recursos. No se otorgan demasiadas becas a estudiantes guatemaltecos en México.</p>	<p>Medio Cumplen 4 características: sí se reúnen, firman convenios y hacen acciones (limitadas). Un entrevistado lo menciona. No tienen personal específico</p>

Grupo	Instancias encargadas	Reuniones	Acuerdos
Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres	INMUJERES y Comisión Nacional de Derechos Humanos de Guatemala	1 (por videoconferencia)	Cumplir objetivos de desarrollo sostenible.
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	Secretaría de Relaciones Exteriores, Proyecto Mesoamérica y Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de Guatemala	9 reuniones al 2016	Proyecto Mesoamérica. Intercambio de especialistas.

Acciones	Limitaciones/ ventajas	Funcionamiento
Inmujeres compartió estudios de violencia a las mujeres	No hay resultados ni reuniones significativas. Las instancias encargadas no lo toman en cuenta en su agenda	<p>Nulo</p> <p>No cumplen ninguna característica: no se reúnen, ni firman acuerdos, ni hay acciones y los órganos encargados no mencionan este grupo en ninguno de sus proyectos</p>
En 2005 se firmó un Convenio. En 2013 se alcanzaron 57% de los objetivos para apoyar a MSH. IX Reunión en 2016	Falta de recursos. Se firmaron 147 acuerdos y 1 de cada 4 se canceló por escases de presupuesto, ausencia de evaluaciones	<p>Medio</p> <p>Cumplen 3 características: Hay reuniones y acuerdos, pero éstos no llegan a la acción. No tienen personal específico y solo lo menciona un entrevistado</p>

Fuente: Elaboración propia con recursos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guatemala, así como entrevistas a expertos en la relación institucional México-Guatemala. Véase Anexo 1 para una descripción más detallada de los grupos y Anexo 3 para el resultado de las entrevistas

Anexo 2: Guión de las entrevistas

Preguntas introductorias:

1. Sabemos que usted tiene una amplia trayectoria en la relación México-Guatemala. Pedir al entrevistado/a que ahonde más sobre su experiencia/ trayectoria en dicha relación,
2. Visión general sobre el estado actual de la relación México-Guatemala. Balance. ¿Cómo considera que ha sido la relación entre México-Guatemala? ¿Ha habido más cercanía que en sexenios anteriores?

Preguntas exploratorias

3. ¿Cuáles son los mecanismos/acuerdos más relevantes en la relación México-Guatemala?
4. ¿Cuáles son las áreas temáticas en las cuales ha habido una mayor relación/cooperación entre México y Guatemala?
5. Desde su perspectiva, ¿cuáles son las áreas en las cuales debería haber una mayor cooperación entre ambos países?

Preguntas sobre el funcionamiento de los mecanismos

6. ¿Cuáles mecanismos considera que han funcionado mejor?
7. ¿Cuáles son los factores o razones por las cuales han funcionado dichos acuerdos o mecanismos?
8. ¿Cuáles considera que no han funcionado?
9. ¿Cuáles son los factores desde México y desde Guatemala que no han permitido el funcionamiento apropiado de dichos mecanismos?

Preguntas de la Comisión Binacional México-Guatemala

10. ¿Cuál es su percepción de la Comisión Binacional México-Guatemala?
11. ¿Cuáles son las áreas en las que ha presentado mayores avances? ¿Por qué?
12. ¿Cuáles son las áreas en las que ha presentado menores avances? ¿Por qué?

13. Pregunta de cierre

14. Desde su perspectiva, ¿qué medidas deberían tomar los países para que los mecanismos mejoren o funcionen mejor?

Anexo 3: Resultados de las entrevistas

	Entrevistado 1: Embajadora	Entrevistado 2: Embajador	Entrevistado 3: Académica
Valoración de la relación México-Guatemala actualmente	Bajo la nueva presidencia de Jimmy Morales se alejó el personal profesional.	Es muy difícil medirlo por sexenios, depende más de la coyuntura diplomática.	Muchos de los acuerdos que se tienen son de 2014. Sin embargo, no se puede decir si han o no funcionado.
Mecanismos/acuerdos de mayor relevancia	CILA.	Proyecto Mesoamérica, Amexcid, becas CONALEP y asuntos de seguridad.	Migración, seguridad y fronteras. Ganseg, la Tarjeta de Visitante Regional.
Cómo se crearon dichos acuerdos	La relación es reactiva. México sí se impone, sobre todo en temas de seguridad y comerciales.	Los temas suben y bajan dependiendo de coyunturas. Somos cercanos, con herencia maya. Tenemos un enemigo común: el crimen organizado. México NO impone agenda, es mutuo (por situaciones que llaman la atención de ambos, problemáticos en su mayoría).	Se reúnen policías y ejércitos. Guatemala no acepta operaciones conjuntas, pero sí hay inteligencia. Ya se replicó este mecanismo en Honduras y El Salvador. Estados Unidos presiona, la seguridad fronteriza les importa a ellos por la crisis de menores no acompañados, no a México.
Acuerdos con mejor funcionamiento	CILA y los que tienen a su cargo temas negativos, seguridad y migración.	Proyecto Mesoamérica, como herencia del Plan Puebla Panamá es un esfuerzo de solidaridad. Amexcid. Mejores vínculos de seguridad, hay inteligencia compartida. Educación técnica. Cooperación en desastres provocados por fenómenos naturales mejor imposible. Inversión.	CILA, hay buena coordinación y buen diálogo. La cooperación es fructífera. Ganseg depende a quién se le pregunte. Las Cancillerías dirían que sí, las de Gobernación dirían que no.

Entrevistado 4: funcionario	Entrevistado 5: funcionaria	Entrevistado 6: Embajadora	Entrevistado 7: Embajador
La relación general es intensa, diversa y de un buen diálogo político con mucho potencial. Este último sexenio ha sido más dinámico y con mayor interés en fortalecer la relación.	Llevamos 170 años de relaciones. La agenda es muy compleja. Tenemos muchas afinidades culturales. Mayor interés en los temas de la agenda más allá de lo político.	La lógica de las relaciones en general es sin fondo, sin estrategia y sin visión.	José Antonio Meade y Carlos Raúl Morales fortalecieron la relación.
Fronteras. Se doblaron de 4 a 8 cruces formales fronterizas. CILA.	Muy importantes todos, cada uno representa un tema de la compleja agenda.	Seguridad.	N/A
Más acercamiento y se buscaron opciones para mejorar la frontera y la infraestructura.	Acercamiento.	Los acuerdos se crean para resolver coyunturas, se les da atención rápida (por ejemplo, Tricamex).	La ayuda puede funcionar bien si los Jefes de Estado lo ven como prioridad (lo que no ocurre).
CILA. Es eficaz y hay diálogo día a día. La Tarjeta de Visitante Regional.	CILA. Es muy dinámico y replica al CILA Norte.	Asuntos de seguridad, gestión migratoria, CILA y fronteras.	N/A

	Entrevistado 1: Embajadora	Entrevistado 2: Embajador	Entrevistado 3: Académica
Factores de México por los que funcionan.	El personal de la CILA es técnico y no rota mucho.	Hay asistencia técnica. Sí hay un esfuerzo en mejorar la cooperación. Presencia en ONG, becas. Beneficio al sector empresarial lo que ocasiona mayor interés económico en invertir. Hay un interés en el respeto mutuo.	Presión de Estados Unidos para atender la frontera por seguridad, primero por la amenaza de terrorismo y después drogas y narcotráfico.
Factores de Guatemala por los que funcionan.	Bajo la Cancillería de Carlos Raúl sí hubo profesionalización: Diéguez, Padilla.	Interés de ambas partes de combatir el crimen organizado en una frontera porosa. Se comunican mejor con las embajadas: hay buen diálogo diplomático y mayor confianza que antes.	CILA es un tema técnico, no político, en donde es más difícil la cooperación.
Acuerdos/mecanismos que no funcionan.	La Comisión Binacional, Tricamex y temas de desarrollo.	El tema de migración es complejo y difícil. El asunto es regional, no bilateral, en el que EEUU se involucra. El tema de energía es delicado.	El Plan Frontera Sur vulnera los Derechos Humanos. Comercio. Energía.
Factores de México por los que no han funcionado.	Desconfianza es mutua, desinterés y no da presupuesto. México provoca que otros países de Centroamérica golpeen a Guatemala por usarlo de experimento en programas de asistencia. Área comercial se excluyó a la Cancillería. Cancillería le pasa a Segob asuntos de seguridad. No hay sofisticación de la política Exterior de México a Guatemala.	Ausencia de atención y coordinación. Acciones hacia el sur son desarticuladas. INM detiene migrantes.	La relación es asimétrica. México prioriza temas contenciosos (Usumacinta, migración, narcotráfico, deforestación). Desde Grupo Contadora, México olvidó su frontera sur. Desde TLCAN olvidó a Centroamérica y solo cobra relevancia por el 9/11. La migración se maneja como un tema de seguridad. La cooperación al desarrollo funciona con una lógica de "zanahoria y garrote". México no los ve "a su altura" y eso se percibe.

Entrevistado 4: funcionario	Entrevistado 5: funcionaria	Entrevistado 6: Embajadora	Entrevistado 7: Embajador
Sí se vela por la seguridad, pero la relación es mucho más que eso. Por ejemplo, la Tarjeta de Visitante Regional.	Los cruces no son solo para migración, también son aduanales y de busca mayor identificación de cruces formales más que informales. El plan de infraestructura está más fortalecido. La TVR se amplió.	Son muy técnicos, hay personal capacitado.	N/A
Sí tienen voluntad de cooperar.	Sí le interesa.	Personal capacitado.	Canciller muy fuerte con debilidad en el gabinete, pero imponía sus decisiones.
Migración.	Migración.	Casi todos.	N/A
México debería presionar más a que se cumpla con lo pactado.	Énfasis en que hay que estar detrás de ellos para hacerlos cumplir, México no capacita. Falta insistir, porque nos rebasa el día a día. La migración (sus restricciones) no es porque México sea restrictivo, es para protegerlos.	Poco presupuesto, sin estrategia, sin coordinación, falta de visión. Falta de seguimiento de Cancillería.	Profunda debilidad técnica. Gobierno sin planes ni conocimiento técnico. Sin coordinación interinstitucional. Puestos políticos más que diplomáticos. Asimetría brutal.

	Entrevistado 1: Embajadora	Entrevistado 2: Embajador	Entrevistado 3: Académica
Factores de Guatemala por los que no han funcionado.	Desconfianza, baja coordinación institucional, baja profesionalización y presupuesto en Guatemala. Uso político de golpeo a México para avanzar en carreras políticas. Al caer el Canciller de Guatemala cayó Tricamex. Corrupción.	Sí hay desconfianza, ausencia de información. Inoperancia carretera crea caos y los productos para comerciar no circulan. Debilidad institucional y crisis políticas constantes. Mucha violencia. Tanto cambio en el aparato diplomático dificulta el avance, por ejemplo, en energía. No hay coordinación de ministerios, hay mucha corrupción, poco compromiso a firmar por miedo a auditorías.	Poca capacidad institucional y la política exterior de Guatemala prioriza a Estados Unidos, no a México. Desconfianza de Guatemala en, por ejemplo, el tema energético. La orientación de élites políticas en Guatemala es hacia Estados Unidos. Muchísima rotación de personal.
Percepción de la Comisión Binacional.	Grave problema de seguimiento y de fragmentación, nadie coordina. No hay estrategia entre instancias.	El reto es aterrizar los acuerdos. La CB establece una agenda común, se ven las visiones de ambos sin preferencia. Los grupos no sesionan de la misma manera.	Buen mecanismo de comunicación y concertación no operativo.
Áreas de la CB en las cuales hay avances.	Seguridad/militar.	Ciencia y tecnología (y las prioridades las pone Guatemala).	No todos los grupos se ven igual. Ganseg sí es funcional
Factores por los cuales hay avances en la CB.	Domina la coyuntura para solucionar crisis.	Por más interés en incrementar la relación.	En algunos las acciones se llevan a cabo y en otros no. Se plantean medidas, pero no se opera.

**Entrevistado 4:
funcionario****Entrevistado 5:
funcionaria****Entrevistado 6:
Embajadora****Entrevistado 7:
Embajador**

Hay una asimetría institucional. Hay intención de cooperar, pero no implementación.

Como en todo país de Centroamérica, falta estructura institucional.

Falta de presupuesto, hipersensibilidad, Guatemala tiene poca formalidad, sentimiento de anti-mexicanismo, desconfianza e incapacidad técnica.

Desconfianza grande de Guatemala hacia México, incluso cuando es altruismo. Sector empresarial es brutal. Proteccionismo vs cooperación.

La Comisión Binacional fortalece la relación y el diálogo político. Se reúne de acuerdo con lo establecido. Es valiosa y útil para la agenda. Nos permite enmarcar institucionalmente a los actores.

Las Cancillerías la coordinan, pero los encargados son los ministerios y las secretarías. Es un foro muy importante.

Ante una reunión de la CB los grupos trabajan de último momento, sin planeación. Falta de presupuesto, México impone. Deficiencia de Guatemala por personal sin preparación.

La CB permite, bien manejada, dar una visión integral a temas sectoriales que podrían competir e influir en la relación bilateral.

Todos son importantes. Cada uno a su ritmo, pero llegan a acuerdos.

Asuntos políticos.

Seguridad y migración.

N/A

Hay voluntad, pero no hay implementación.

Debe haber mayor comunicación entre las partes.

Los grupos son prioridad de México, sí se hace un esfuerzo. México lleva la batuta, pero hay debilidad institucional en Guatemala.

N/A

	Entrevistado 1: Embajadora	Entrevistado 2: Embajador	Entrevistado 3: Académica
Propuestas para mejorar el funcionamiento de los mecanismos.	Visión de México para usar la cooperación al desarrollo como herramienta. Fundamental la profesionalización en Guatemala y aumentar confianza. México debe conocer a Guatemala y a sus élites.	Mejor articulación, coordinación. Por ejemplo, programas laborales en coordinación con Amexcid. Incrementar la estrategia técnica. Que México asista a Guatemala en prevención de desastres. Trasladar la cercanía cultural a la diplomacia. Vernos con igualdad. Que Guatemala se establezca. Que los guatemaltecos trabajen y se preparen en México. Aportación conjunta a empresas mexicanas, recuperar vinculación de élites, mejorar el vínculo histórico, que el gobierno tome el proyecto para estrategia, aumento de becas. Seguimiento de la corrupción en Guatemala.	No se ha alcanzado el potencial de la relación. La relación fronteriza no debe ser punitiva, se deben entender los procesos de las fronteras de manera local. Por ejemplo, en Chiapas hay mucha interacción de las poblaciones. Más apoyo en México para fortalecer la economía. Entender que en la región fronteriza hay hermanamiento sin necesidad de políticas públicas, ya hay interacción. México debería tomar liderazgo en el Triángulo Norte, deslindarse del rol securitizador que le asignó Estados Unidos. Inversión local, que son las causas de la migración.

Fuente: Elaboración propia.

**Entrevistado 4:
funcionario**

México debe enfocar más recursos a la cooperación y un seguimiento más meticuloso. No reinventar la agenda, sino cumplir con la que hay.

**Entrevistado 5:
funcionaria**

Falta insistir. Ver la relación como lo compleja que es, intensa e importante, no solo es migración, hay mucho más.

**Entrevistado 6:
Embajadora**

Se debe capacitar al personal consular.

**Entrevistado 7:
Embajador**

La ayuda bilateral exige personal técnico profundo.

Anexo 4: Capacidades institucionales de los encargados de los grupos de la Comisión Binacional. Mayor detalle

Secretaría/ Ministerio/ órgano	Grupo que tiene a cargo	Lineamientos claros	Encargado con experiencia	Personal Capacitado
Secretaría de Relaciones Exteriores	Asuntos Políticos, y coordinar en general la CB	Sí	Sí, pero a veces es más política que internacional	Sí (muchos son de servicio profesional de carrera)
Ministerio de Relaciones Exteriores	Asuntos Políticos, y coordinar en general la CB	Sí	Carlos Raúl Morales sí	No siempre
Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales	Asuntos económicos	Sí	Sí	Sí
Ministerio de Economía	Asuntos económicos	Sí	No. Su especialidad es derecho, no economía	Regular. Problemas de corrupción
CILA	Fronteras	Sí. Además, reportan resultados anualmente	Sí. Normalmente ingenieros	Sí
Instituto Nacional de Migración	Migración	Sí. Marco jurídico claro	Sí. Actualmente Doctor Tonatiuh Guillén	Medio. De los niveles más altos a los bajos se va reduciendo
Instituto Guatemalteco de Migración	Migración	Sí. Reglamentos y organigrama	Sí. Carlos Raúl Morales, previo Canciller	Sí. Muchos de la Universidad de San Carlos

Recursos	Acciones	Opinión de entrevistados	Capacidad institucional
Sí (aunque menos que otras dependencias)	Es la encargada de manejar los asuntos de la política exterior de México, de acuerdo con los lineamientos	El Servicio Exterior mexicano es altamente profesionalizado	ALTA
Sí	Cambio por corrupción del Ministro en 2017	Con Carlos Raúl Morales se profesionalizó muchísimo, pero a su salida volvió a tener problemas por corrupción y nepotismo	MEDIA por las crisis políticas
No	Coordinar y colaborar en el diseño e instrumentación de acciones de política exterior y programas específicos en materia económica en el ámbito bilateral	No mencionado	MEDIA
Sí	Quieren mejorar el clima de negocios para facilitar condiciones de comercio exterior	Problemas por inestabilidad política y corrupción	MEDIA
Sí	Se ha reformado en repetidas ocasiones, con el objetivo de mantenerla funcional	Mencionado repetidas veces por 70% de los entrevistados	ALTA
Sí. Van en aumento	El INAMI tiene presencia en todos los puntos fronterizos y los actualiza constantemente	Es funcional, el problema es en la violación de derechos humanos cometidos por autoridades locales, pero el INAMI sí ha tenido acciones para evitarlo	ALTA
Sí	Funciona desde 1963. Regula la inmigración y protege nacionales en el extranjero	Mucha presión para el respeto a derechos humanos de sus nacionales no solo en México, también en Estados Unidos	ALTA

Secretaría/ Ministerio/ órgano	Grupo que tiene a cargo	Lineamientos claros	Encargado con experiencia	Personal Capacitado
Segob	Seguridad	Sí	Sí	Sí
Ministerio de Gobernación	Seguridad	Sí	Sí	Medio
Cisen	Seguridad	Sí. Artículo 19 Ley de Seguri- dad Nacional	Sí. Regularmente con experiencia militar y/o política	Sí
Sedesol	Desarrollo social	Sí. Ley Orgánica de la APF art. 39	No. Cuentan con experiencia política, más no de desarrollo. Hasta 2019 se integró la nueva Secretaría con conocimientos en el tema	No
Ministerio del Desarrollo	Desarrollo social	Sí	No.	Muchísima corrup- ción
Secretaría de Energía	Energía	Sí	No. Políticamente sí, pero usualmen- te no en recursos	Sí, muy técnico
Ministerio de Ener- gía y Minas	Energía	Sí	No	No
Semarnat	Medio Ambiente	Sí	Sí. Carreras relacio- nadas	Regular

Recursos	Acciones	Opinión de entrevistados	Capacidad institucional
Sí	Coordinar a los gabinetes, atender asuntos de política interior, divulgación	Es de las Secretarías con mayores responsabilidades en México, por lo que se requiere dirigentes y personal con experiencia	ALTA
Sí	Seguridad, Justicia, Gobernabilidad Democrática, fortalecimiento institucional	A pesar de la fragilidad de gobierno en Guatemala, la parte de inteligencia y militar se han podido coordinar de manera eficiente	ALTA
Sí	Es el órgano de inteligencia civil	Las prácticas compartidas de inteligencia han sido fundamentales para la buena cooperación en seguridad	ALTO
Sí	Combate efectivo a la pobreza	Ninguna	MEDIA
No, por la corrupción	Conflicto con la Cicig por acusaciones de corrupción y tráfico de influencias	Guatemala tiene serios problemas sociales.	BAJA
Sí	Administración de los recursos energéticos del país	Ninguna	MEDIA
Desviación de Recursos	Cambio de Ministro por corrupción en 2017	Ninguna	BAJA
Regular	Desarrollo sustentable y equilibrio ambiental	Ninguna	MEDIA

Secretaría/ Ministerio/ órgano	Grupo que tiene a cargo	Lineamientos claros	Encargado con experiencia	Personal Capacitado
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio ambiente	Sí	No. Académicos exigen la renuncia del actual por su falta de conocimientos	No
Sistema Nacional de Protección Civil	Protección Civil	Sí cuentan con un manual	No	No
Coordinación Nacional para Reducción de Desastres	Protección Civil	Sí	No. Coordinador acusado de cinco delitos	No
Dirección general de cooperación técnica y científica	Educación y cultura	No	Sí	Sí, al ser una Dirección dentro de la SRE
Ministerio de Educación	Educación y cultura	Sí	Sí. El ministro estudió educación	Sí
Inmujeres	Mujeres	Sí	Sí	Medio
Procuraduría de Derechos Humanos	Mujeres	Medio	Sí	Medio
Amexcid	Ciencia y tecnología	Sí	Sí	Sí
Segeplan	Ciencia y tecnología	Sí	No	Problemas por corrupción y nepotismo

Recursos	Acciones	Opinión de entrevistados	Capacidad institucional
No	Conservación, protección y mejoramiento del ambiente	Ninguna	BAJA
No	Responden de manera más bien coyuntural que preventiva	Ninguna	BAJA
Sí, 50 millones	Evaluar riesgos, pero igual responden más a coyunturas que a prevenir	Ninguna	BAJA
Sí	Principalmente cooperación para el desarrollo	Uno de los entrevistados menciona que la cooperación educativa ha sido buena, pero que debe ser mucho mayor	MEDIA
Sí	Formular y administrar la política educativa	Dentro de sus funciones, no ven asuntos de intercambio internacional	ALTA pero no reconocen la responsabilidad internacional.
No	Combate a la desigualdad, violencia y discriminación hacia la mujer	No reconocen en sus reportes la responsabilidad del grupo con Guatemala	MEDIA
No	Defender derechos humanos sin discriminación alguna	No se especializa en temas de género en particular	MEDIA
No, al no ser tan prioritarios	Cooperación para el desarrollo	Cooperan en Centroamérica en general, pero su enfoque no es en Ciencia y tecnología	MEDIA
Sí	Coadyuvar la política de la Presidencia	Problemas por corrupción e inestabilidad política en Guatemala	MEDIA

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública disponible de cada Secretaría/Ministerio/Órgano, así como información interna (no publicada). Disponible en: <https://www.gob.mx/sre>, <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/28modgreb.pdf>, <https://www.mineco.gob.gt/>, <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mexico-guatemala>, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INM2011.pdf>, <http://igm.gob.gt/>, <https://www.gob.mx/segob>, <http://mingob.gob.gt/dependencias/>, <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/alfonso-alonzo-ministro-de-ambiente-helicoptero-facultad-de-ciencias-quimicas-y-farmacia/>, <https://www.gob.mx/cni>, <https://www.gob.mx/bienestar>, <http://www.mides.gob.gt/webtwo/>, <https://www.gob.mx/sener>, <https://www.gob.mx/proteccion-civil>, <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/becas-y-cursos-de-cooperacion-academica>, <http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>, <https://www.gob.mx/inmujeres/#3047>, <https://www.pdh.org.gt/>, <https://www.gob.mx/amexcid>, <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/> (Consultado marzo de 2019).

El comercio México-Guatemala: retos y oportunidades para mejorar la relación bilateral

Luz María de la Mora Sánchez

Este trabajo analiza la dinámica y los retos del comercio transfronterizo México-Guatemala. Ofrece un diagnóstico sobre la dinámica del comercio y las inversiones entre ambos países y ofrece recomendaciones precisas para impulsar el desarrollo de la región fronteriza vía la inversión productiva y el comercio. Aunque el comercio ya no enfrenta aranceles, este no ha logrado despegar como resultado de barreras regulatorias, burocráticas y administrativas además de deficiencias institucionales y en infraestructura. Se sugiere que para optimizar el comercio y la inversión entre ambos países los gobiernos nacionales y estatales tendrían que priorizar la relación bilateral en las agendas de política exterior de ambos, lo que se tendría que materializar con recursos económicos, políticos y humanos.

Introducción

Desde los años noventa, el comercio exterior de México ha sido uno de los motores de su crecimiento económico. Por ello, en su estrategia de acceso a mercados ha sido clave la construcción de una red de acuerdos comerciales que le ofrezcan acceso preferencial a sus exportaciones. En esta red de acuerdos desde 2001 Guatemala ha sido un socio comercial de México, primero bajo del Tratado de Libre Comercio (TLC) México-Triángulo Norte (2001-2011) y posteriormente bajo del TLC Único México-Centroamérica en vigor desde 2012.

La relación de comercio e inversión con Guatemala, aunque es pequeña si se compara con el comercio que México realiza con el mundo, ha sido uno de los pilares de la relación bilateral y ha sido clave para apuntalar las oportunidades para el crecimiento y desarrollo de la frontera sur. Para México el tamaño de la relación con Guatemala no representa más de 0.3% de su comercio exterior. En 2017 Guatemala adquirió casi 3 de cada 10 dólares de las exportaciones mexicanas realizadas a los 6 países que conforman el Mercado Común Centroamericano.¹ A pesar del acceso preferencial que ofrece el TLC Único, entre 2012 y 2017 el comercio bilateral decreció 7.7%, las importaciones que México realizó de Guatemala cayeron 13.7% mientras que las exportaciones se contrajeron 5.7%. Estas cifras contrastan con el crecimiento del comercio de México con el mundo en el periodo que creció 12% en tanto que el comercio de Guatemala con el mundo se incrementó 8.4%.

La relación bilateral de comercio e inversión debería de ser una fuente de prosperidad económica y bienestar para la región del sur-sureste de México; sin embargo, esta se percibe más como una fuente de conflictos y se ha caracterizado también por la desconfianza de ambas partes lo que tiene hondas raíces históricas. Del lado de Guatemala y de Centroamérica, en general, hay una “sensación de abandono y de una pérdida de la presencia mexicana en la región ... Centroamérica está lejos del México de hoy” (Emb. Díaz, 2018).

Guatemala no solo es el primer socio comercial de México en Centroamérica, también es la puerta de entrada para el comercio y las inversiones mexicanas con los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) y de manera más amplia para su exportación de bienes, servicios e inversiones en la subregión centroamericana donde se concentran alrededor de 45.3 millones de habitantes.

En este artículo nos planteamos las siguientes preguntas: ¿Por qué el TLC Único y el comercio y las inversiones no han logrado detonar tasas de crecimiento y mayores niveles de bienestar en la región? ¿Por qué si el comercio se liberalizó con el TLC en vez de crecer este se contrajo en el periodo 2012-2017? ¿Por qué si el comercio

¹ El Mercado Común Centroamericano (MCC) está conformado por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y El Salvador. En 2013, Panamá también pasó a formar parte de este.

logró detonar el desarrollo de la frontera norte de México con la implementación del TLCAN no ha sido el mismo caso para la frontera sur con el TLC Triángulo Norte y con su versión actualizada en el TLC Único México-Centroamérica?

Aun cuando hay importantes retos en la dinámica del comercio de México con Guatemala existe un andamiaje institucional compuesto por el TLC Único, el Acuerdo para evitar la doble tributación, los acuerdos para transporte terrestre, así como la incipiente unión aduanera entre Guatemala, El Salvador y Honduras, entre otros. Sin embargo, para ordenar y optimizar el comercio y la inversión entre ambos países los gobiernos nacionales y estatales, tendrían que priorizar la relación bilateral en las agendas de política exterior de ambos lo que se tendría que materializar con recursos económicos, políticos y humanos. Tanto Guatemala como México tendrían que considerar la relación comercial como una prioridad en la agenda si se pretende que esta sea un motor de desarrollo productivo y crecimiento. A esta relación le ha faltado una visión de modo que el comercio y la inversión sean un detonante del desarrollo productivo de la frontera México-Guatemala para contribuir a construir una frontera más ordenada y próspera.

Este artículo está dividido en cinco secciones. En la primera nos enfocamos a analizar el marco institucional que rige la relación de comercio e inversión entre México y Guatemala. En la segunda parte examinamos los mecanismos de cooperación para impulsar el comercio y la inversión bilaterales. En tercera sección analizamos el comercio bilateral. El cuarto apartado se enfoca en limitantes y retos del intercambio comercial, destacando los retos regulatorios y de infraestructura. La quinta parte contiene una serie de recomendaciones sobre diferentes formas en las que se podría impulsar el comercio y la inversión bilaterales. Las conclusiones del estudio encuentran que el comercio México-Guatemala solo va a despegar y servirá para desarrollar la zona fronteriza cuando este sea un tema prioritario en la agenda de política pública de ambos países lo que permitiría avanzar efectivamente en superar los añejos obstáculos que han caracterizado el comercio y que se han perpetuado sin encontrar una salida.

Marco institucional

La política comercial y de inversión ha estado en el centro de la agenda de desarrollo de México con Guatemala, y de manera más amplia con Centroamérica. Con esta se ha buscado contribuir a apuntalar el crecimiento, apoyar mayores niveles de bienestar en la región del sur-sureste de México y la región centroamericana y contribuir a la estabilidad política y social. Desde la I Cumbre de Presidentes de Centroamérica y México en 1991, se consideró que el comercio y la inversión eran componentes fundamentales para lograr una relación más estable y próspera. Por ello, desde enero de ese año se planteó el objetivo de crear una zona de libre comercio entre México y los países centroamericanos a fin de promover una integración comercial y productiva y contribuir con ello a generar oportunidades que pudieran apuntalar los niveles de desarrollo y bienestar de los habitantes de la región (Guatemala, 2016: 10). El mandato presidencial fue iniciar negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio entre México y Centroamérica. En la Declaración de Tuxtla se estableció un marco general para las relaciones comerciales entre México y los países de la subregión.² En 1996 como resultado de la II Cumbre de Tuxtla realizada en Costa Rica los países reiteraron su compromiso de continuar los procesos de negociación para establecer tratados de libre comercio (TLC). México junto con los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) negociaron un Tratado de Libre Comercio (TLC) que se suscribió después de celebrar 18 rondas de negociaciones que culminaron el 10 de mayo de 2000. Dicho acuerdo se firmó el 29 de junio del mismo año y entró en vigor para los tres primeros el 15 de marzo de 2001 (Mineco, 2016).

El TLC México-Triángulo Norte y los firmados con Costa Rica en 1995 y con Nicaragua en 1998 se constituyeron como piedra angular para la integración de México con la región centroamericana. Estos crearon el fundamento institucional para impulsar el comercio y las inversiones. Una década más tarde, en

² El Mecanismo está constituido por 10 países: México, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Colombia.

2010, se inició la negociación para lograr la convergencia de los tres acuerdos en uno solo. Tras siete rondas de negociaciones que concluyeron el 20 de octubre del 2011, se conformó el Tratado de Libre Comercio Único entre México y los países de Centroamérica. Este está vigente entre México y Guatemala a partir del 1 de septiembre de 2013 y rige las relaciones comerciales y de inversión entre los seis países (DOF, 2012).

La convergencia hacia un TLC Único México-Centroamérica se alcanzó en 2011. Dicha convergencia tendría que ser la base para promover una mayor integración productiva de México no solo con Guatemala sino con la subregión en su conjunto. El TLC Único actualizó compromisos y modernizó disciplinas contenidas en los 3 TLC previamente negociados, con lo que se buscó dar certidumbre al comercio de bienes y servicios y a los flujos de capital pues aseguró que las reglas del juego fueran claras, predecibles y transparentes. También incorporó compromisos de reducción o eliminación de aranceles para algunos productos excluidos originalmente de dichos acuerdos. México ofreció acceso sin arancel de manera inmediata para productos lácteos (leche evaporada y condensada, así como para un cupo de 400 toneladas de quesos frescos y madurados), cigarrillos y cartuchos de Guatemala, así como una participación del 22% en el cupo unilateral de azúcar cuando México requiera importar por desabasto. Ello amplió la liberalización que ya se había negociado en el TLC anterior. Asimismo, bajo el TLC Único, Guatemala abrió su mercado para las exportaciones mexicanas de productos como grapas de acero, autos ligeros de transporte de personas y mercancías, y autobuses con peso no mayor a cinco toneladas.

El TLC Único homologó 98% de las reglas específicas para el comercio entre los seis países con lo que se logró establecer una sola normatividad, un solo certificado de origen y una sola instancia de interlocución. Con ello se buscó reducir los costos administrativos para que las empresas puedan aprovechar las preferencias arancelarias y otras ventajas establecidas en los acuerdos comerciales en vigor y crear un mercado de mayor alcance para todas las partes al permitir el uso de insumos-intrarregionales. Aunado al TLC firmado con Panamá y en vigor desde 2015, con el TLC Único México logró el objetivo de crear un corredor comercial con la región centroamericana.

La integración comercial de México con Guatemala se extendió a acuerdos comerciales con socios comerciales comunes. Específicamente en el caso del TLC con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR), en vigor desde julio de 2006, se incluyó una disposición que permite la acumulación de insumos textiles entre los países de Centroamérica y México para poder exportar prendas de vestir a Estados Unidos que, sin embargo, se ha usado poco debido a la serie de trabas burocráticas para poder aprovecharlo. El Acuerdo dispone la posibilidad de exportar a Estados Unidos 100 millones de metros cuadrados equivalentes (MCE) de prendas de vestir confeccionadas con telas mexicanas en Centroamérica y la República Dominicana bajo condiciones arancelarias preferenciales. En reciprocidad México también permite la importación sin aranceles de 70 millones de MCE de prendas con materia prima estadounidense y confeccionada en estos países, lo que incluye a Guatemala.³ Esta disposición en temas de acumulación de origen reflejan un interés por integrar cadenas productivas en ciertos sectores en donde hay potencial de producir de manera conjunta hacia terceros mercados, en este caso el de Estados Unidos. Aunque incipiente y limitado a un sector, este es un ejemplo de cómo México y Guatemala han de abrirse nuevas oportunidades para incrementar comercio e inversiones, así como oportunidades de empleo en ambos países.

México y Guatemala también han suscrito acuerdos en ámbitos que van más allá de la liberalización arancelaria y normativa del comercio bilateral con Guatemala, pero que son esenciales para darle fluidez a los flujos de comercio e inversión bilaterales.

En materia aduanera, desde julio de 1990 México y Guatemala establecieron el Acuerdo de Facilitación Aduanera para realizar actividades de cooperación en la materia. A fin de contar con un instrumento jurídico para facilitar el intercambio de información y mejores prácticas en aspectos aduaneros, en 2011, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México le propuso a

³ Al amparo de esta cláusula, desde Centroamérica se exportan pantalones de mezclilla, chaquetas tipo traje de lana y prendas de algodón con tela mexicana hacia el mercado de Estados Unidos en condiciones preferenciales. El arancel que México aplica a las prendas de vestir beneficiarias del Acuerdo es 35% (Cofemer, 2008).

la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), su contraparte en Guatemala, negociar un Acuerdo sobre Asistencia Administrativa Mutua e Intercambio de Información en Asuntos Aduaneros. Sin embargo, tras casi dos décadas un acuerdo de esta naturaleza no se ha podido concretar.

En lo que se refiere a transporte terrestre de carga, su agilización y facilitación son un factor clave para detonar el comercio entre México y Guatemala pues este se da casi en su totalidad por la vía terrestre. En julio de 2011 México y Guatemala suscribieron el Memorándum de Entendimiento para el Transporte Terrestre Internacional de Carga General, de Pasajeros y de Turismo en la Zona Fronteriza el cual tiene una vigencia de dos años, que se ha venido renovando desde entonces. Dicho Memorándum, vigente desde el 23 de septiembre de 2011, establece las reglas para el transporte transfronterizo entre México y Guatemala atendiendo las condiciones de operación que prevé la normatividad mexicana, es decir, registro de vehículos, seguros obligatorios y control de emisiones, entre otros. Hacer más eficiente la operación del MdE en materia de transporte sería una forma muy efectiva de combatir la informalidad y el contrabando en la frontera. Aún con la firma de dicho memorándum existen todavía muchas trabas en el cruce terrestre de mercancía lo que desincentiva y encarece el comercio bilateral entre México y la subregión por diversas razones que se explican a continuación.

En el marco de la visita presidencial a México el 27 de julio de 2011, el presidente de Guatemala Álvaro Colom y de México, Felipe Calderón, reconocieron que es vital dotar de una mejor infraestructura a la frontera para fortalecer la seguridad y agilizar los flujos comerciales. Los presidentes instruyeron al Grupo Bilateral de Puertos y Servicios Fronterizos reunirse tres veces al año para ofrecer soluciones a temas tales como la fluidez del tránsito, horarios de servicios fronterizos, homologación y prácticas de inspecciones correspondientes, definición de la vocación de los cruces fronterizos, cuidando del medio ambiente y de modo que la infraestructura que se construya sea el resultado de proyectos binacionales que se conciban de manera conjunta desde su planificación hasta su ejecución (Embamex Guatemala, 2011). El Plan de Modernización Fronteriza México-Guatemala se lanzó en 2015, sin embargo, este ha tenido escasos avances.

Para el cruce terrestre de la frontera solo ocho son formales y dos están en proceso de formalizarse.⁴ Estos cruces fronterizos cuentan con infraestructura física e institucional diversa para apoyar el intercambio de bienes y el ingreso de personas. En los cruces de La Mesilla, Nuevo Orizaba y Gracias a Dios operan autoridades hacendarias, migratorias y sanitarias tanto del lado mexicano como del guatemalteco. En otros cruces se permite el cruce vehicular y el tránsito de personas (Ver Tabla 1). Estos cruces fronterizos están interconectados a la red de carreteras centroamericanas que van desde Guatemala hasta Panamá. Si bien la agilización de trámites y procedimientos aduaneros es indispensable para facilitar el comercio de México con la región, también lo es la infraestructura física. México y Guatemala tendrían que invertir en infraestructura física y mejoramiento del entorno para facilitar los intercambios y abrir nuevas oportunidades de desarrollo económico (Beteta, 2018).

Tabla 1. Cruces fronterizos México-Guatemala y servicios relacionados con comercio

Cruce fronterizo	Servicios ofrecidos relacionados con comercio
Puente Dr. Rodolfo Robles	Cruce fronterizo vehicular formal. Cd. Hidalgo, México—Tecún Umán, Guatemala. La modernización del Puente podría contribuir a reducir la informalidad comercial en la frontera. ⁵
Puente Ing. Luis Cabrera	Cruce fronterizo vehicular formal en Cd. Hidalgo, México—Tecún Umán, Guatemala.

⁴ Estos son Talismán, México-El Carmen, Guatemala. Puente Talismán y Puerto Madero Chiapas. La información, fotos y mapas presentados en esta sección fue obtenida de la Cilag, Sección Mexicana (SRE, 2016).

⁵ En 2016 por la aduana de Ciudad Hidalgo, Chiapas, se recaudó poco más de mil 231 millones de pesos lo que representó 0.15% de impuestos totales relacionados con el comercio exterior en tanto que se realizaron 174 444 operaciones (pedimentos modulados) y transitaron 128 158 vehículos de carga (Duarte, 2017).

Cruce fronterizo	Servicios ofrecidos relacionados con comercio
Ciudad Cuauhtémoc, México—La Mesilla, Guatemala	<p>Cruce fronterizo vehicular formal. En este cruce operan tanto del lado mexicano como del guatemalteco autoridades en materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hacendaria • migratoria • sanitaria y otras coadyuvantes
Sueños de Oro, México-El Ceibo, Guatemala	<p>Cruce fronterizo vehicular formal El Ceibo. Por este cruce transitan “personas para adquirir los productos que ahí se venden, número que se incrementa considerablemente los fines de semana.” Se requiere completar la instalación de la energía eléctrica del lado de Guatemala (CILA, 2018).</p>
Cruce fronterizo vehicular formal Nuevo Orizaba, México-Ingenieros, Guatemala	<p>Este cruce del lado mexicano cuenta con toda la infraestructura de primer nivel. Operan autoridades migratorias y sanitarias del lado mexicano. Del lado guatemalteco aún no hay nada.</p>
Carmen Khan, México-Gracias A Dios, Guatemala	<p>En este cruce operan autoridades migratorias en territorio guatemalteco hacendarias y sanitarias en territorio mexicano.</p>
Nueva Orizaba, México-Ingenieros, Guatemala	<p>Tránsito Internacional de Personas, vehículos ligeros y autobuses de pasajeros (Monroy, 2018).</p>
Frontera Corozal, México-Bethel, Guatemala	<p>Es necesario mejorar los servicios básicos y la infraestructura y mejorar las vías de acceso hacia la oficina de migración del lado de Guatemala. Del lado mexicano queda pendiente instalar plumas de seguridad.</p>

Fuente: Presentación SCT. Subsecretaría de Transporte. Dirección General de Autotransporte Federal. 2 de octubre de 2018. Seminario Proyecto México-Guatemala. CIDE.

Aunado a lo anterior, el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) ha llevado a cabo acciones importantes en materia de financiamiento a la actividad exportadora de México hacia Guatemala. Bancomext ha establecido una línea de crédito con el Banco Industrial, S.A. para uso prácticamente exclusivo de cartas de crédito, aunque es una línea con poco movimiento (Bancomext, 2018).

En lo que se refiere al desarrollo de proyectos, Bancomext y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron un convenio en marzo de 2015 para promover el desarrollo financiero en Centroamérica, que incluye a México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Belice (Bancomext, 2016). La finalidad de este convenio es que ambos organismos aprovechen sus funciones y trabajen bajo un esquema de cofinanciamiento para impulsar proyectos en la región del Proyecto Mesoamérica. El cofinanciamiento puede incluir tanto recursos del Fondo del Acuerdo de Yucatán como recursos propios de ambas instituciones (Bancomext, 2015).

En materia fiscal, México y Guatemala también cuentan con el Acuerdo para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal suscrito el 13 de marzo de 2015 y ratificado el 17 de noviembre de 2017 por el Senado mexicano. El acuerdo pretende dar “certeza jurídica respecto del sistema fiscal aplicable a la inversión mexicana y guatemalteca” y asigna derechos al Estado de la fuente o al de residencia, para determinar qué sistema fiscal se aplica dependiendo del tipo de ingreso (SHCP, 2015). En los casos de dividendos, intereses y regalías, el Acuerdo contempla una imposición compartida por ambos países. Se esperaría que la implementación del acuerdo pudiera ser un detonador de las inversiones en ambos sentidos (SELA 2016: 20). El Congreso de Guatemala aún no lo ha aprobado pues aún están en la fase de recibir opiniones de las instituciones involucradas en temas fiscales.⁶ Con este se busca evitar la doble imposición en materia del Impuesto Sobre la Renta, lo que genera cargas fiscales excesivas para los residentes de ambos países que llevan a cabo operaciones comerciales o

⁶ El siguiente paso para la aprobación sería llevar el Acuerdo a la Secretaría General de la Presidencia para su posterior aprobación en el Congreso de la República. Aún no hay una fecha definitiva (Camex, 2018).

financieras, y prevenir la evasión y la elusión fiscal. Este es el tercer acuerdo entre México y un país de Centroamérica en la materia y el primero para Guatemala.

Para combatir el contrabando y las actividades ilícitas se tiene en vigor desde el 20 de febrero de 2013 el Tratado de Cooperación Mutua para el Intercambio de Información respecto de Operaciones Financieras realizadas a través de Instituciones Financieras para Prevenir, Detectar y Combatir Operaciones de Procedencia Ilícita o de Lavado de Dinero.

De la revisión anterior es evidente que, tras casi tres décadas, México y Guatemala han realizado algunos avances en la creación de un marco institucional para promover los flujos de comercio e inversión y atender los retos que presenta una frontera dinámica, porosa y con elevados niveles de informalidad. Sin embargo, aun cuando se cuenta con acuerdos en diversas áreas también destaca el hecho de que acuerdos clave para la facilitación del comercio en temas relacionados con la liberalización de los servicios de transporte terrestre de carga, acuerdos aduaneros o acuerdos de doble tributación no se han podido poner en práctica por causas diversas, lo que inevitablemente incide sobre la posibilidad para apuntalar el desarrollo de la frontera. El marco institucional para facilitar el comercio y la inversión bilaterales aún debe perfeccionarse para detonar el comercio como se explica a continuación.

Mecanismos de cooperación para impulsar el comercio y la inversión

A través de la cooperación técnica internacional México y Guatemala han desarrollado proyectos para fortalecer las capacidades técnicas de los actores involucrados en el comercio y la producción tanto a nivel de sector público como del sector privado. México ha demostrado de diversas formas que está idealmente posicionado para contribuir al desarrollo de capacidades en la frontera con Guatemala que también está muy acostumbrada a recibir cooperación mexicana. La cooperación en materia de facilitación comercial se enmarca en el Proyecto Mesoamérica (PM) promovido por el presidente Felipe Calderón.

En el PM se establecieron nueve líneas de acción; 4 del eje económico y 5 del eje social. En el eje económico se identificaron las áreas de transporte, energía, telecomunicaciones y facilitación del comercio. Sin embargo, la racionalización de los proyectos de cooperación no tuvo el impacto que se esperaba.

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto se continuó el PM, pero se creó el Fondo de Infraestructura para países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo Yucatán) que sustituyó al anterior Fondo del Acuerdo de San José. El Fondo Yucatán se constituyó con 130 millones de dólares y funciona como un fideicomiso para la construcción de infraestructura como escuelas, puertos, carreteras, aeropuertos, entre otros. No puede usarse para construcción de viviendas, oficinas o equipamiento. Los recursos financieros de México se dan en forma de donativo lo que exige que una vez que se agoten los recursos el gobierno mexicano tendrá que volver a capitalizarlo. Entre 2012 y 2016, el Fondo aprobó 16 proyectos destinados a 11 países de la región por un monto de 129.7 millones de dólares. Las decisiones para aprobar los apoyos del Fondo las toma un Comité Técnico constituido por cinco miembros: tres representantes de la SHCP de México, que lo preside, un representante de la SRE y un representante de la Amexcid (Proyecto Mesoamérica, 2018). Aunque no se han llevado a cabo proyectos con Guatemala a través de este Fondo, en El Salvador se desarrollan dos proyectos para la construcción del Puente General Manuel José Arce, sobre río Paz, Frontera La Hachadura; y el Puente Binacional de la Hermandad sobre el río Anguiatú, el cual fue inaugurado el 4 de septiembre de 2018. Con este puente se podrá reducir el precio del transporte, incrementar el intercambio de bienes y dar un impulso al comercio (Proyecto Mesoamérica, *ibid*).

Ambos puentes se ubican a lo largo de la frontera entre El Salvador y Guatemala y se espera ayuden a mejorar la conectividad y a facilitar el comercio entre los países de la subregión y también con México.⁷ Para la construcción de ambos puentes se ofreció un préstamo de 144 708 600 de dólares de los cuales México aportó una donación de 66 016 169 de dólares, lo que equivale al 45.6 % del costo total del proyecto (Verdad Digital, 2015).

⁷ Los países beneficiados en Centroamérica han sido Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En el Caribe los proyectos se han desarrollado en Granada, Haití, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas (Amexcid, 2017).

Sin embargo, en lo que se refiere específicamente a los temas de facilitación comercial, el Proyecto Mesoamérica ha quedado mucho a deber y sus actividades han sido insuficientes para resolver los obstáculos que impiden un mayor aprovechamiento del marco jurídico que pretende impulsar el comercio en la región. Después de 10 años de su puesta en marcha, entre 2008 y 2018 las acciones orientadas a la agenda de facilitación comercial se enfocaron a la capacitación de funcionarios y autoridades nacionales, así como a promover la Agenda Mesoamericana de Fomento a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) para desarrollar capacidades en apoyo a las de la región (Amexcid, 2018). Es evidente que el tema de facilitación comercial en el PM tendría que tener una agenda sustantiva de resolución de temas que obstaculizan el comercio a fin de poder incidir de manera efectiva sobre el comercio, la producción, exportación, inversión, producción y creación de empleos.

Comercio México-Guatemala: avances y retos

Entre 2001 y 2017, el comercio total México-Guatemala creció 226% de 689 a 2 250 millones de dólares, donde las exportaciones mexicanas a Guatemala crecieron 189% mientras que las importaciones que México realizó de su vecino al sur experimentaron un incremento de 454%.

Históricamente, el comercio México-Guatemala se ha caracterizado por ser superavitario para el primero. En 2017, México le vendió a Guatemala 1 722 millones de dólares y realizó importaciones por 527 millones de dólares (CCI, 2018). En ese mismo año, Guatemala fue el décimosexto destino de exportación de México y el cuarto entre países de América Latina y el Caribe. Como fuente de importaciones de México, Guatemala se ubicó en el sitio 38 a nivel global (0.12% de todas las compras que realizó del mundo en ese año) y quinto en América Latina después de Brasil, Colombia, Chile y Argentina.

En el periodo de implementación del TLC México-Triángulo Norte entre 2001 y 2012, las exportaciones de Guatemala a México pasaron de 95 a 611 millones

de dólares, lo que implicó un crecimiento de 542%.⁸ Sin embargo, desde la implementación del TLC Único, entre 2012 y 2017, contrario a lo que se hubiera esperado, las ventas de Guatemala a México se redujeron de 611 a 487 millones de dólares en 2016 y 527 millones de dólares en 2017, lo que representa una caída de 13.74% entre 2012 y 2017 (Ver Tabla 2). Ello se podría explicar por la baja dentro de esas ventas de tres productos (grasas y aceites vegetales, caucho y azúcar) que en 2012 registraban un valor de 381 millones de dólares y en 2015 tan solo sumaron 211 millones de dólares. Otros factores que podrían explicar esta caída tienen que ver con la crisis política que Guatemala vivió en 2015 y la llegada de un nuevo gobierno que ha tenido enormes dificultades para realizar actos de autoridad. Por otra parte, a partir de 2016 el quetzal se ha apreciado 3.8% debido a una sobreoferta de dólares como resultado de “un alto flujo de remesas, ahorro en importación de combustibles y menor gasto de gobierno, principalmente en inversión” (Gamarro, 2016). Se estima que una parte importante del contrabando de Guatemala viene de México, lo que se ha incentivado en años recientes por el diferencial cambiario en donde se ha fortalecido la moneda de Guatemala frente a la mexicana (Beteta, 2018). Sin embargo, probablemente el principal contrabando que ingresa a Guatemala viene de Panamá y se hace por vía marítima, lo que es el reto mayor para la fortaleza fiscal guatemalteca (Meléndez, 2018). Los sectores de combustibles, alimentos, ventas alcohólicas y no alcohólicas, granos básicos, productos agrícolas, pecuarios y del vestido son los que presentan mayor volumen de afectación. De igual forma, el sector comercial formalmente establecido también se ve afectado por los crecientes volúmenes de contrabando que cruzan la frontera (Camex, 2018).

⁸ Elaboración propia con datos de TradeMap. https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=3|484|320||TOTAL||2|1|1|2|2|1|1|1|1

Tabla 2. México. Comercio con Guatemala, 2012-2017 (millones de dólares)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
México importa desde Guatemala	611	528	489	461	487	527
México exporta a Guatemala	1 827	1 734	1 790	1 817	1 713	1 722
Comercio Total	2 438	2 262	2 279	2 278	2 200	2 249

Fuente: Cálculos del CCI basados en estadísticas de UN COMTRADE. Obtenido de: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3|484|||TOT AL||2|1|1|2|1|2|1|1 (Fecha de consulta: 7 de octubre de 2018)

Como proveedor de importaciones de bienes de Guatemala, en 2017 México ocupó el tercer lugar, solo después de Estados Unidos y China al abastecer 10.7% de las compras de productos que Guatemala hizo del mundo, aunque su nivel máximo fue en 2015 con 11.6%. Ello contrasta con la dinámica de China que en esta década duplicó su participación al pasar de 5.8% a 10.7% de importaciones de Guatemala. China y México presentan ofertas exportables semejantes, pero México cuenta con un TLC que ha eliminado aranceles al comercio y una frontera física que tendría que facilitar una mayor presencia.

Más dramático resulta que en el caso de las exportaciones de Guatemala a México han experimentado una caída continua desde 2008, cuando el mercado mexicano representó 6.6%; en 2017 a este solo se destinó 4.6% de las ventas guatemaltecas al mundo mientras que mercados en la Unión Europea, como Países Bajos e Italia, y Canadá han incrementado su participación.

Tabla 3. Guatemala: Participación de mercado en destinos de exportación y mercados fuentes de importación, 2008-2017

Guatemala: Participación en destinos de exportación											
	Importadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Estados Unidos de América	39.4	41	38.8	41.6	41	38.4	36.2	35	34.5	34.4
2	El Salvador	12.6	11.3	11.7	11.1	11	11	11.6	11.6	11.4	11
3	Honduras	9.5	8.4	8.3	8	7.9	7.9	8.1	8.5	8.6	8.8
4	Nicaragua	4.2	3.9	4.2	4.5	4.7	4.8	4.7	5.2	5.4	5.1
5	México	6.6	5.9	5.3	5	5.4	4.7	4	4	4.3	4.6
6	Costa Rica	4.1	3.9	4.1	4	4.2	3.9	3.8	3.9	4	3.8
7	Países Bajos	1.4	1.5	1.2	1.3	1.7	2.5	2.5	2.7	2.9	3.2
8	Panamá	2.1	2.6	2.6	2.4	2.4	2.4	2.6	2.4	2.3	2.6
9	Canadá	1.4	1.5	1.6	1.5	1.5	1.6	2.2	2.2	3.3	2
10	Italia	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.6	0.6	1	1.3	1.5
Guatemala: Participación en fuentes de importación											
	Exportadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Estados Unidos de América	36.7	36.2	37.1	39.2	38.1	37.2	40.3	37.1	38.5	39.9
2	China	5.8	9	7.1	6.9	7.5	8.2	9.8	10.6	10.9	10.7
3	México	9.7	10.4	11.2	11.2	11.3	10.6	10.7	11.6	11.4	10.7
4	El Salvador	4.7	4	4.9	4.9	4.6	4.7	4.5	5.1	5.3	5.3
5	Costa Rica	2.9	2.7	3.1	2.7	2.8	3	2.9	3.4	3.5	3.3
6	Panamá	2.8	0.7	3.2	2.9	3.2	3.3	3.7	3.4	3.3	3

Guatemala: Participación en fuentes de importación											
7	Colombia	2	2.7	2.8	3.6	3.2	4.4	2.1	2.1	2.2	2.2
8	Honduras	2.4	1.1	2.2	2.1	2.2	2.3	2.3	2.1	2	2.1
9	Alemania	1.5	1.9	1.8	1.5	1.6	1.6	1.5	1.6	1.6	1.6
10	Corea, República de	2.5	2.9	2.8	2.2	2.5	2.3	2.4	2.5	1.9	1.6

Fuentes: Cálculos del CCI basados en estadísticas de Banco Central de Guatemala desde enero de 2017. Cálculos del CCI basados en estadísticas de UN COMTRADE hasta enero de 2017. Obtenido de: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3|320|||TOTAL||2|1|1|2|1|2|4|1

En comparación, Estados Unidos es el principal socio comercial de Guatemala y ha mantenido su participación sin cambios. En 2001 más de 38% del comercio exterior de Guatemala era con ese país; en 2017 dicha participación se mantuvo sin cambios a pesar de la implementación del TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) que Guatemala puso en vigor a partir del 1 de julio de 2006.

En lo que se refiere a mercados de exportación, en 2017 México fue el quinto mercado para las exportaciones de Guatemala después de Estados Unidos, El Salvador, Honduras y Nicaragua. De acuerdo con datos del Banco Central de Guatemala, México adquirió productos de ese país por 510 millones de dólares lo que representó 4.6% de las exportaciones que Guatemala realizó al mundo en ese año y una caída con respecto a 2008, cuando alcanzó 6.6% del total⁹ (Ver Tabla 7). Una explicación está en las dificultades que el exportador centroamericano, y en particular, el guatemalteco enfrenta para acceder al mercado

⁹ Los datos discrepan con los que México reporta como importaciones de Guatemala en casi 30 millones de dólares de diferencia. Cálculos del CCI basados en estadísticas de Banco Central de Guatemala desde enero de 2016. https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3|320|||TOTAL||2|1|1|2|1|2|1|1

mexicano. En Centroamérica se ha perdido la motivación para exportar o hacer negocios con México por las dificultades burocráticas que enfrenta y las dificultades que le presenta el mercado (Meléndez, 2018).

Inversiones productivas

México y Guatemala también han visto incrementos en las corrientes de inversión en ambos sentidos. En 2017 México fue el segundo inversionista extranjero con mayor presencia en Guatemala (Cepal, 2018). Para México, Centroamérica es el quinto destino mundial de sus inversiones, a donde se destinan más de 9 000 millones de dólares de los cuales 2 800 corresponden a inversiones realizadas en Guatemala, el principal destino para la inversión extranjera mexicana en la subregión (SELA, 2016).

Existe una amplia variedad de empresas mexicanas con presencia en Guatemala. En el sector servicios se encuentran América Móvil/Claro, Aeroméxico, Banco Azteca, Cinépolis, Fondo de Cultura Económica, Grupo Elektra, Grupo Carso, Grupo Zeta, Grupo Salinas, ICA, Interjet, Kepacrepa, Televisa, TV Azteca y Volaris. En el sector de alimentos están Grupo Bimbo, Grupo Lala, Gruma, FEMSA, Maseca, Sigma Alimentos. En el sector industrial se cuentan CEMEX, Calzado Van Vien, Comex, Envases Universales, Grupo Fersan, Industrias Lavín, Interceramic, Mabe-Geaca, Mexichem, entre otras (Dardón, 2016).

Las marcas mexicanas se han internalizado y ahora se reconocen como marcas “domésticas” en el mercado guatemalteco (Beteta, 2018). Aunque los principales inversionistas de México en Guatemala son grandes empresas, cada vez hay más inversiones de PYMEs y es previsible suponer que “la internacionalización de las empresas mexicanas en Centroamérica continuará en aumento consolidando a esta subregión como la principal receptora de inversión de las PYMEs mexicanas en Latinoamérica” (SELA, 2016: 19).

El interés del empresariado de Guatemala por invertir en México también ha ido en ascenso. En el periodo 1999-2017, Guatemala ocupó el lugar 43 entre 149 socios inversionistas en México. La IED de Guatemala en México ha alcanzado un *stock* acumulado de casi 130 millones de dólares que se ha colocado en 270

sociedades, lo que representa 0.46 % del total de la IED acumulada en México en el periodo. Estas inversiones se ubican sobre todo en la región sur-sureste del país (Herrada, Cuéllar y Schucry, 2014). En Chiapas, Guatemala es el décimo inversionista, en Puebla el décimo quinto y en Tlaxcala el décimo sexto. De las sociedades constituidas en México con capital guatemalteco, 143 se ubican en la Ciudad de México, 25 en Jalisco y 22 en Chiapas. Por subsector, este capital se destina a los servicios, específicamente, el autotransporte de carga, servicios de mensajería y paquetería y servicios de almacenamiento.

Los flujos de inversión entre México y Guatemala van en ascenso y son evidencia de las oportunidades que ambas economías pueden generar a partir de marcos institucionales conducentes para la integración económica. Un siguiente paso en la promoción de inversiones será impulsar aquellas que puedan promover una integración productiva en la zona fronteriza que redunde en mayores niveles de bienestar para la población de la zona.

Limitantes y retos del intercambio comercial bilateral

El gran peso de la economía de Estados Unidos en el desempeño de la economía mexicana privilegió su integración a los mercados al norte de México bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El comercio exterior y las inversiones han gravitado hacia el mercado estadounidense en tanto que ha habido poco interés por integrar la vocación productiva del sur a los mercados internacionales, incluyendo los colindantes: Belice y Guatemala.

La integración de México a la economía estadounidense ha acentuado las históricas desigualdades y rezagos existentes entre las regiones del país. Mientras que el norte se ha integrado de una manera muy efectiva al principal mercado de exportación no puede decirse lo mismo de la región sur-sureste. De hecho, desde la implementación del TLCAN las desigualdades regionales de México se han hecho más evidentes entre un norte y centro prósperos y vinculados a mercados internacionales frente a los evidentes rezagos de los estados del sur, que no han sido capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece la

posibilidad de integrarse al mercado global. La frontera sur de México refleja claramente esta realidad. Mientras que en la frontera norte se han desarrollado obras de infraestructura para facilitar el comercio y se han construido carreteras y obras públicas para promover la conectividad con diferentes regiones, ese no ha sido el caso en la frontera sur. Oddone destaca que atender esta brecha de desigualdad entre regiones exige “crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias selectivas y diferenciadas” (Oddone, Quiroga, Sartori y Williner, 2016: 8) fortaleciendo tanto las propias regiones como las estrategias de integración. Los gobiernos tanto federal como estatal deben priorizar los procesos de integración fronteriza para destinar recursos que permitan desarrollar la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de la región pues la inercia o el mercado han mostrado ser totalmente insuficientes para atender esta brecha (Sausi y Oddone, 2009).

La región sur de México y los estados que colindan con Guatemala han experimentado pobres tasas de crecimiento y concentran municipios que presentan una elevada concentración de pobreza y alta marginación. Por su parte algunos de los municipios más pobres de Guatemala se localizan en la zona oriente, algunos de los cuales colindan con la región fronteriza con México como lo son San Marcos, Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz (Ver Tabla 4). Las comunidades rurales están dominadas por población indígena que difícilmente ha podido insertarse en actividades económicas remuneradas en el mercado formal y mucho menos en los flujos de comercio e inversión más allá de sus fronteras. Esta situación hace mucho más complicado buscar un desarrollo productivo fronterizo orgánico impulsado por el comercio y la inversión entre México y Guatemala.

Tabla4. Guatemala: Índice de Desarrollo Humano por Departamento y porcentaje de población en pobreza extrema

Nº	Departamento	Índice de Desarrollo Humano	Población, 2018	Porcentaje de población en pobreza extrema, 2014
1	Guatemala	0.614	4 552 191	5.4
2	Sacatepéquez	0.567	356 474	8.4
3	Quetzaltenango	0.529	901 770	16.7
4	El Progreso	0.518	175 293	13.2
5	Escuintla	0.516	775 699	11.2
6	Zacapa	0.511	249 214	21.4
7	Chimaltenango	0.487	704 380	23.4
8	Izabal	0.481	478 152	35.2
9	Retalhuleu	0.476	355 045	15.3
10	Suchitepéquez	0.471	609 987	19.8
11	Santa Rosa	0.470	398 717	12.9
12	Petén	0.458	809 215	20.2
13	Baja Verapaz	0.457	323 294	24.6
14	Jutiapa	0.455	503 369	24.2
15	Sololá	0.455	519 662	39.9
16	San Marcos	0.451	1 199 615	22.0
17	Totonicapán	0.432	569 390	41.1
18	Jalapa	0.426	385 959	22.3
19	Quiché	0.424	1 199 553	41.8
20	Chiquimula	0.408	435 611	41.1
21	Huehuetenango	0.399	1 323 813	28.6
22	Alta Verapaz	0.370	1 819 781	53.6

Fuente: PNUD. *Informe Nacional de desarrollo humano. Guatemala. Estadísticas - Desarrollo humano*. <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-desarrollo-humano/indice-de-desarrollo-humano-por-departamento-segun-componentes/>

Para atender este rezago es imperiosa una intervención dirigida y focalizada de autoridades federales, estatales y locales, a fin de que el marco jurídico y legal desarrollado desde los años noventa para promover la integración económica pueda apoyar decididamente el desarrollo de la frontera México-Guatemala y pueda ser un motor de crecimiento y desarrollo en ambos países. Los acuerdos de integración comercial ofrecen un andamiaje jurídico-institucional que puede ser útil para promover el desarrollo fronterizo, pero están lejos de ser el motor del desarrollo por sí mismos (Oddone, Quiroga, Sartori y Williner, 2016).

Probablemente, la principal limitante para que este marco jurídico detone oportunidades económicas por la vía del comercio y la inversión está en el hecho de que esta no ha recibido la atención política que requiere para impulsar su desarrollo. Para que las comunidades fronterizas puedan experimentar un desarrollo productivo vía esta serie de acuerdos resulta fundamental que el Estado a nivel nacional y estatal considere a la región y su desarrollo como una prioridad de política pública. En el caso de la relación México-Guatemala, el TLC Único y la diversidad de acuerdos entre ambos países en diversas áreas constituyen un soporte institucional básico para promover el desarrollo fronterizo, pero que por sí solos ya demostraron que no pueden hacer la diferencia. Asimismo, iniciativas como el Plan Puebla Panamá o el Proyecto Mesoamérica han generado grandes expectativas que no se han cumplido como resultado de la falta de proyectos bien estructurados y de recursos humanos y financieros suficientes para atender las necesidades de desarrollo de la región. Es vital implementar proyectos que, a partir de la vocación productiva de la región, se complementen con un fortalecimiento de instituciones, inversión en infraestructura física, transparencia en la realización de trámites y eliminación de todo tipo de trabas burocráticas que frenan el comercio y las inversiones, por mencionar algunas áreas clave.

Recomendaciones para impulsar el comercio y la inversión bilateral

Promover el desarrollo productivo de la frontera México-Guatemala a través del comercio y la inversión requiere, al menos, apuntalar tres elementos esenciales: 1. facilitación comercial, 2. fortalecimiento de la infraestructura física, y 3. fortalecimiento institucional.

En ambos lados de la frontera “subsisten problemas y obstáculos, entre los que sobresale el burocratismo y la frecuente discrecionalidad local en los puestos de frontera, así como la corrupción” (SELA, 2016: 15). Por ello es urgente una agenda de facilitación del comercio que incluya la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación lo que podría, efectivamente, actuar como un detonador del desarrollo de la frontera.¹⁰ Aunque el eje de facilitación comercial establecido en el Proyecto Mesoamérica aún tiene mucho por avanzar, también es una plataforma desde la cual se podría impulsar el comercio México-Guatemala y, de manera más amplia, de México con todos los países centroamericanos. Entre las principales áreas en las que se debe de trabajar están los reglamentos técnicos, las medidas sanitarias y los procedimientos aduaneros.

Aunque los aranceles ya no se aplican en el comercio entre México y Guatemala este no crece y una razón está en las diferencias regulatorias y en la dificultad para cumplirlas. Las nuevas barreras al comercio se encuentran en las reglamentaciones nacionales que varían entre México y Guatemala, y de manera más amplia entre México y Centroamérica, lo que ha sido uno de los frenos más significativos en el crecimiento del comercio formal. Las diferentes regulaciones de cada parte para la comercialización de bienes y servicios han sido una constante que hace muy difícil el intercambio comercial y deja en letra muerta los compromisos de liberalización alcanzados en acuerdos internacionales. Alcanzar una coherencia regulatoria mínima podría contribuir a reducir costos a los operadores económicos y a detonar el comercio que tendría que

¹⁰ Se entiende por procedimientos a los actos, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías a nivel global (OMC, 2018).

impulsar el marco jurídico-institucional. La experiencia de la unión aduanera centroamericana ha permitido armonizar normativas técnicas en el marco del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, la normativa centroamericana, normalmente, contiene estándares que están por debajo de los de México. Trabajar en atender este tema es clave para facilitar el comercio, reducir costos de transacción y hacer más eficiente el comercio (SELA, 2016).

Una de las áreas de oportunidad para el desarrollo productivo de la frontera México-Guatemala está en el sector agroalimentario. Sin embargo, el principal cuello de botella en este sector tiene que ver con los requisitos fito y zoonosanitarios que los productos del sector alimentario y agroindustrial deben cumplir en ambos lados de la frontera. Ante las restricciones sanitarias que existen en este sector y la dificultad para ejecutarlas se ha incrementado el comercio informal en el sector lo que también representa un riesgo sanitario para ambos países. La facilitación para el cumplimiento de las regulaciones nacionales es determinante para permitir un intercambio fluido en el sector agroalimentario. Para promover el comercio agropecuario y crear cadenas de valor en la zona se requiere impulsar el cumplimiento de la regulación sanitaria y fitosanitaria, responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala (MAGA) así como del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) de México. A nivel de autoridades, se requiere fortalecer una mejor institucionalidad en temas sanitarios entre ambos países para fortalecer la seguridad alimentaria, lo que permitirá incrementar el intercambio en el sector agroalimentario. Así mismo, en esta área se requiere también incluir forzosamente a Belice pues es parte integral de la región fronteriza desde una perspectiva sanitaria.

Los procesos aduaneros en ambos países son un importante cuello de botella por lo que es vital agilizarlos. Resulta fundamental reducir la discrecionalidad de funcionarios aduaneros en lo que se refiere a la revisión de contenedores en frontera y a los despachos aduanales. Actualmente los trámites para el cruce legal de mercancías toman demasiado tiempo (Meléndez, 2018).

Aunado a lo anterior, en la frontera México-Guatemala no hay una franja fronteriza para propósitos aduaneros. Ello contrasta con los avances que Guatemala ha realizado en la creación de una unión aduanera con Honduras y El Salvador, sus países socios en el Triángulo Norte. En junio de 2017, Guatemala y Honduras, por primera vez, implementaron la primera unión aduanera en Centroamérica. Con ella se liberalizó 75% del comercio entre ambos países mediante el establecimiento de un arancel común y la reducción de requisitos para el libre tránsito de personas (AFP, 2017). En agosto de 2018 El Salvador se adhirió a la unión aduanera. La unión aduanera es territorio único por lo que las aduanas entre México y Guatemala ya son las aduanas periféricas con Honduras y El Salvador. Esta unión aduanera ya ha agilizado los flujos comerciales entre los tres socios y México tendría que ser parte de este proceso.

El comercio bilateral ha creado y ofrece el potencial de abrir mayores oportunidades para el desarrollo y crecimiento de empresas micro, pequeñas y medianas (MIPYME) las cuales son casi la totalidad de las empresas en ambos países. El fortalecimiento de las MIPYMES en México y Guatemala puede ser una vía para apoyar la estabilidad de la región y crear prosperidad al generar actividad económica y empleos. El potencial de mercado está dado por el hecho de que la demanda en Guatemala y Centroamérica requiere volúmenes que son manejables para las empresas mexicanas. Asimismo, las demandas por bienes y servicios son muy similares por gustos parecidos, idioma y cercanía geográfica lo que, sin duda, tendría que facilitar las relaciones comerciales. Todo ello también coadyuva a crear oportunidades locales que se requieren para generar más y mejores empleos que desincentiven la necesidad de la población de migrar a otras regiones y países para buscar mejores niveles de vida.

Atender los temas relacionados con infraestructura física y conectividad es esencial para promover la integración económica y productiva de la región fronteriza México-Guatemala. Lograr el desarrollo productivo de la frontera requiere invertir en infraestructura física: puertos, carreteras, puentes, vías férreas, recintos aduaneros, entre otros. Entre los principales retos está mejorar la red vial de Guatemala y modernizar puertos terrestres, marítimos y aéreos para facilitar el despacho y la recepción de mercancía. La falta de infraestructura en

los estados del sur de México les ha limitado la posibilidad de abrirse nuevas oportunidades económicas y productivas mediante la integración a mercados ampliados. Es previsible que con mayor inversión en infraestructura será más fácil promover la formalidad en la región fronteriza.

El desarrollo de cadenas de valor en la frontera México-Guatemala necesariamente requiere el involucramiento y liderazgo de las autoridades a nivel estatal y municipal. En México existen casos de éxito como Guanajuato, Jalisco y Querétaro que desarrollaron su vocación productiva a partir de sus fortalezas locales, con la ayuda de organismos públicos especializados; JalTrade en Jalisco o Cofoce —Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior— en Guanajuato. Ambos organismos han servido a dichos estados para atraer inversiones productivas mediante un plan estratégico de desarrollo específico de sectores que responden a la vocación productiva de cada entidad federativa. Los gobiernos estatales y locales pueden ser “las instituciones públicas más directamente interesadas e involucradas en los procesos de integración fronteriza,” (Oddone, Quiroga, Sartori y Williner, 2016: 30) con quienes las autoridades federales pueden buscar desarrollar proyectos conjuntos. En el caso de la relación México-Guatemala, el gobierno del estado de Chiapas tendría que buscar desarrollar proyectos específicos para aprovechar las oportunidades que le brinda el marco jurídico y legal establecido por las autoridades nacionales en la forma de acuerdos internacionales para facilitar el comercio y la inversión.

Conclusiones

Existen pocos estudios sobre la dinámica y los retos del comercio transfronterizo México-Guatemala por lo que este trabajo es una primera aproximación para ofrecer un diagnóstico sobre la dinámica del comercio México-Guatemala a fin de poder ofrecer recomendaciones precisas que ayuden a desarrollar la región fronteriza vía la inversión productiva y el comercio.

Es evidente que los acuerdos comerciales que han eliminado aranceles al comercio han sido un buen punto de partida, pero han sido totalmente

insuficientes para impulsar el comercio y las inversiones, y más aún para hacer de estos impulsores de crecimiento económico, desarrollo productivo y creación de empleos formales bien remunerados. Hasta ahora los beneficios del TLC Único para la frontera son escasos. El comercio y las inversiones bilaterales podrían detonar mayores oportunidades productivas en la frontera si a esta relación y a estos temas se les da la prioridad política que requieren. Ello se tendría que traducir en invertir en desarrollar la infraestructura física e institucional que se requiere para generar oportunidades productivas a través del aprovechamiento de dichos acuerdos. Aunque los mandatarios de México y Centroamérica se encuentran de manera regular en las Cumbres del Mecanismo de Tuxtla que se celebran desde 1991, estas podrían ser el marco para atender temas que han mostrado elevados niveles de sensibilidad política en ambas partes y revisar de manera periódica el cumplimiento de compromisos.

Las autoridades locales y estatales también tienen un papel importante que jugar en el buen funcionamiento de esta relación a fin de otorgarle las mejores condiciones para que se desarrolle de forma próspera y ordenada. Dichas autoridades pueden aportar para el desarrollo de soluciones locales, pero también necesitan del apoyo y recursos de las autoridades centrales. Actores clave en el sector público a nivel federal como son la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Aduanas, y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Amexcid, son vitales para que los temas de la agenda bilateral avancen.

Guatemala y México ya son destinos para la inversión mutua. Las sinergias pueden extenderse a la frontera entre México y Guatemala. Las inversiones de ambos países pueden impulsar una mayor integración productiva y promover la integración de cadenas de valor en sectores como el agroalimentario, forestal, o textil-confección, así como en una diversidad de servicios como los relacionados con el turismo. Una forma de detonar esas inversiones sería a través de instrumentos de financiamiento para el exportador y el inversionista para asegurar

mayor presencia de empresas, productos y servicios de México en Guatemala y viceversa, tal como en su momento fue el Acuerdo de San José.

Para aprovechar las oportunidades del TLC Único e incrementar el comercio de bienes y servicios e inversiones también se tienen que atender temas vinculados a la seguridad para atender correctamente los retos vinculados al comercio informal en mercancías legales, así como los derivados de flujos de tráfico ilegal que pasan por una frontera porosa con cuantiosos cruces informales donde hay escasos controles.

Finalmente, el reto de mayor envergadura y de más largo plazo es buscar formas constructivas para ir transitando de la informalidad y la ilegalidad a una economía formal con la que efectivamente se pueda crecer. La inversión pública sí cambia la calidad de vida de la población y en la frontera esta es urgente e indispensable para promover la formalización de la economía de la frontera México-Guatemala. Solo con una atención prioritaria y sostenida de las autoridades responsables en ambos países se van a poder promover oportunidades productivas para el desarrollo sostenible de la frontera sur de México. El comercio y las inversiones son instrumentos valiosos, pero seguirán siendo insuficientes sin el impulso y la prioridad política que esta región requiere.

Referencias

AFP

2017 Centroamérica camina hacia una unión aduanera común. *El Economista*. 26 de julio. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Centroamerica-camina-hacia-una-union-aduanera-comun--20170725-0146.html>

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid)

(2018) Proyecto Mesoamérica: 10 años cooperando para la prosperidad de la región. *Blog*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/proyecto-mesoamerica-10-anos-cooperando-para-la-prosperidad-de-la-region?idiom=es>

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid)

2017 *Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo Yucatán)*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/fondo-de-infraestructura-para-centroamerica-y-el-caribe-fondo-de-yucatan>.

Banco Mundial

Datos. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/pais/guatemala>

Bancomext

2015 *Firman Bancomext y el BID convenio de coordinación para el cofinanciamiento de proyectos*. 29 de marzo. Recuperado de: <https://www.bancomext.com/comunicados/8841>

Bancomext

s.f. Se unen Bancomext y BID en promoción de financiamiento. *El Sol de México*. Recuperado de: <https://www.bancomext.com/notas-de-interes/8846>

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

2019 *Estrategia de País: Guatemala*. Recuperado de: https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/estrategias/Estrategia_Guatemala_07_final_web.pdf

Cámara de Comercio e Industria Guatemalteco Mexicana (Camex)

Recuperado de: <https://camex.org.gt/>

Centro de Comercio Internacional (CCI)

2018 *Trade Map*. Recuperado de: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3|484||||TOTAL|||2|1|1|2|1|2|1|1

CILA México-Guatemala

2016 *Página oficial*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mexico-guatemala>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

2018 Cooperación técnica para el desarrollo de la frontera. *Seminario Región Transfronteriza México-Guatemala: El comercio como detonante del desarrollo productivo de la frontera*. 02 de octubre. Ciudad de México. División de Estudios Internacionales del CIDE.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

2008 *Formulario MIR Ordinaria para el anteproyecto: Acuerdo por el que se dan a conocer los cupos para importar a los Estados Unidos Mexicanos bienes textiles clasificados en el capítulo 62 de la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación originarios de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conamer>

Dardón, B.

2016 Guatemala aumenta inversión en México. *Prensa Libre*. 18 de junio. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/economia/guatemala-aumenta-inversion>

Diario Oficial de la Federación (DOF)

31 de agosto de 2012 DECRETO Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, firmado en San Salvador, El Salvador, el veintidós de noviembre de dos mil once. *Segob*. Recuperado de: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5266126

Duarte, E.

2017 México y Guatemala van por despacho aduanero conjunto. *T21Mx*. 24 de julio. Recuperado de: <http://t21.com.mx/logistica/2017/07/24/mexico-guatemala-van-despacho-aduanero-conjunto>

EFE

Unión aduanera, una apuesta con buenas perspectivas para el Triángulo Norte. *ElEconomista.net*. Recuperado de: <https://www.economista.net/actualidad/Union-aduanera-una-apuesta-con-buenas-perspectivas-para-el-Triangulo-Norte-20180827-0007.html>

Embajada de México en Guatemala (Embamex Guatemala)

2011 *México y Guatemala impulsan desarrollo compartido y fortalecimiento de la seguridad regional*. Secretaría de Relaciones Exteriores. 27 de julio. Recuperado de: https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=155

Gamarro, U.

2016 Crisis política y corrupción impactan en la economía. *Prensa Libre*. 20 de agosto. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/economia/sucesos-marcan-ritmo-lento>

Herrada, H., Felipe U. Cuéllar y Jesús Schucry Giacoman Zapata

2014 Centroamérica y el Caribe: atención prioritaria de la cooperación mexicana regional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102: 115-129.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

2008 Acumulación de origen entre CAFTA-DR y México aumentaría comercio de textiles. Sección *Puentes*. 2 de julio. Recuperado de: <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acumulaci%C3%B3n-de-origen-entre-cafta-dr-y-m%C3%A9xico-aumentar%C3%ADa-comercio-de>

Ministerio de Economía

2016 *Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Guatemala y México en el marco del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Centroamérica*. Viceministerio de Integración y Comercio Exterior. Dirección de Análisis Económico. Recuperado de: www.mineco.gob.gt/sites/default/files/evaluacion_rel_comerciales_gua-mex_2014_tlc.pdf

Ministerio de Economía

2016 *Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Guatemala y México en el marco del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Centroamérica*. Viceministerio de Integración y Comercio Exterior. Dirección de Análisis Económico. Recuperado de: www.mineco.gob.gt/sites/default/files/evaluacion_rel_comerciales_gua-mex_2014_tlc.pdf

Oddone, N., Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner

2016 *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. LC/L.4222. Santiago: Cepal - Serie Desarrollo Territorial N° 20.

Organización Mundial del Comercio (OMC)

Facilitación comercial. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

Presidencia de la República

Memorándum. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/memorandums-de-entendimiento-entre-mexico-y-guatemala>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2014 *Informe Nacional de desarrollo humano: Guatemala. Estadísticas - Desarrollo humano*. Recuperado de: <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-desarrollo-humano/indice-de-desarrollo-humano-por-departamento-segun-componentes/>.

Proyecto Mesoamérica

Obtenido de: <http://www.proyectomesoamerica.org> (Fecha de consulta: 10 de mayo de 2018).

Proyecto Mesoamérica

Se entrega formalmente el Puente Binacional de la Hermandad en la frontera de El Salvador y Guatemala, construido con recursos del Fondo de Yucatán. Recuperado de: <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/noticias/20-noticiaspm/articulos-noticias/416-se-entrega-formalmente-el-puente-binacional-de-la-hermandad-en-la-frontera-de-el-salvador-y-guatemala-construido-con-recursos-del-fondo-de-yucatan>

Redacción

- 2017 Guatemala y México comprometidos con fortalecer comercio bilateral. *Prensa Libre*. 6 de junio. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/guatemala-y-mexico-comprometidos-con-fortalecer-comercio-bilateral>

Rhi Sausi, J. y Nahuel Oddone

- 2009 Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR. *Seminario-Taller Integración y cooperación fronteriza en el Mercosur*. Montevideo: AECID.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

- 2018 Presentación SCT. *Seminario Proyecto México-Guatemala*. 02 de octubre. CIDE. Ciudad de México.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

- 2019 *Puerto Chiapas*. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Recuperado de: <http://www.puertochiapas.com.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

- 2015 *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala para Eliminar la Doble Imposición en Materia del Impuesto sobre la Renta y para Prevenir la Evasión y la Elusión Fiscal*. 13 de marzo. Recuperado de: www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_020_2015.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

- 2016 *Cruces Fronterizos entre México y Guatemala*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cruces-fronterizos-entre-mexico-y-guatemala>

SELA

- 2016 *Evaluación de las Relaciones Económicas y de Cooperación Centroamérica, el Caribe y México*. SP/REREC-CA-CARIBE-MEX/DT N° 04-16. Caracas.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)

- Anexo 10-09. Transporte Terrestre por Carretera. *Tratado de Libre Comercio México-Triángulo Norte*. Organización de Estados Americanos. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/Trade/mextnorte/Mex_TNorte_s.asp

Verdad Digital

2015 *El Salvador y México firman convenio fondos de Yucatán*. Recuperado de: <https://verdaddigital.com/index.php/nacional/4571-el-salvador-y-mexico-firman-convenio-fondos-de-yucatan-para-mportantes-obras-r>

Entrevistas

Bancomext. Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2018.

Camex. Ciudad de Guatemala. Entrevista realizada el 28 de agosto de 2018.

Dr. Hugo Beteta. Director de la Sede Subregional de la Cepal en México. Entrevista realizada el 6 de abril de 2018.

Emb. Miguel Díaz Reynoso. Director General para América Latina y el Caribe. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. Entrevista realizada el 23 de agosto de 2018.

Ing. Víctor Meléndez. Vicepresidente de la sección internacional de Centroamérica y el Caribe de COMCE. Ciudad de México. Entrevista realizada el 17 de agosto de 2018.

Lic. Salvador Monroy. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Entrevista realizada el 2 de marzo de 2018.

Agradecimientos

A Nadia Nehls Martínez y a Eliana Isabel Sánchez Rangel por su importante apoyo en la compilación y revisión de este libro.

A los coordinadores y a la comisión científica del proyecto RTMG.

Al CIDE, por todo.

Acerca de los autores

Carlos Heredia Zubieta

Es desde 2009 profesor asociado en la División de Estudios Internacionales del CIDE, institución donde a partir de marzo de 2020 se desempeña como Secretario de Vinculación. Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Economía por la Universidad McGill de Montreal, Canadá, y Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Fue Diputado Federal (1997-2000) en la 57 Legislatura al Congreso de la Unión. Su investigación y docencia es sobre estudios regionales de América del Norte y de Asia del Este; migración en el corredor Mesoamérica-Norteamérica, la comunidad Latina y los factores internos de la política exterior de Estados Unidos. Trabaja con clubes de oriundos y organizaciones de migrantes mexicanos y centroamericanos. Coordina el proyecto Iniciativa Regional de Cooperación Educativa Pro-Jóvenes Centroamericanos. Asociado fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales COMEXI, miembro del Consejo Asesor del Instituto de México y Wilson Center Global Fellow en el Centro Woodrow Wilson en Washington, D.C. Publica un artículo de opinión catorcenal en El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/autor-opinion/articulas/carlos-heredia-zubieta>. Sus libros más recientes son: *El sistema migratorio mesoamericano* (coordinador), El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y CIDE, 2016; y *Estados Unidos: Política interna y tendencias globales* (con Susana Chacón, coords.), Fondo de Cultura Económica (FCE) y CIDE, 2017. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI nivel 1. carlos.heredia@cide.edu

Joy Lee Olson

Consultora independiente para ONGs y fundaciones, con base en Washington, D.C. Fue directora ejecutiva de *Washington Office on Latin America* (WOLA) de 2003 a 2016, donde trabajó con una amplia gama de organizaciones de derechos humanos y justicia social, con las que desarrolló múltiples estrategias de incidencia en política exterior, crimen organizado, migración, seguridad y política de drogas. Previamente, de 1993 a 2002, fue directora del *Latin America Working Group*. Conoce de primera mano a decenas de organizaciones de la sociedad civil en América Latina, con énfasis especial en México y Centroamérica. Asimismo, ha sido consultora en Save the Children US, Oxfam International, Wellspring Philanthropic Fund, Open Society Policy Center, y con el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, donde produjo un documento de análisis sobre la influencia de la política estadounidense en la región transfronteriza México-Guatemala. Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Licenciatura en Historia, Trinity College, Deerfield, Illinois. joyleeolson1@gmail.com

Regina Martínez Casas

Profesora-investigadora Titular CII del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), desde 2003, donde fue asimismo Directora Académica entre 2016 y 2019. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Coordinadora general del proyecto 'Región Transfronteriza México-Guatemala (RTMG) a partir del 21 de noviembre de 2018. Previamente fue Supervisor Paramédico en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF y terapeuta del lenguaje en la Secretaría de Educación Pública SEP. Es Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Maestra en Antropología Social por el CIESAS Occidente y Lingüista por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Su más reciente libro publicado es *Pigmentocracias: Color, etnicidad y raza en América Latina* (coeditado con Edward Telles), Fondo de Cultura Económica, 2019. Integrante del Comité Organizador del Congreso 2020 de la *Latin American Studies Association* (LASA) '*América Latina: vinculando mundos y saberes, tejiendo esperanzas*'. reginamc@ciesas.edu.mx

Rafael Elías López Arellano

Investigador asociado del Proyecto Región Transfronteriza México-Guatemala. Actualmente cursa el doctorado en historia en El Colegio de México. En 2019 participó en la investigación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) denominada “Sistema de entidades relacionadas con la protección de los Derechos Humanos en la Región Transfronteriza México-Guatemala”. ikalmeztli@gmail.com

Nuty Cárdenas Alaminos

Profesora Asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en el Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-Mig). Es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Hizo sus estudios de Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Instituto Mora. Se especializa en los temas de políticas migratorias en América del Norte y migración y derechos humanos. Cuenta con diversas publicaciones arbitradas dentro de las que destacan: “La evolución de las políticas migratorias en América del Norte 1990 al siglo XXI: ¿oportunidad u obstáculo para una mayor movilidad en la región?” y “Open-door policy? Reintegration challenges and government responses to return Migration in Mexico” (co-autora Mónica Jacobo). Ha participado como ponente en diversos congresos nacionales e internacionales. Asimismo, es profesora a nivel licenciatura en el CIDE y la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI. nuty.cardenas@cide.edu

Elizabeth Sarahí Magallón Ibarra

Investigadora asistente en la División de Estudios Internacionales (DEI) del CIDE, de cuya Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales es egresada. Su tesis versó sobre ‘Las políticas migratorias restrictivas en países de tránsito: el caso de México, 2000-2017’, trabajo que explica el grado de restricción de la política migratoria mexicana por los intereses geopolíticos compatibles entre México y Estados Unidos, y por el creciente flujo migratorio de centroamericanos que atraviesan y se quedan en México.

Mariana Jiménez-Canet Atilano

Politóloga internacionalista, egresada de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido analista de datos e investigadora en la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, consultora para cálculo y difusión de indicadores económicos en Dateras. Fue investigadora asistente en la División de Estudios Internacionales (DEI) del propio CIDE y en el Conacyt. mariana.jimenezcanet@alumnos.cide.edu

Jorge Alberto Schiavon Uriegas

Profesor-investigador Titular “C” con definitividad en la División de Estudios Internacionales del CIDE, donde coordina el Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG), y es Director Ejecutivo de la Encuesta de Opinión Pública y Política Exterior ‘México, Las Américas y el Mundo’. Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Ciencia Política por la Universidad de California en San Diego y doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad. Presidente (2011-2013) de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). En 2019-2020 fue profesor residente en la Universidad de California San Diego, en una Cátedra de investigación Fulbright. Allí llevó a cabo un proyecto de investigación sobre las relaciones México-California y México-Texas. Sus líneas de investigación son: diplomacia local, relaciones internacionales de gobiernos subnacionales-paradiplomacia, cooperación internacional descentralizada. Ha participado en más de 400 conferencias, seminarios y congresos en 35 países. Su más reciente libro es: *Comparative Paradiplomacy*, New York, Routledge, 2019. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. jorge.schiavon@cide.edu

Luz María de la Mora Sánchez

A partir del 1 de diciembre de 2018 se desempeña como Subsecretaria de Comercio Exterior en la Secretaría de Economía del gobierno de México. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Yale, maestra por la Universidad de

Carleton, Canadá, y licenciada en Relaciones Internacionales por el Colegio de México (COLMEX). Fue jefa de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Fue Consejera Económica en la Embajada de México en Washington, D.C., y miembro del equipo de negociación de México para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el sector automotriz. Fue directora del Programa WEConnect International capítulo México, directora de LMM Consulting y profesora afiliada en el CIDE. Es miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). luzmadelamora@gmail.com

*Geopolítica en los tiempos de Trump:
política internacional y aspectos institucionales
de la relación México-Guatemala*
se terminó de imprimir el 15 de noviembre de 2020

Impresión y encuadernación
Offset Rebosán S. A. de C. V.
Acueducto No. 115, Col. Huipulco.
Alcaldía Tlalpan. C. P. 14370, Ciudad de México

Edición realizada a cargo de
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial.

Corrección de estilo, diseño, formación,
revisión de pruebas y cuidado de la edición
Doble Acento S. A. de C. V.
www.dobleacento.com.mx

El tiraje consta de 500 ejemplares.

La región transfronteriza México-Guatemala tiene una importancia geopolítica y económica de la cual pocos mexicanos somos conscientes. Es impostergable fortalecer su estudio y análisis. Los desafíos allí existentes son manifestaciones de fenómenos que se extienden hacia el interior de cada país.

Este libro consta de dos partes. La primera versa sobre la política internacional y en especial sobre el papel geopolítico de Washington en la región en estudio. En la segunda se realiza un análisis institucional de los factores que impactan la relación bilateral desde la perspectiva histórica, diplomática, comercial y cultural.

Los desafíos que enfrentamos no son menores: una terrible crisis humanitaria de migrantes y solicitantes de asilo centroamericanos, quienes desde la narrativa predominante son criminalizados; el despliegue del crimen organizado, y una visión reduccionista de la seguridad que busca controlar a la gente, no tanto a las mercancías o las drogas.

El funcionamiento de los mecanismos y acuerdos de cooperación bilaterales está marcado por la asimetría y la baja capacidad de las instituciones. La construcción de un futuro compartido entre Guatemala y México requiere plantear responsabilidades y respuestas conjuntas.

Las personas autoras de los capítulos somos investigadores en seis centros públicos de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Planteamos que una buena política exterior comienza dando la mayor prioridad a la relación con los vecinos. El reto de mayor envergadura es transitar hacia la promoción de oportunidades productivas, de inversión y comerciales, para un desarrollo sostenible e incluyente, con una mejor calidad de vida de los habitantes de la región. La construcción de la confianza recíproca deberá agregar la participación de actores empresariales, académicos, laborales, eclesiales y de organismos de la sociedad civil. Este libro representa nuestra contribución a estas tareas estratégicas y urgentes.

