

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



COMISIONES BINACIONALES: EL CASO MÉXICO-GUATEMALA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

MARIANA JIMÉNEZ CANET ATILANO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JORGE ALBERTO SCHIAVON URIEGAS

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO, 2019

*A mi madre*

## **Agradecimientos**

Este trabajo es producto de muchos meses de dedicación y esfuerzo. Pero sin las personas que mencionaré a continuación, no habría sido posible, por lo que les agradezco infinitamente su apoyo, el cual me dieron en distintos aspectos.

Quiero agradecer a mi madre por ser el pilar más importante para mí. Gracias a sus consejos es que entré al CIDE en primer lugar, gracias a sus palabras de aliento fue mucho más fácil llegar al final de la carrera, y gracias a todo el apoyo económico que me facilitó enormemente cada paso. Gracias a mis hermanos por animarme e impulsarme a llegar hasta el final. Gracias a mi padre por permitirme y financiarme el intercambio en el extranjero, donde aprendí muchas cosas más que lo académico.

Agradezco a los profesores que me acompañaron en este proceso, que me formaron como una profesionista competente. En especial al Doctor Jorge Schiavon, quien ha procurado mi aprendizaje más que cualquier otro profesor, y sin cuya guía y aportaciones esta investigación no habría sido posible. Asimismo, quiero agradecer al Doctor Gerardo Maldonado, por sus correcciones y, sobre todo, por su actitud siempre comprensiva y positiva. También a la Doctora Nuty Cárdenas y a la Doctora Mónica Toussaint, que me facilitaron enormemente el acceso a información necesaria para la investigación.

Gracias a todos mis compañeros por compartir estos 4 años conmigo. Gracias por los puntos de vista que enriquecían mi aprendizaje, por las pláticas fuera del aula, por el apoyo que me dieron para facilitar la carga de trabajo, por sus palabras de motivación, por los chistes y las risas y también por los debates. Gracias a todos ustedes por hacer de mi estancia en el CIDE una experiencia lo más amena posible. Adicionalmente agradezco a las generaciones anteriores a la mía, por su disposición de resolver mis dudas y darme consejos para mejorar mi desempeño. Con su ayuda, todo fue mucho más sencillo.

Finalmente, quiero darle las gracias al CIDE. A pesar de los momentos de duda, el CIDE siempre me brindó las mejores herramientas, los mejores profesores y muchas oportunidades que me convencieron firmemente de mi vocación. Estudiar aquí es, sin duda, de las mejores y más importantes decisiones que he tomado en mi vida. Siempre estaré a disposición para apoyar a mi institución y a todos los que forman parte de ella. Muchas gracias a todos y cada uno de los profesores, del personal administrativo y de los estudiantes. Me llevo lo mejor de estos 4 años.

## **Resumen**

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 componen de 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 propone un esquema a partir de un enfoque cualitativo para estudiar las comisiones binacionales, aplicado a un caso de una comisión binacional compuesta de doce grupos: la Comisión Binacional México-Guatemala. El objetivo es analizar la variación en el funcionamiento de los grupos que la componen y las explicaciones de esta variación. El argumento central del texto 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, demuestro 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 en el otro país y una capacidad institucional robusta.

**Palabras clave:** comisiones binacionales, México, Guatemala, cooperación intergubernamental, grupos de trabajo, funcionamiento, confianza, asimetría de poder, capacidad institucional.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
I. Delimitación conceptual.....	4
I.1 Comisiones binacionales.....	4
I.2 Funcionamiento.....	5
II. Marco teórico.....	5
III. Hipótesis de trabajo.....	10
IV. Metodología de investigación.....	12
IV.1 Variable dependiente.....	14
IV.2 Variables independientes y de control.....	16
V. Relaciones institucionales México-Guatemala.....	19
VI. Resultados.....	23
VI.1 Variación de la dependiente.....	23
VI.2 Comprobación de hipótesis 1.....	26
VI.3 Comprobación de hipótesis 2.....	32
VI.4 Comprobación de hipótesis 3.....	35
VII. Conclusiones.....	38
Bibliografía.....	42
Anexos.....	48

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala (1987-2018) .....	23
Cuadro 2. Indicadores de asimetría de poder entre México y Guatemala .....	27
Cuadro 3. Relaciones diplomáticas y económicas entre México y Guatemala y al exterior .....	28
Cuadro 4. Nivel de interés promedio de cada tema (1987-2018).....	29
Cuadro 5. Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de interés promedio (1986-2018) .....	30
Cuadro 6. Nivel de confianza en cada tema .....	33
Cuadro 7. Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de confianza.....	34
Cuadro 8. Capacidad institucional de los organismos a cargo de los grupos.....	35
Cuadro 9. Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de capacidad institucional .....	37

## **Lista de abreviaturas**

Administración Pública Federal (APF)  
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)  
Análisis de Política Exterior (APE)  
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)  
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)  
Comisión Binacional México-Guatemala (CB)  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)  
Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)  
Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)  
Estados Unidos de América (EE. UU.)  
Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG)  
Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF)  
Impuesto sobre la renta (ISR)  
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)  
Instituto Nacional de Migración (INAMI)  
Mesoamérica sin Hambre (MSH)  
Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (MRE)  
Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)  
Organización de Estados Americanos (OEA)  
Organización de las Naciones Unidas (ONU)  
Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN)  
Organización no gubernamental (ONG)  
Partido Acción Nacional (PAN)  
Producto Interno Bruto (PIB)  
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)  
Secretaría de Gobierno (Segob)  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)  
Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN)  
Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE)  
Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)  
Tarjeta de Visitante Regional (TVR)  
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)  
United States (US)

## **Introducción**

Las comisiones binacionales son la expresión máxima de cooperación bilateral 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 temas distintos (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, s.f. Consultado 10 de enero de 2018). Las comisiones binacionales se componen de distintos grupos, dependiendo de las áreas temáticas que los países están 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 sólo 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 éstos 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, al observar la Comisión Binacional México-Guatemala, 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 esta investigación es responder la pregunta **¿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 -manteniendo constante la asimetría de poder entre ambos países- es que 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. Y tercero, la variación se explica por el nivel de consolidación institucional de los gobiernos de ambos países. Para analizar y sustentar estos tres argumentos, estudio 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. Por ello, la principal aportación de esta investigación es proponer un esquema de análisis para estudiar la variación en el funcionamiento de los grupos de las comisiones binacionales. 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 ya 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 trabajo se divide en seis 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. La cuarta, la metodología de la investigación, así como la justificación del caso de estudio. La quinta sección muestra un breve recuento histórico de las relaciones institucionales de los países estudiados. La sexta 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.

## **I. Delimitación conceptual**

### *I.1. Comisiones binacionales*

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 reúne a los gabinetes de manera periódica para tratar temas de interés (U.S Department of State, s. f. Consultado el 20 de noviembre de 2018). La Secretaría de Relaciones Exteriores de México (s.f. Consultado el 10 de enero de 2018), 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 utilizo 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 en 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.

### *1.2. Funcionamiento*

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 pueden agregar intereses; y 4) si pueden 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 4) su aplicación y 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.

## **II. 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, utilizo 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. Las relaciones bilaterales también pueden ser vistas desde las teorías realistas, funcionalistas y constructivistas. Sin embargo, por los motivos que expongo a continuación, el poder explicativo de estas teorías es menor al de la interdependencia.

La teoría realista asume que los Estados son actores unitarios. Esto podría ser útil al explicar la imposición de la agenda de un país sobre otro, dada la asimetría de capacidades militares, las acciones guiadas por el interés y el poder de los Estados (Morgenthau, 1988). Sin embargo, esta teoría se queda corta al explicar los procesos internos mediante los cuales se articulan los intereses de cada Estado y se llega a la cooperación en ciertos temas. Aunado a esto, el realismo es pesimista respecto a la cooperación, lo cual no sirve para explicar los éxitos y avances que los grupos que funcionan han logrado en beneficio de ambas partes. Mearsheimer (2005) considera que las organizaciones internacionales están sobrevaloradas porque no cuentan con mecanismos de cumplimiento, sobre todo en temas de seguridad. Esto en la realidad es falso, ya que los países han logrado establecer relaciones bilaterales cooperativas en temas de seguridad.

Esta teoría, al tratar las relaciones entre países como un juego de suma cero, no funciona para entender mecanismos de cooperación de suma positiva, como lo es una comisión binacional. Por otra parte, el realismo estructural de Kenneth Waltz (1954) explica las instituciones en función de la distribución de poder de los Estados, pero no puede responder la pregunta de funcionamiento de éstas, salvo en casos donde los temas de *low politics* tienen mejor funcionamiento y los de *high politics* menor. En este sentido, los temas de cooperación bilateral funcionales serían temas de economía, de desarrollo y culturales, mientras que se esperaría disfuncionalidad en temas de seguridad, migración o cooperación militar. Para Waltz, es tan importante la seguridad para los Estados que no cooperarían en estos temas, lo cual no se refleja empíricamente (por ejemplo, los países de la OTAN, que se alían y cooperan en temas de seguridad).

Krasner indica que, para los realistas, la política internacional deviene de la distribución de poder (Krasner, 1994: 105). En este sentido, se podría esperar que el funcionamiento de los grupos deviniera de la exigencia de un Estado para maximizar sus intereses. Sin embargo, algunos temas requieren no sólo la imposición, sino el uso de cooperación para que ambos Estados ganen, sin importar las ganancias relativas. Se necesita tanto la respuesta como la disposición de ambos Estados. Asimismo, las instituciones que han creado en conjunto no se

pueden minimizar, ya que son las responsables del avance y la armonía de la relación entre dos países. Estas instituciones mitigan la desconfianza y resuelven conflictos, por lo que las teorías que no toman en cuenta el papel de las instituciones resultan incompletas en la explicación.

El funcionalismo propone que las organizaciones internacionales se crean para satisfacer funciones específicas, que no hay diferencia entre *low* y *high politics*, que la cooperación empieza en temas de *low politics* y, una vez que funciona, hay un efecto *spill over* en temas políticos o de seguridad (Karns y Mingst, 2004: 45-48). No obstante, en una comisión binacional los temas de *low politics* han sido ignorados en ocasiones, y si el efecto fuera de contagio se podría ver que los temas de *low politics* son funcionales y en los de *high politics* va aumentando el funcionamiento, pero esto no siempre se cumple. Por lo tanto, el funcionalismo no explica satisfactoriamente la variación en el funcionamiento de los grupos de trabajo en una comisión binacional.

El constructivismo de Wendt (1999) indica que existe un proceso de estructuración mutua entre las instituciones y las normas. “Los intereses del Estado y la nación son resultado de las identidades sociales” (Wendt, 1999: 250) de las élites y los individuos. Los gobiernos se definen por la identidad y la cultura de la nación, por las ideas y prácticas de quienes la conforman (Mingst, 2006: 139). La cooperación bilateral sería impulsada por la colectividad, que influye en los gobiernos para lograr objetivos comunes, y esto llevaría a que los gobiernos construyeran una comisión binacional. Sin embargo, no todos los países tienen la misma percepción sobre los otros y, además, a pesar de la percepción negativa de la población sobre un país, éstos siguen cooperando. Por lo tanto, el constructivismo no permite explicar plenamente el funcionamiento en la cooperación de los grupos de una comisión binacional. Si bien esta teoría funciona para explicar cómo las identidades y percepciones influyen en la política exterior, existen otros factores que esta teoría no considera: la asimetría de poder entre Estados y la importancia de la institucionalización.

Por lo tanto, este trabajo asume que el liberalismo es la mejor teoría para explicar tanto el surgimiento como la variación en funcionamiento de grupos dentro de una comisión binacional, en particular la teoría de la interdependencia. El liberalismo no toma a los Estados como actores unitarios, lo cual sería un supuesto incompatible con la cooperación intergubernamental. Además, no hay un interés fijo como maximizar el poder o la seguridad, pues dependen de la pluralidad que existe dentro del Estado (Karns y Mingst, 2004: 45-50). La

cooperación sí es vista como algo posible; en un juego repetido, los individuos que son racionales aprenden que es mejor cooperar y negociar para que el comportamiento vaya acorde a las preferencias (Keohane, 2005: 211). Los pensadores liberales<sup>1</sup> convergen en que, mediante buenas instituciones, los Estados entrarán en cooperación para velar por sus intereses. Por lo tanto, la aproximación liberal es la más adecuada para estudiar mecanismos de cooperación como las comisiones binacionales.

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 ésta (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 (1983: 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 rol 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 sólo los Estados, que influyen directamente en las relaciones entre Estados (Velázquez, 2011: 165). La creación y 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 éstas.

Dentro de las teorías liberales, está la teoría de la interdependencia. Esta teoría 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

---

<sup>1</sup> Grocio tenía una visión jurídica y, en su pensamiento, las reglas están en beneficio de los Estados. Para Locke, en la naturaleza humana está la cooperación. Kant, por otra parte, afirma que las buenas instituciones producen una unión pacífica entre los Estados (Mingst, 2006). Prado Lallande expone que los Estados, al tener intereses comunes, entrarán en cooperación para generar beneficios colectivos (2014: 253).

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 internacional (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.

### **III. Hipótesis de trabajo**

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, presento 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. Ésta 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 en un tema en un momento determinado, se espera observar que el grupo de trabajo encargado de éste mejore su funcionamiento.

El cambio en intereses se puede suscitar por un cambio en la administración presidencial. El poder ejecutivo es el encargado no sólo 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 tomaré 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 desconfianza 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). La percepción del papel nacional está influida por factores sociales, y son importantes —sobre todo la percepción de las élites— en el comportamiento de las burocracias (Hudson, 2008: 22).

*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 de llevarlos a cabo. Esto, regularmente, ocurre en cambios violentos de gobierno, ya que se reestructuran completamente las instancias gubernamentales y dañan la capacidad de alcanzar metas anteriormente propuestas y de sugerir nuevas.

#### **IV. Metodología de investigación**

Para poner a prueba empírica las hipótesis de este trabajo, seleccioné 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. Con esta afirmación, el autor remarca 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, por lo que si se analizaran serían menos observaciones. Con Estados Unidos, México tenía una comisión con más de 20 subcomisiones, sin embargo, ésta dejó de funcionar a partir de 2001 de manera regular.

La Comisión Binacional México-Guatemala es la más antigua que tiene México; 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 doce 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. Como se verá en la operacionalización de la variable dependiente, 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 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 1).

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, sólo 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 temas 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 a 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.

Esta investigación se sustenta en datos cualitativos obtenidos mediante revisiones bibliográfica y documental y entrevistas estructuradas. En primer lugar, hice una revisión exhaustiva de literatura acerca de la relación institucional México-Guatemala, específicamente de la Comisión Binacional. El periodo que estudio va de 1987, fecha de la I Reunión de la Comisión Binacional, a 2018. En segundo lugar, realicé 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, entrevisté a ocho funcionarios, académicos y diplomáticos con amplio conocimiento de la relación institucional que existe entre los dos países (véase Anexo 2).

#### *IV.1. Variable dependiente*

La variable dependiente es el funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional desde 1987 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 la obtuve 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, sintetice 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<sup>2</sup> y 5) más de un entrevistado lo destaca por su buen funcionamiento.

Con base en esta información, clasifiqué 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 de los grupos, 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, procedí a la explicación de

---

<sup>2</sup> Como aclaración, la diferencia entre el criterio para operacionalizar la variable dependiente y la variable independiente de institucionalización es que, en el primer caso, considero si existe personal adicional en el ministerio o la secretaría encargados del grupo cuya función sea exclusivamente tratar los temas de la Comisión Binacional, o más aún si existe un órgano externo encargado de llevar a cabo los compromisos del grupo. Por otra parte, el criterio para medir la institucionalización como variable independiente toma en cuenta el funcionamiento de la secretaría o ministerio por sí mismos, más allá de la atención que le ponen a la Comisión Binacional.

esta variación y a comprobar si las hipótesis planteadas son consistentes con la evidencia empírica.

#### *IV.2. Variables independientes y de control*

La primera variable independiente son los intereses del país con mayor poder. En este caso, primero considero como condición previa la asimetría. Una vez que controlé por la asimetría, analicé 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. Considero el cambio de interés de 1987 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, presento un cuadro que incluye el interés promedio de cada país, considerando si hubo cambios en el mismo dependiendo del periodo presidencial. Ponderé el interés de cada país de la siguiente manera:

- **Interés alto:** Los discursos presidenciales mencionan 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:** Los discursos presidenciales llegan 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 pocas acciones a cabo del tema en general.
- **Interés bajo:** No se menciona el tema en ningún discurso presidencial, 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.

La segunda variable independiente está definida como el nivel de confianza. La operacionalización de esta variable 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 variable fue medida a partir de la revisión de literatura, para identificar las áreas en las que Guatemala desconfía de México y viceversa. Posteriormente, analicé si se ha paralizado el funcionamiento de los grupos encargados de estas áreas (que no tuvieron acciones o que los compromisos no se cumplan); y tomé en cuenta la percepción de los expertos entrevistados.

La manera en que clasifiqué 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 medí el nivel de confianza, pude asociar si la baja desconfianza 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 variable independiente es la capacidad institucional (es decir, que cuente con presupuesto, poca rotación de personal, un mandato claro, normas y reglas específicas y especialización). Para medirla, identifiqué las áreas burocráticas encargadas de los grupos de la Comisión Binacional; posteriormente, realicé 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 a 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. Compruebo si a mayor capacidad institucional, mejor es el



funcionamiento en el grupo que esa instancia de gobierno tuviera 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, sintetice la información en un cuadro que incluye el 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.

Ya que categoricé 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. Esto para algunos grupos, ya que para algunas dependencias no fue posible encontrar los datos necesarios para clasificar de manera adecuada su capacidad institucional.

Además de las tres variables explicativas mencionadas, este trabajo toma en cuenta tres variables de control. La primera es la asimetría de poder. Esta 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, presento otro cuadro de datos, específicamente para mostrar la sensibilidad y vulnerabilidad dentro de esta relación de

interdependencia asimétrica. A este cuadro agrego los siguientes datos: número de misiones diplomáticas en el mundo, su representación diplomática bilateral, datos de comercio tanto al mundo como mutuo y flujos migratorios entre los dos países. De este modo, se podrá ver cuál país, en el caso de ruptura, sería más sensible y vulnerable y medir la asimetría dentro de la interdependencia.

La segunda variable de 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, espero 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 sólo 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, tales como la ONU.

La tercera variable de control es que ambos países estén en un régimen considerado 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.

## **V. Relaciones institucionales México-Guatemala**

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) con Ramiro de León Carpio (1993-1996) y Álvaro Arzú (1996-2000). 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, 2016: 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, 2016: 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). El presidente había tenido un escándalo en la Ciudad de México de índole personal que lo inhibió de acercarse al país (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 (Comunicado conjunto, 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, 2004). También se utilizó la Comisión Binacional en temas de educación, sin por ello abandonar la prioridad a 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. Calderón buscó mejorar las relaciones con América Latina en general (Toussaint, 2016: 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 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 tomó 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 (Senado de la República: 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, muestro 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.

## VI. Resultados

En esta sección, presento los resultados de la investigación, de la manera que expliqué previamente en la metodología. Primero, presento el cuadro del funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional con los criterios establecidos a lo largo del periodo estudiado. Segundo, se muestran los cuadros que corresponden a las variables independientes. Tercero, se hace un análisis crítico con los principales resultados de las entrevistas y la investigación documental y las pruebas de asociación de la variable dependiente con los resultados de las variables independientes.

### VI.1 Variación de la dependiente

Así, el siguiente cuadro presenta la clasificación de la variable dependiente, es decir, el nivel de funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional:

**Cuadro 1.** Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala (1987-2018)

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, hacen 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 hacen 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 éstos no llegan a la acción. No tienen personal específico y sólo lo menciona un entrevistado.	MEDIO
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.

Para poder ejemplificar el funcionamiento de los grupos anteriormente descrito, es relevante especificar los acuerdos y acciones más relevantes que han tenido, sobre todo aquellos cuyo funcionamiento se considera alto. En el grupo de migración se han observado actividades desde su creación en 1989 y siempre ha sido un tema prioritario en las reuniones generales de la Comisión Binacional. En 1999, Guatemala remarcó la necesidad de mejores garantías de protección a sus migrantes. Para 2003, se establecieron oficinas de Atención al Migrante, por la

preocupación recurrente de Guatemala de violaciones a derechos humanos en la zona fronteriza. En 2011 se reformó la Ley de Migración mexicana y se implementó la Tarjeta de Visitante Regional que permitía el paso libre (por algunos días) a guatemaltecos en territorio mexicano. Adicionalmente, se crearon programas de retorno: “Bienvenido a casa” para guatemaltecos y “Somos México” para mexicanos. Por ello, no se puede decir que los acuerdos del grupo se han quedado en papel, ha habido acciones concretas de atención al tema.

En cuanto al grupo de puertos y servicios fronterizos, en 1989 ambas partes firmaron un Tratado para fortalecer CILA. En 2003, se modernizaron ocho cruces formales; previamente se habían ampliado de 2 a 8 los cruces formales. Se siguieron reuniendo de manera constante y en 2016, en su XVIII reunión, acordaron comenzar trabajos para mejoramiento de infraestructura.

Del Grupo de Alto Nivel de Seguridad, se puede observar un interés continuo ya que a partir de su creación en 2002 -la seguridad se volvió prioridad en la agenda después de los ataques terroristas en Estados Unidos en 2001- las reuniones, acuerdos y acciones han sido constantes. En 2003 fue su primera reunión, en la que se acordó cooperación jurídica y prevención para el lavado de dinero. A partir de 2006, con la presidencia de Calderón, la seguridad fue un tema prioritario. GANSEF se transformó en GANSEG (excluyendo a Belice) en 2007; se reunieron en 2008 para reforzar la vigilancia fronteriza y en 2011 se capacitó a las autoridades para que tuviesen mayores iniciativas. Los ejércitos también colaboraron en operaciones de decomiso de droga.

El Grupo de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros de 1996 a 2000 fue importante para negociar el Tratado de Libre Comercio entre México y los países del Triángulo Norte. El Grupo de Energía firmó un Memorandum en 2003 de cooperación energética, sin mayores resultados (más bien conflictos) posteriores. El Grupo de Cooperación Educativa y Cultural firmó un convenio de cooperación con vigencia de 2005 a 2012, logrando al final del periodo un 70 por ciento de cumplimiento del programa. El de Cooperación Científica y Tecnológica logró 57 por ciento de los objetivos para apoyar el programa Mesoamérica sin Hambre. De los otros grupos, si bien se reunieron o llegaron a acuerdos, no hay acciones destacables que ejemplifiquen el compromiso de los países con ese tema en particular.

Adicionalmente a los criterios establecidos en la parte de metodología y el recuento de las acciones de los grupos, 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 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.

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. 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.

## VI.2 Comprobación de hipótesis 1

Una vez que realicé la clasificación, es necesario poner a prueba el argumento central del trabajo a partir de la medición de las variables dependientes y las pruebas de asociación entre los resultados. En los siguientes cuadros, primero presento 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 <sup>2</sup>	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 sólo al 6.56 por ciento del mexicano; su PIB per cápita es, en promedio, la mitad del de México. La inflación en Guatemala es 35.45 por ciento mayor que en México. En términos militares, el personal guatemalteco equivale únicamente al 6.2 por ciento del mexicano. El presupuesto militar es 60 por ciento 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 por ciento de su PIB a este sector, mientras que Guatemala invierte sólo el 8 por ciento de lo que gasta México, es decir, 0.045 por ciento de su PIB.

Para medir la interdependencia es necesario conocer la diferencia de representación diplomática, comercio y migrantes en el territorio del otro:

**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 y el Banco Mundial. Disponible en: [http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica\\_poblacion.html](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 (Embajada de México en Guatemala, s. f. Consultado en septiembre de 2018).

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 por ciento de sus exportaciones, mientras que México sólo para el 0.1 por ciento 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, presento el cuadro de intereses promedio, basado en el análisis del discurso presidencial, la revisión de las prioridades de política exterior en las distintas administraciones presidenciales y, posteriormente, 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 ofrece.
Migración	ALTO	ALTO	Guatemala desde una perspectiva de derechos

			humanos; México desde una securitizadora
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 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).

### *Prueba de asociación*

Para asociar los resultados de la variable dependiente y de la primera variable explicativa, opto por 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, comento los resultados de manera general con algunas observaciones puntuales relevantes en los resultados.

**Cuadro 5.** Asociación nivel de funcionamiento promedio y nivel de interés promedio (1986-2018)

Grupo	Funcionamiento del grupo	Interés Guatemala	Interés México	Hipótesis Verdadera 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 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, la hipótesis se sostiene empíricamente.

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), Proyecto Mesoamérica, 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 que sociales, por lo que aunque sí hay interés de México en desarrollo, no es exclusivamente social. Por lo tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores desplazó en estos temas a la Secretaría de Desarrollo, quienes supuestamente debían 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 comprueba, 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 programa 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: según los reportes de las Cancillerías, 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.

### *VI. 3 Comprobación de hipótesis 2:*

La segunda hipótesis se refiere al nivel de confianza entre ambos países en temas determinados. Para realizar la clasificación, consideré la 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 hacia Guatemala	Nivel de confianza hacia 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 implementarlos.	BAJO. Guatemala pide intermediarios en cualquier donación que México haga con estos propósitos.
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 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, 2016; Zepeda, 2018; González, 2016; Guajardo, 2013), así como recursos internos de ambas Cancillerías y entrevistas.

### *Prueba de asociación*

Para asociar los resultados de la variable dependiente y de la segunda variable explicativa, repito el ejercicio de la primera prueba de asociación. Así, vemos si la hipótesis que relaciona los el nivel de confianza de los países con el funcionamiento de los grupos se cumple. Posteriormente, ofrezco 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 Verdadera 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 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 menor será 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 el uno al otro.

Sin embargo, esto no quiere decir que los niveles de confianza no afecten en absoluto. De acuerdo con las entrevistas y la revisión tanto bibliográfica (Castillo, 2007; Toussaint, 2016) y documental, la desconfianza general que tiene Guatemala en México ha paralizado la cooperación en repetidas ocasiones. Por ejemplo, no se concluyen proyectos energéticos, no aprovechan los recursos económicos 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.

#### VI.4 Comprobación de hipótesis 3:

La tercera hipótesis es acerca de la capacidad institucional relativa de las Secretarías, Ministerios y/u organismos encargados de los grupos de la Comisión Binacional. Realizo el cuadro con los criterios especificados en la parte de metodología. Se espera que, a menor capacidad institucional, menor sea el funcionamiento del grupo que tengan a cargo. No para todas las dependencias se pudieron conseguir los datos necesarios para clasificarlas en algún criterio de capacidad institucional.

**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. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
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. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.	Ministerio de Educación. Relativamente ALTA 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. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.	Ministerio de Economía. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.	Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN). SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Grupo de Desarrollo Social	Secretaría del Desarrollo. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.	Ministerio del Desarrollo. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Grupo de Energía	Secretaría de Energía. MEDIA.	Ministerio de Energía y Minas. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE. Ministro depuesto por corrupción en 2017.
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	Secretaría Nacional de Protección Civil. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.	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. SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.

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).

*Prueba de asociación.*

Para asociar los resultados de la variable dependiente y de la tercera variable explicativa, realizo 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 Verdadera o Falso
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	ALTO	ALTO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	ALTO	ALTO	ALTO	VERDADERO
Grupo de Cooperación Educativa y Cultural	MEDIO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	ALTO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Subcomisión de Asuntos Políticos	MEDIO	ALTO	MEDIO	VERDADERO
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	MEDIO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Grupo de Cooperación Científica y Tecnológica	MEDIO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Grupo de Desarrollo Social	BAJO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Grupo de Energía	BAJO	MEDIO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	BAJO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	BAJO	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE

Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres	NULO	MEDIA	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE	FALSO
---	------	-------	----------------------------	-------

---

Fuente: Elaboración propia.

Por la falta de disponibilidad de los datos y la falta de recursos para obtenerlos, no es posible refutar o no la hipótesis. No obstante, con base en las asociaciones que sí son mostradas en el cuadro 9, no podemos descartar que la capacidad institucional no tenga algún efecto en el funcionamiento del grupo que tiene a cargo. Esto es indistinto dependiendo el país; aunque Guatemala tiene, en la mayoría de los casos, la 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 INMUJERES tiene 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, tanto INMUJERES como la CNDH de Guatemala, se puede ver que ninguna de las dos habla de este grupo, por lo que es posible que no se consideren responsables del mismo. Por lo tanto, no sólo importa la capacidad institucional, también importa que la dependencia reconozca su responsabilidad como encargada del grupo y le de importancia.

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, discuto los principales hallazgos y, con base en ellos, elaboro una lista de recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala. Finalizo con las conclusiones del trabajo.

## **VII. Conclusiones: principales hallazgos, limitaciones, agenda futura e implicaciones de la investigación.**

Este trabajo tuvo como objetivo encontrar las causas de la variación en el funcionamiento de los grupos que componen una Comisión Binacional. Para ello, seleccioné 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 la variable dependiente –nivel de funcionamiento de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala- como las variables explicativas: 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 la variable dependiente y las variables explicativas. A partir de ello, encontré 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 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 éste. Los resultados fueron consistentes con la hipótesis, excepto en el caso 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.

Las principales limitaciones en la elaboración de la investigación fueron la falta de información, sobre todo publicada, y que en las entrevistas la parte guatemalteca fue muy reacia para dar respuestas y se mostró inaccesible para conceder entrevistas en diversas ocasiones. Una mejor comunicación desde Guatemala puede contribuir con otra perspectiva que también tome en cuenta sus puntos de vista e intereses. No obstante, con la información recabada de la literatura y los reportes de ambas cancillerías, las entrevistas fueron una contribución importante, pero no la única fuente de información. Por lo tanto, si bien el trabajo hubiese sido más completo de contar con la opinión más explícita de la parte guatemalteca, el análisis va mucho más allá de las entrevistas para evitar sesgos. La recopilación de información y su sistematización fue producto de varios meses de trabajo; y el manejo y la clasificación de la misma es una de las principales aportaciones de este trabajo. Pretendo que la forma de estudiar la Comisión Binacional México-Guatemala, a partir de los criterios de clasificación de la información, sea replicable para estudiar cualquier otra comisión binacional.

Las comisiones binacionales son 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 sólo 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 son un esquema que facilitan 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 derechos humanos que Guatemala presiona a México a que respete). 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).

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 sólo respondiendo a crisis sino contribuyendo a una relación institucional entre dos países más completa y cercana.



## Bibliografía

- Abbott, Kenneth y Duncan Snidal. “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, 2005. 25-59.
- Abella, Gloria. “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción? En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* volumen 37 no. 148. 1992. 63-76.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. “Becas y cursos de cooperación académica”. Consultada en marzo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/becas-y-cursos-de-cooperacion-academica>,
- Alden, Chris y Amnon Aran. *Foreign Policy Analysis. New approaches*. Nueva York: Routledge, 2011.
- Almond, Gabriel y Bingham Powell. *Comparative Politics Today. A World View*. Boston: Little Brown, 1984.
- Álvarez, Carlos. “Denuncian a secretario de Conred por cinco delitos”, en *Prensa Libre*. Guatemala: 27 de junio de 2018. Consultado en marzo de 2019.
- Archer, Clive. *International Organizations* 2a ed. Londres y Nueva York: Routledge, 1992. 131-152.
- Castillo, Manuel Ángel. “La vecindad México-Guatemala: una tensión entre proximidad y distancia” en *Estudios Demográficos y Urbanos* volumen 14 no. 1. Mayo de 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Situación de Derechos Humanos en Guatemala”. *Organización de los Estados Americanos*, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guatemala2016.pdf>
- Comunicado Conjunto. “Visita de Estado a México del Presidente de la República de Guatemala, licenciado Alfonso Portillo Cabrera” en *Japanese Machinery Center for Trade and Investment*. Febrero de 2002. Consultado en enero de 2018. Disponible en: [http://www.jmcti.org/kaigai/Latin/2002\\_03/2002\\_03\\_M02.pdf](http://www.jmcti.org/kaigai/Latin/2002_03/2002_03_M02.pdf)
- Córdova Alcaraz, Alberto. *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México. ¿Dónde estuvieron sus prioridades en 2011?* México: Fundar, 2013.

- Dirección de Análisis Económico. “Evaluación de las relaciones comerciales entre Guatemala y México a doce años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio”. *Ministerio de Economía*. Consultado en agosto de 2018. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/TPD/Mex\\_Norte/Studies/Review2013\\_GTM\\_MEX\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Studies/Review2013_GTM_MEX_s.pdf)
- Figuroa, Bruno. *Cien años de cooperación Internacional de México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016.
- González, Guadalupe y Rafael Velázquez. “La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia y el pragmatismo económico”. En *Foro Internacional*, volumen LIII no. 3-4. Julio-diciembre 2013. 572-618.
- Guajardo Soto, Guillermo. *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, 2008.
- Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave, Mcmillan, 2003.
- Hudson, Valerie. “The history and evolution of foreign policy analysis”. En *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*. Editado por Steve Smith, et al. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. “Mexicanos en el Mundo: Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2016”. *Secretaría de Relaciones Exteriores*. Consultado en Agosto de 2018. Disponible en: [http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica\\_poblacion.html](http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html)
- Karns, Margaret y Karen A. Mingst. *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, 2004.
- Keohane, Robert O. “Cooperación y regímenes internacionales”. En Robert O. Keohane, *Interdependencia, cooperación y globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. Arturo Borja (compilador). México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005- 207-232.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. *Power and Interdependence*. Nueva York: Harper Collins Publishers, 1989.

- Krasner, Stephen. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables” en Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield, *International Organization: A Reader*. Nueva York: Harper Collins, 1994. 97-109.
- Maldonado, Marcela. “Los tres niveles de análisis” en *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Editado por Jorge Schiavon et al. México: CIDE, 2016. 91-106
- Macouzet, Ricardo y Luis González Villanueva. “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, en *Foro Internacional* volume XLI, no. 4. Octubre-diciembre 2001. 784-818.
- Mearsheimer, John. “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, 2005. 60-108.
- Migración, Guatemala. Página Oficial. Consultada en marzo de 2019. Disponible en: <http://igm.gob.gt/>
- Mingst, Karen. *Fundamentos de las relaciones internacionales*. México: CIDE, 2006.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación Internacional. “V Reunión de la Comisión Binacional Italia-México. *Ambasciata d’Italia. Citta’ Del Messico*. 18 de octubre del 2016. Consultado el 20 de noviembre del 2018. Disponible en: [https://ambcittadelmessico.esteri.it/ambasciata\\_cittadelmessico/es/ambasciata/news/dal\\_1\\_ambasciata/2017/10/v-riunione-della-commissione-binazionale.html](https://ambcittadelmessico.esteri.it/ambasciata_cittadelmessico/es/ambasciata/news/dal_1_ambasciata/2017/10/v-riunione-della-commissione-binazionale.html)
- Ministerio de Desarrollo. Página Oficial. Consultada en abril de 2019. Disponible en: <http://www.mides.gob.gt/webtwo/>
- Ministerio de Economía. Página Oficial. Consultada en marzo de 2019. Disponible en: <https://www.mineco.gob.gt/>
- Ministerio de Educación. Página Oficial. Consultada en abril de 2019. Disponible en: <http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>
- Morgenthau, Hans. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Parsons, Talcott. *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- Prado Lallande, Juan Pablo. “El Liberalismo Institucional” en Schiavon, Jorge Alberto, 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, 2014. 367-386.

Presidencia. “El Presidente Alvaro 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”. 26 de febrero de 1996. Consultado el 4 de marzo de 2019. Disponible en:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb96/26feb96-2.html>

Presidencia. “Visita de Estado a México del Presidente de la República de Guatemala”.

*Actividades*. 22 de febrero de 2005. Consultado en enero de 2018. Disponible en:

<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=16842>

Procurador de los Derechos Humanos. Página Oficial. Consultada en abril de 2019.

Disponible en: <https://www.pdh.org.gt/>.

Redacción, “Alfonso Portillo candidato: su pasado mexicano” en *Proceso*. 2002. Consultado en octubre de 2018.

Redacción. “Inicia reunión de Comisión Binacional México Guatemala” en *Notimex*. 22 de agosto de 2013. Consultado en marzo de 2018. Disponible en:

<https://www.20minutos.com.mx/noticia/b51412/inicia-reunion-de-comision-binacional-mexico-guatemala/>.

Renan, Ernest. “Guatemala y su Historia”, en *Istor*, volumen 24. México: CIDE, 2006.

Secretaría de Energía. “Blog”. Consultado en abril de 2019. Disponible en:

<https://www.gob.mx/sener>.

Secretaría de Gobernación. “Centro Nacional de Inteligencia”. Consultado en marzo de 2019.

Disponible en: <https://www.gob.mx/cni>.

Secretaría de Gobernación. “Mujeres”. Consultado en abril de 2019. Disponible en:

<http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Blog”. Consultado en marzo de 2019. Disponible en:

<https://www.gob.mx/sre>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Acciones de colaboración México-Guatemala”.

*Embajada de México en Guatemala*. Consultado en enero de 2018. Disponible en:

[https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=37](https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=37).

Secretaría de Relaciones Exteriores. “CILA Mex-Guat y CILA Mex-Bel”. *Acciones y Programas*. 15 de marzo de 2016. Consultado en octubre de 2018. Disponible en:

<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mex-guat-y-cila-mex-bel>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Mecanismo de diálogo y cooperación bilateral”.

*Embajada de México en Guatemala*. Consultado en enero de 2018. Disponible en:

<https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “XII Edición de la Comisión Binacional España-México”.

*Prensa*. 20 de abril de 2017. Consultado el 15 de noviembre de 2018. Disponible en:

<https://www.gob.mx/sre/prensa/xii-edicion-de-la-comision-binacional-espana-mexico>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Página Oficial. Consultada en marzo de 2019. Disponible en: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/>.

Senado de la República. “Aspectos relevantes de la visita de Estado del Presidente Enrique Peña Nieto a la República de Guatemala”. *Centro Gilberto Bosques*. Consultado el 8 de octubre de 2018. Disponible en:

[http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/070617\\_EPN\\_Guatemala.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/070617_EPN_Guatemala.pdf)

Schiavon, Jorge. “La teoría de la interdependencia” en *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Editado por Jorge Schiavon et al. México: CIDE, 2016. 387-402.

Schiavon, Jorge et al. *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. México: CIDE, 2016.

The Observatory of Economic Complexity. “México”. Consultado en agosto de 2018. Disponible en: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/>

The Washington Office on Latin America. *El control aumentado en la Frontera Sur*. Estados Unidos: WOLA, 2015.

Toussaint, Mónica. *Las relaciones México-Centroamérica*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.

Unidad de relaciones económicas y cooperación internacional. “Manual de Organización de la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales”. *Secretaría de Relaciones*

- Exteriores*. Junio de 2006. Consultado en marzo de 2019. Disponible en: <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/28modgreb.pdf>,
- U. S. Department of State. “U. S. – Mexico Binational Commission”. *Mexico*. Consultado el 20 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.state.gov/p/wha/ci/mx/c10787.htm>
- U.S. Embassy and Consulate in Nigeria. “U. S.- Nigeria Binational Commission”. *Our relationship*. Consultado el 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://ng.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/current-issues/u-s-nigeria-binational-commission/>
- Vázquez, Pedro. “Las relaciones entre México y Guatemala” en *Revista Mexicana de Política Exterior* núm 36-37. 1992.
- Velázquez, Rafael. “Cambios y continuidades del sistema internacional” en *Relaciones internacionales*, año 20, volumen 41. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata, 2011. 159-177
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez. “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, 2013. pp 483-516.
- Viotti, Paul R. & Mark V. Kauppi. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon, 1999.
- Waltz, Kenneth. *The Man, The State and The War*. Nueva York: Columbia University Press, 1954.
- Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge, U.K. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Zepeda, Beatriz, et. al. *Fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización*. México: FLACSO, 2018.

#### Bases de datos

- World Bank Open Data. Consultado en agosto de 2018. Disponible en: <https://data.worldbank.org>.

**Anexo 1: Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional (1987-2018). Mayor detalle.**

<b>Funcionamiento promedio de los grupos de la Comisión Binacional México-Guatemala (1987-2018)</b>						
Grupo	Instancias encargadas	Reuniones	Acuerdos	Acciones	Limitaciones/ ventajas	Funcionamiento
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 año 2016	Desarrollo y seguridad de la frontera	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.	<b>Medio</b> Cumple 3 de las 5 características: sí han tenido reuniones, acuerdos y acciones. No lo mencionan los entrevistados ni tiene personal específico.
Subcomisión de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros	Subdirección General de Relaciones Económicas Bilaterales de Guatemala. Dirección General de Acuerdos Económicos Internacionales de México.	12 al año 2017	Eliminar doble imposición del ISR. Prevenir la evasión fiscal. Asistencia Aduanera	Tratado de Libre Comercio entre México y los países del Triángulo Norte. Promoción de Inversiones	Incertidumbre jurídica y política en Guatemala estancan la inversión.	<b>Medio</b> Cumple 3 de las 5 características: se reúnen, tienen acuerdos y acciones. No lo mencionan entrevistados y no cuenta con personal específico.
Grupo de Puertos y Servicios Fronterizos	Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala	19 reuniones al año 2018.	Modernización y prevención de incidentes fronterizos	En 2003 se abrieron 4 cruces fronterizos, además de los 4 que existían. 2016 acordaron mejorar infraestructura. 2018 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.	<b>Alto</b> Cumple con las cinco características: Se reúne, se llegan a acuerdos y acciones, tiene un órgano especializado. El 70% de los entrevistados lo menciona.

Grupo de Asuntos Migratorios y Fronterizos	Instituto Nacional de Migración de México y el Instituto Guatemalteco de Migración	19 reuniones al año 2017.	Cooperación laboral. Repatriación ordenada, ágil y segura.	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.	<b>Alto</b> 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.
Grupo de Alto Nivel de Seguridad	Secretaría de Gobernación, Ministerio de Gobernación y Centro de Investigación y Seguridad Nacional	17 reuniones al año 2017.	Prevenir narcotráfico, fármaco dependencia, lavado de dinero. Combate al tráfico ilícito de estupefacientes, químicos y armas de fuego.	Cooperación jurídica y prevención para el lavado de dinero. Reforma: de GANSEF (con Belice) a GANSEG (sin Belice). Reunión para evaluar mecanismos y reforzar la vigilancia fronteriza.	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.	<b>Alto</b> 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.



				Instrucción para autoridades.			
Grupo de Desarrollo Social	Sedesol y Ministerio del Desarrollo Social.	3 reuniones al año 2016	Pacto de Cero. Acuerdo de Cooperación Técnica.	Hambre de	Programa de Trabajo 2017-2018 para conjuntar esfuerzos con Mesoamérica sin Hambre y AMEXCID.	Sin dirección clara, sin acciones que tengan repercusiones importantes.	<b>Bajo</b> 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.
Grupo de Energía	Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central y el Ministerio de Energía y Minas de Guatemala	3 reuniones en 12 años, al año 2016.	Construir un gasoducto binacional e interconexión eléctrica.	un e	En 2003 se firmó un Memorándum de entendimiento entre ambas instancias encargadas.	Guatemala se rehúsa a la implementación del gasoducto, a pesar de estar pactado. Acciones sin continuidad y aisladas (OAS, s.a)	<b>Bajo</b> Cumple dos de las cinco características: Personal capacitado y acuerdos. No hay acciones, los entrevistados lo mencionan de manera negativa y no se reúnen.
Grupo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	4 reuniones al año 2016.	Atención a temas medioambientales y al cambio climático, así como recursos naturales binacionales		Acuerdo de Ruta Crítica del Gasoducto. Convenio sobre la protección del ambiente en zona fronteriza.	No se ha implementado el gasoducto. No queda claro si es mandato del Grupo de Energía o el de Medio Ambiente.	<b>Bajo</b> 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.
Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales	Sistema Nacional de Protección Civil de México, Secretaría de Gobernación y la Coordinación Nacional para la reducción de desastres	9 al año 2016.	Apoyo en caso de desastres naturales.		México invita a Guatemala a la Reunión de la Plataforma Global de Reducción de Riesgos de	No hay acciones de cooperación significativas, a pesar de la oportunidad por los recientes desastres en ambos países.	<b>Bajo</b> Cumple con 1 característica: se reunieron al menos una vez. Las demás están ausentes.

				Desastres en Cancún.					
Grupo de Cooperación Educativa Cultural	de	Secretaría de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación	de	10 reuniones al año 2016.	Programa de cooperación educativa, de juventud, de cultura física y deporte	de	En 2011 se firmó un Convenio, que al 2014 tenía 70% de cumplimiento. Programa de cooperación turística. Evento en Guatemala "México, Identidad Fantástica".	Faltan recursos. No se otorgan demasiadas becas a estudiantes guatemaltecos en México.	<b>Medio</b> Cumplen 4 características: sí se reúnen, firman convenios y hacen acciones (limitadas). Un entrevistado lo menciona. No tienen personal específico.
Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres		INMUJERES y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Guatemala		1 (por videoconferencia)	Cumplir objetivos de desarrollo sostenible.		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.	<b>Nulo</b> 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.
Grupo de Cooperación Científica Tecnológica	de	Secretaría de Relaciones Exteriores, Proyecto Mesoamérica y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de Guatemala	de	9 reuniones al 2016	Proyecto Mesoamérica. Intercambio de especialistas.	de	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.	<b>Medio</b> Cumplen 3 características: Hay reuniones y acuerdos, pero éstos no llegan a la acción. No tienen personal específico y sólo lo menciona un entrevistado.

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: Guion de las entrevistas.**

### **Preguntas introductorias:**

1. Sabemos que usted tiene una amplia trayectoria en la relación México-Guatemala. Pedir al entrevistado/a que ahonda más sobre su experiencia/ trayectoria en dicha relación,
2. Visión general sobre el estado actual de la relación México-Guatemala. Balance. ¿Cómo considera que 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?

### **Pregunta de cierre**

13. 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	Entrevistado 4: Funcionario	Entrevistado 5: Funcionaria	Entrevistado 6: Embajadora	Entrevistado 7: Embajador
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.	La relación general es intensa, diversa y de un buen diálogo 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.
Mecanismos/acuerdos de mayor relevancia	CILA	Proyecto Mesoamérica, AMEXCID, becas CONALEP y asuntos de seguridad.	Migración, seguridad y fronteras. GANSEG, Tarjeta de Visitante Regional.	Fronteras. Se doblaron de 4 a 8 cruces formales fronterizos. CILA	Muy importantes todos, cada uno representa un tema de la compleja agenda.	Seguridad.	N/A
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	Se reúnen policías y ejércitos. Guatemala no acepta operaciones conjuntas pero sí hay inteligencia. Ya se replicó este mecanismo en Honduras y El	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).

impone agenda, es mutuo (por situaciones que llaman la atención de ambos, problemáticos en su mayoría). Salvador. EEUU 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 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.	CILA. Es eficaz y hay diálogo día a día. La Tarjeta de Visitante Regional.	CILA. Es muy dinámico y replica CILA Norte.	Asuntos de seguridad, gestión migratoria, CILA y fronteras.	N/A
Factores de México por lo que funcionan	El personal de CILA es técnico y no rota mucho.	Hay asistencia técnica. Sí hay un esfuerzo en mejorar la cooperación. Presencia en ONGs, becas.	Presión de Estados Unidos para atender la frontera por seguridad, primero por la amenaza de terrorismo y	Sí se vela por la seguridad, pero la relación es mucho más que eso. Por ejemplo, la Tarjeta de Visitante Regional.	Los cruces no es sólo para migración, también son aduanales y de busca mayor identificación de cruces	Son muy técnicos, personal capacitado.	N/A

Beneficio al sector empresarial lo que ocasiona mayor interés económico en invertir. Hay un interés en el respeto mutuo.

después drogas y narcotráfico.

formales más que informales. El plan de infraestructura está más fortalecido. La TVR se amplió.

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.	Sí tienen voluntad de cooperar.	Sí le interesa.	Personal capacitado.	Canciller muy fuerte con debilidad en el gabinete pero imponía sus decisiones.
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.	Migración.	Migración.	Casi todos.	N/A

Factores de México por los que no han funcionado	Desconfianza es mutua, desinterés y no da presupuesto. México provoca que otros países de Centroamérica golpeteen 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. INAMI 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 sólo 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.	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.
Factores de Guatemala por los que no han funcionado	Desconfianza, baja coordinación institucional, baja profesionalización y presupuesto en	Sí hay desconfianza, ausencia de información. Inoperancia	Poca capacidad institucional y la política exterior de Guatemala	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,	Desconfianza grande de Guatemala hacia México, incluso cuando es

<p>Guatemala. Uso político de golpeteo a México para avanzar en carreras políticas. Al caer el Canciller de Guatemala cayó TRICAMEX. Corrupción.</p>	<p>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.</p>	<p>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 EEUU. Muchísima rotación de personal.</p>	<p>sentimiento de antimexicanismo, desconfianza e incapacidad técnica. altruismo. Sector empresarial es brutal. Proteccionismo vs cooperación.</p>
--	--	--	--

<p>Percepción de la Comisión Binacional</p>	<p>Grave problema de seguimiento y de fragmentación, nadie coordina. No hay estrategia entre instancias.</p>	<p>El reto es aterrizar los acuerdos. La CB establece una agenda común, se ven las visiones de ambos sin preferencia. Los grupos no</p>	<p>Buen mecanismo de comunicación y concertación no operativo.</p>	<p>La Comisión Binacional fortalece la relación y el diálogo político. Se reúne de acuerdo a lo establecido. Es valiosa y útil para la agenda. Nos</p>	<p>Las Cancillerías la coordinan, pero los encargados son los ministerios y las secretarías. Es un foro muy importante.</p>	<p>Ante una reunión de la CB los grupos trabajan de último momento, sin planeación. Falta de presupuesto, México impone. Deficiencia de Guatemala por</p>	<p>La CB permite, bien manejada, dar una visión integral a temas sectoriales que podrían competir e influir en la relación bilateral.</p>
---	--	---	--	--	---	---	---



		sesionan de la misma manera.		permite enmarcar institucionalmente a los actores.		personal sin preparación.	
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	Todos son importantes. Cada uno a su ritmo, pero llegan a acuerdos.	Asuntos políticos.	Seguridad y migración.	N/A
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.	Hay voluntad pero no hay implementación.	Debe haber mayor comunicación entre las partes.	Los grupos son prioridad de México, si se hace un esfuerzo. México lleva la batuta pero hay debilidad institucional en Guatemala.	N/A
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	No se ha alcanzado el potencial de la relación. La frontera 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	México debe enfocar más recursos a la cooperación y un seguimiento más metódico. No reinventar la agenda, sino cumplir con la que hay.	Falta insistir. Ver la relación como lo compleja que es, intensa e importante, no sólo es migración, hay mucho más.	Se debe capacitar al personal consular.	La ayuda bilateral exige personal técnico profundo.

igualdad. Que	economía.
Guatemala se	Entender que
estabilice. Que	en la región
los	fronteriza hay
guatemaltecos	hermanamiento
trabajen y se	sin necesidad
preparen en	de políticas
México.	públicas, ya
Aportación	hay
conjunta a	interacción.
empresas	México debería
mexicanas,	tomar
recuperar	liderazgo en el
vinculación de	Triángulo
élites, mejorar	Norte,
el vínculo	deslindarse del
histórico, que	rol
el gobierno	securitizador
tome el	que le asignó
proyecto para	Estados
estrategia,	Unidos.
aumento de	Inversión local,
becas.	que son las
Seguimiento de	causas de la
la corrupción	migración.
en Guatemala.	

Fuente: Elaboración propia.

#### 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	Recursos	Acciones	Opinión de entrevistados	de	Capacidad institucional
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)	9,003.2 millones de pesos en 2018. Es medio comparado con otras Secretarías	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.
Ministerio de Relaciones Exteriores	Asuntos Políticos, y coordinar en general la CB.	Sí.	Carlos Raúl Morales sí.	No siempre.	423,696,316.00 quetzales. En pesos mexicanos 1,046,287,330.57	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.
Dirección General de Acuerdos Económicos Internacionales de México.	Asuntos económicos	Sí	No se tiene el dato.	No se tiene el dato.	No se tiene el dato.	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.		SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Ministerio de Economía	Asuntos económicos	Sí.	No se tiene el dato.	Problemas de corrupción.	Aproximadamente 217,000 millones de pesos mexicanos	Quieren mejorar el clima de negocios para facilitar condiciones de comercio exterior.	Problemas por inestabilidad política y corrupción.		SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.

CILA	Fronteras	Sí. Además reportan resultados anualmente.	Sí. Normalmente Ingenieros.	Sí. Personal técnico especializado.	De 4 a 5 millones de pesos.	Se ha reformado en repetidas ocasiones, con el objetivo de mantenerla funcional.	Mencionado repetidas veces por 70% de los entrevistados.	ALTA
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	Sí. Van en aumento. Ahora 961 millones de pesos.	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.
Instituto Guatemalteco de Migración.	Migración	Sí. Reglamentos y organigrama.	Sí. Carlos Raúl Morales, previo Canciller.	Sí. Muchos de la Universidad de San Carlos.	No se cuenta con el dato.	Funciona desde 1963. Regula la inmigración y protege nacionales en el extranjero.	Mucha presión para el respeto a derechos humanos de sus nacionales no sólo en México, también en EEUU.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
SEGOB	Seguridad	Sí. Reglamentos y organigrama.	Sí. Son políticos con años de carrera y experiencia.	Sí.	Sí. Aproximadamente 60,000 millones de pesos.	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.
Ministerio de Gobernación.	Seguridad	Sí.	Sí. Políticos con años de experiencia.	Medio. La mayoría de larga carrera política.	Aproximadamente 13,000 millones de pesos.	Seguridad, Justicia, Gobernabilidad Democrática,	A pesar de la fragilidad de gobierno en Guatemala, la parte de	ALTA.

							fortalecimiento institucional.	inteligencia y militar se han podido coordinar de manera eficiente.	
CISEN	Seguridad	Sí. Artículo 19 Ley de Seguridad Nacional.	Sí. Regularmente con experiencia militar y/o política.	Sí.	Sí. Entre 2,000 y 7,000 millones de pesos.		Es el órgano de inteligencia civil.	Las prácticas compartidas de inteligencia han sido fundamentales para la buena cooperación en seguridad.	ALTO.
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 Secretaria con conocimientos en el tena	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.		Combate efectivo a la pobreza	NINGUNA	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Ministerio del Desarrollo	Desarrollo social	Sí.	No se cuenta con el dato.	Muchísima corrupción.	No, por corrupción,	la	Conflicto con la CICIG por acusaciones de corrupción y tráfico de influencias.	Guatemala tiene serios problemas sociales.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Secretaría de Energía	Energía	Sí	No. Políticamente sí, pero usualmente no en recursos.,	Sí, muy técnico.	No se cuenta con el dato		Administración de los recursos energéticos del país.	NINGUNA.	MEDIA
Ministerio de Energía y Minas	Energía	Sí	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	Desviación de Recursos	de	Cambio de Ministro por corrupción en 2017.	Ninguna.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.

SEMARNAT		Medio Ambiente	Sí.	Sí. Carreras relacionadas.	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	Desarrollo sustentable y equilibrio ambiental.	Ninguna	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Ministerio de Ambiente y Naturales	de Recursos	Medio Ambiente	Sí.	No. Académicos exigen la renuncia del actual por su falta de conocimientos.	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	Conservación, protección y mejoramiento del ambiente.	Ninguna	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Sistema Nacional de Protección Civil.		Protección Civil	Sí cuentan con un manual	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato	Responden de manera más bien coyuntural que preventiva.	Ninguna.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Coordinación Nacional para Reducción de Desastres.		Protección Civil	Sí.	No. Coordinador acusado de cinco delitos.	No se cuenta con el dato.	Sí. 50 millones	Evaluar riesgos, pero igual responden más a coyunturas que a prevenir.	Ninguna.	BAJA.
Dirección general de cooperación técnica y científica.	de y	Educación y Cultura	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	Sí, al ser una Dirección dentro de la S.R.E.	No se cuenta con el dato.	Principalmente cooperación para el desarrollo.	Uno de los entrevistados menciona que la cooperación educativa ha sido buena, pero que debe ser mucho mayor.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
Ministerio de Educación.		Educación y Cultura	Sí.	Sí. El ministro estudió educación.	Sí.	No se cuenta con el dato.	Formular y administrar la política educativa.	Dentro de sus funciones, no ven asuntos de intercambio internacional.	ALTA pero no reconocen la responsabilidad internacional.
INMUJERES		Mujeres	Sí.	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	Combate a la desigualdad, violencia y discriminación hacia la mujer.	No reconocen en sus reportes la responsabilidad del grupo con Guatemala.	MEDIA

Procuraduría de Derechos Humanos	Mujeres	Medio	No se cuenta con el dato.0	No se cuenta con el dato.	No se cuenta con el dato.	Defender derechos humanos sin discriminación alguna.	No se especializa en temas de género en particular.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.
AMEXCID	Ciencia y Tecnología	Sí	No se cuenta con el dato,	Sí, para trabajar en la S.R.E. se necesita ser profesionista en temas relacionados.	No se cuenta con el dato.	Cooperación para el desarrollo	Cooperan en Centroamérica en general, pero su enfoque no es en Ciencia y Tecnología.	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
SEGEPLAN	Ciencia y tecnología	Sí	No se cuenta con el dato,	Problemas por corrupción y nepotismo	No se cuenta con el dato	Coadyuvar la política de la Presidencia.	Problemas por corrupción e inestabilidad política en Guatemala	SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE.

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).