

México y Guatemala: de la vecindad a la asociación

Juan José Campuzano López

Me da gusto que sea aquí, en Guatemala, en esta nación vecina y amiga, socia, en donde México inaugure su primera representación diplomática bajo el concepto “Techo Único”.

VICENTE FOX QUESADA
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Introducción

La primera visita oficial de un jefe de Estado al nuevo gobierno de la República de Guatemala, que encabeza el presidente Óscar Berger, fue la de su homólogo mexicano, Vicente Fox, el 23 de marzo de 2004.

No fue casualidad. Se envió un claro mensaje político sobre la importancia de Guatemala para la política exterior mexicana.

La relación bilateral cauta, suspicaz y distante, que caracterizó al periodo 1954-1986, es un acápite superado. El tránsito entre aquel momento y el actual, en el que priva un diálogo franco y abierto entre ambos gobiernos, ha sido posible, en buena medida, por el proceso de institucionalización de la relación

bilateral experimentado en las últimas dos décadas (1986-2004).

En efecto, los dos países han desarrollado con perseverancia una extensa red de acuerdos y mecanismos que ha coadyuvado al cambio de perspectiva en la relación. Se pasó de un ambiente en el que predominaba la desconfianza y las actitudes defensivas, a otro en el que prevalece la voluntad de dialogar y de cooperar sobre retos, enemigos y agendas comunes.

Acaso es posible detenerse brevemente en este punto y entrever, vislumbrar, el inicio de un nuevo proceso de amplia envergadura para la relación bilateral. El andamiaje jurídico-institucional con que se cuenta actualmente permite pensar en un horizonte que trasciende la convivencia armoniosa de la buena vecindad. Se pueden imaginar, soñar, planear, los fines y alcances de una asociación deseable y posible para dos repúblicas hermanas. Un modelo de interrelación, con aliento de largo plazo, que sólo es posible construir con la manifiesta voluntad política en ambos lados de la frontera.

El inicio de este nuevo capítulo en la historia de la relación entre México y Guatemala convoca a la reflexión y al debate de ideas y proyectos entre los dos gobiernos, pero también entre los actores de la sociedad civil que en uno y otro país desean contribuir a dar forma a esta visión de futuro, a este nuevo paradigma de la relación bilateral.

Una relación distante

La primera entrevista al más alto nivel de que se tiene registro, es la que se dio entre el presidente Manuel Ávila Camacho y su homólogo guatemalteco, Juan José Arévalo, el 4 de noviembre de 1946, en el cruce fronterizo de Talismán, México-El Carmen, Guatemala. En esa ocasión, sin mediar previa solici-

tud al Senado de la República para ausentarse del territorio nacional, el mandatario mexicano aceptó una invitación del guatemalteco para cruzar la frontera y visitar por unas horas (tomar unas cervezas) el pueblo de Malacatán, a 20 kilómetros aproximadamente de la línea divisoria internacional.¹ Privaba un ambiente de simpatía y entendimiento entre los gobiernos de la Revolución mexicana y de la Revolución de Octubre.

El derrocamiento del gobierno de Jacobo Árbenz, en 1954, emblemático suceso de la historia guatemalteca, trajo consigo el enfriamiento de la relación bilateral. No habría en los años sucesivos entendimiento con los gobiernos militares de Guatemala porque no se comulgaba con su ideología, ni se compartían sus métodos y aspiraciones. Guatemala se encerraría en un conflicto armado interno del que saldría hasta después de casi cuatro décadas.

En enero de 1959, luego del ametrallamiento de buques camaroneros mexicanos por parte de aviones de la Fuerza Aérea de Guatemala, el presidente Adolfo López Mateos decidió romper relaciones diplomáticas con el país centroamericano.²

Aunque éstas se reanudaron ocho meses más tarde, era evidente que las repúblicas vecinas habían decidido vivir de espaldas. Había una negación *ab ovo* de la fraternidad. Ninguna de las partes aludía en ese entonces al origen común, al pasado maya, prehispánico. Tampoco al rico patrimonio histórico heredado de tres siglos de colonia. Nadie se atrevía incluso a recordar aquel episodio incómodo de la unidad política bajo el Imperio de Agustín I (1822-1823), que tan amargos recuerdos dejó en las dos repúblicas. El único tema que brotaba de vez en cuando, y ciertamente no con fines académicos, era el de Chia-

¹ Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México con la República de Centro América y con Guatemala*, México, Porrúa, 1984, pp. 792-793.

² *Ibid.*, pp. 851-873.

pas-Soconusco. Se trataba de un carbón encendido, ideal para atizar las brazas del falaz maniqueísmo nacionalista que campeaba en esos días en el discurso de los gobiernos militares.³

Veinte años después del encuentro fronterizo entre Ávila Camacho y Arévalo, se registró la primera visita de Estado de un presidente de México a Guatemala, Gustavo Díaz Ordaz, el 10 de enero de 1966. Seguirían otros encuentros entre los mandatarios de ambos países,⁴ pero habrían de transcurrir otros 13 años para que se efectuara la segunda visita de Estado de un presidente mexicano a Guatemala (José López Portillo, septiembre de 1979). Es cierto, los jefes de Estado no viajaban mucho en aquellos días, pero igualmente cierto es que Centroamérica, en general, y Guatemala, en particular, tenían para ese entonces un lugar más bien modesto en la política exterior mexicana.

La política hacia Centroamérica

La amenaza de generalización del conflicto armado en Centroamérica, a raíz del triunfo sandinista en Nicaragua, en 1979, motivó al gobierno mexicano a diseñar una política activa hacia la región.

Alentado por los recursos provenientes del auge petrolero, México se involucró directamente en promover una solución negociada al conflicto, que no dejara fuera a ninguna de las

³ *Ibid.*, pp. 131-183 y 245-273.

⁴ Hubo visitas de Estado de presidentes de Guatemala a México en 1961 (Miguel Ydígoras), 1967 (Julio César Méndez Montenegro) y 1976 (Kjel Laugerud). También encuentros en la frontera, entre mandatarios de ambos países, en 1971 y 1975. José López Portillo había visitado Guatemala (1976), pero en calidad de presidente electo.

partes. De 1979 a 1982, las acciones del gobierno mexicano fueron guiadas por un objetivo: la pacificación de Centroamérica.

En ese marco, se suscribió con Venezuela, en agosto de 1980, el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José), mediante el cual se acordó el suministro conjunto de 160 000 barriles diarios de petróleo crudo y productos refinados a los países participantes,⁵ garantizando el abasto y generando financiamiento para proyectos de desarrollo a partir de la factura petrolera.

Con Francia se emitió, en agosto de 1981, un comunicado conjunto reconociendo a la Alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático como fuerza política representativa en el conflicto salvadoreño.

La caída de los precios internacionales del petróleo (1981-1983) significó un duro revés para la política mexicana hacia Centroamérica. Hubo necesidad de rediseñar los medios, pero no los fines. Evitar la generalización del conflicto y lograr la paz seguirían siendo los objetivos de los esfuerzos diplomáticos de México en Centroamérica.

Se optó por cambiar a una política multilateral. La experiencia de la diplomacia colectiva de Contadora (1983-1986) ciertamente tuvo costos políticos, pero éstos se distribuyeron entre sus cuatro integrantes: México, Colombia, Venezuela y Panamá. Más tarde (1985), también entre los países del Grupo de Apoyo: Brasil, Argentina, Perú y Uruguay.⁶ Se procuró generar un espacio para que los propios centroamericanos pudieran

⁵ Los países beneficiarios del Acuerdo de San José son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Belice, Panamá, Barbados, Haití, Jamaica y República Dominicana. En su primer año de vigencia, el programa sólo incluyó a Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Véase Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. VIII, México, Senado de la República, 1991, pp. 97-99.

⁶ En diciembre de 1986, los cuatro países de Contadora y los cuatro países del Grupo de Apoyo se unirían para crear el Mecanismo Permanente de Consul-

negociar y encontrar una solución al conflicto armado, limitando la intervención de Estados Unidos y la influencia de Cuba.⁷

Con la firma del Acuerdo de Esquipulas II, en agosto de 1987, los países centroamericanos comenzaron el proceso, su proceso, de pacificación. Al cabo de un tiempo, los gobiernos de Guatemala y El Salvador iniciaron pláticas con los movimientos guerrilleros en sus respectivos países. Con las negociaciones en curso, la política mexicana hacia la región se planteó nuevos derroteros: de la paz al desarrollo. No hay paz firme y duradera sin las condiciones mínimas de desarrollo que la hagan viable. Ésa fue la tesis que defendió el gobierno de México a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa.

En enero de 1991, el presidente de México convocó a sus homólogos centroamericanos a una reunión en el Estado de Chiapas. El resultado sería trascendente, la creación de un espacio multilateral que a la postre se convertiría en el principal foro intergubernamental de la región: el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

En el seno de este mecanismo se promoverían amplios programas de cooperación para el desarrollo, se impulsaría la negociación de tratados de libre comercio entre los países participantes y se coordinarían políticas gubernamentales en materia de migración, salud, educación, turismo, medio ambiente, agricultura, ganadería y prevención y atención de desastres naturales.

ta y Concertación Política (Grupo de Río), que llegaría a convertirse en el principal interlocutor de América Latina y el Caribe frente a otros países o grupos de países.

⁷ Esta experiencia diplomática se analiza en Ismael Moreno Pino, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, pp. 707-747; así como en C. Rico, *op. cit.*, pp. 124-146.

Precisamente, en el marco del Mecanismo de Tuxtla, 10 años más tarde, se inició un nuevo capítulo en las relaciones entre México y Centroamérica: el Plan Puebla-Panamá (PPP). El 30 de noviembre de 2000, en la ciudad de México, un día antes de tomar posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada expuso a los mandatarios de los países centroamericanos los detalles de esta iniciativa regional. Unos meses más tarde, en junio de 2001, en El Salvador, en el marco de una Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla, convocada para tal efecto, los presidentes de México y de los países de América Central adoptaron el PPP con sus ocho iniciativas mesoamericanas.

El proceso regional adquiriría, de esta forma, un nuevo ritmo y más amplios horizontes. El concepto de Mesoamérica se enraizó en las ocho naciones participantes. En la Quinta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Tuxtla, así como en la Sexta, realizadas en Mérida, México, en junio de 2002, y en Managua, Nicaragua, en marzo de 2004, la iniciativa del PPP ocupó un lugar preponderante en la agenda de los mandatarios. De esta manera, se ha convertido en una referencia ineludible del diálogo mesoamericano.

Paz y refugio

El conflicto armado en Guatemala suscitó un fenómeno que marcó la relación bilateral en la segunda mitad del siglo xx: el refugio guatemalteco. Decenas de empresarios, académicos e intelectuales de ese país llegaron a la ciudad de México. Pero también llegaron otros, decenas de miles, a los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, en donde se asentarían y desarrollarían actividades productivas.

El papel del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados fue invaluable para el éxito de la organización de los campamentos, en apoyo a las labores de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), creada en julio de 1980. A fines de esa década, la Comar atendería a cerca de 50 000 refugiados.⁸

A partir de 1989, más de 40 000 refugiados guatemaltecos, que habían vivido en el sur de México, iniciarían el retorno voluntario a su país. Muchos de ellos, sin embargo, optarían por la nacionalidad mexicana. El 28 de julio de 1999, en Champotón, Campeche, tuvo lugar una ceremonia simbólica de la Conclusión del Refugio Guatemalteco en los Estados de Campeche y Quintana Roo.⁹ Ese día se entregaron cartas de naturalización a 939 personas, para un gran total de 2740, expedidas a esa fecha, luego de cuatro años, en el marco del Programa de Estabilización Migratoria.

Además de quienes retornaban a Guatemala y de los que habían decidido permanecer en México con carta de naturalización, estaban las hijas y los hijos del refugio. Mexicanos por nacimiento, descendientes de guatemaltecos: en su identidad quedaría plasmado el sello indeleble de la amistad y la solidaridad entre dos pueblos hermanos.

El refugio guatemalteco estaba intrínsecamente vinculado al otro gran tema de la agenda bilateral: las pláticas de paz. México fue sede de diversas rondas de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

⁸ Aproximadamente 25% en Campeche, 56% en Chiapas y 19% en Quintana Roo. Véase Erasmo Sáenz Carrete, "Política del gobierno de México frente a los refugiados", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 36-37, otoño-invierno 1992, pp. 63-68.

⁹ Estuvieron presentes, entre otros, el presidente de México, Ernesto Zedillo; el presidente de Guatemala, Álvaro Arzú; y la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata.

Las negociaciones culminaron el 29 de diciembre de 1996 con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, entre el gobierno y la guerrilla, en la ciudad de Guatemala. El mandatario mexicano participó en el acto como testigo de honor. En esa ocasión, en representación del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz,¹⁰ el presidente Ernesto Zedillo pronunció un discurso en el que destacó el valor de la paz, el diálogo, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos y la cooperación internacional para el desarrollo.

Recibiría, a su vez, el reconocimiento a la contribución del pueblo y gobierno de México al proceso de paz, en las intervenciones del presidente de Guatemala, Álvaro Arzú; del Representante de la URNG, Ricardo Arnoldo Ramírez de León; del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, y del presidente de la Comisión de Paz, Gustavo Porras Castrejón.

La institucionalización de la relación bilateral

El proceso de paz y el refugio guatemaltecos cederían paulatinamente su lugar, en el centro de la agenda bilateral, a otros temas derivados de los vínculos que se iban tejiendo y restaurando entre ambas naciones.

El retorno de la democracia a Guatemala, en 1986, abrió cauces al diálogo intergubernamental. El nuevo gobierno civil guatemalteco, encabezado por el presidente Vinicio Cerezo, se propuso estrechar la relación con México. Ya concluida la experiencia de Contadora, el presidente mexicano, Miguel de la Madrid, decidió tomarle la palabra.

¹⁰ El Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz estaba integrado por México, España, Estados Unidos, Colombia, Noruega y Venezuela.

En una visita de Estado del presidente de Guatemala a México, en el propio 1986, se creó la Comisión Binacional. La primera reunión de este novedoso mecanismo se llevaría a cabo en 1987, en el marco de una visita de Estado del presidente mexicano a Guatemala. Se revisaron todos los temas de la agenda bilateral y se suscribieron acuerdos en materia de gobernación y de cooperación científica y técnica, agropecuaria, turística, ecológica, financiera y pesquera. Se había iniciado así el proceso de institucionalización de la relación bilateral.

En esta nueva etapa, las relaciones adquirieron una dinámica propia, independiente, aunque complementaria, del proceso regional. Ya no se les podría circunscribir, ni interpretarse de manera exclusiva con los parámetros regionales. Se empezaba a delinear una política especial para Guatemala, acorde a las nuevas dimensiones de la relación.

En el marco de la Segunda Reunión de la Comisión Binacional México-Guatemala, realizada en Tapachula, Chiapas, en agosto de 1989, se suscribieron 14 convenios de cooperación bilateral. En los años siguientes, la Comisión Binacional se convertiría en el gran marco para la revisión de la agenda entre los dos países. En torno suyo se crearían grupos y comités de trabajo sobre distintos temas y se revisaría y ampliaría el marco jurídico-legal entre ambas naciones.

Para un mejor tratamiento de los temas, la Comisión Binacional decidió organizar sus trabajos en tres subcomisiones: la de Asuntos Políticos; la de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros, y la de Asuntos de Cooperación. A la fecha, aún se sigue este método de trabajo, según se observó en la Octava Reunión, realizada los días 16 y 17 de febrero de 2004, en la ciudad de Guatemala.

La diversidad de los temas en la agenda bilateral, y la complejidad de algunos de ellos, motivó la creación de mecanismos intergubernamentales especializados, los cuales estable-

cieron sus propios calendarios y métodos de trabajo. En la actualidad existen, además de la Comisión Binacional, los siguientes:

- La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).¹¹
- El Comité de Cooperación para el Combate al Narcotráfico y la Farmacodependencia.
- El Grupo Binacional sobre Puertos y Servicios Fronterizos.
- El Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios.
- La Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica.
- La Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural.
- El Grupo de Trabajo sobre Asuntos de la Salud.
- El Grupo Bilateral en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- El Grupo de Protección Civil y Desastres Naturales.
- El Grupo de Acciones Afirmativas para el Adelanto de las Mujeres.
- La Comisión Administradora del Tratado de Libre Comercio.
- El Grupo Ad Hoc sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos.
- El Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (GANSEF).
- La Comisión de Salud Fronteriza.

También se renovaron y suscribieron nuevos acuerdos y tratados. Se amplió de manera dinámica el marco normativo, con un ímpetu que llegaría hasta nuestros días. Tan sólo en los últimos siete años se han suscrito más de 50 acuerdos, programas, actas y convenios interinstitucionales entre los dos países, en materias tan diversas como límites internacionales, asuntos

¹¹ Se trata del decano entre los mecanismos bilaterales. Creado por acuerdo de intercambio de notas de noviembre y diciembre de 1961, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en 1962. Los gobiernos suscribieron en 1990 un tratado para Fortalecer a la CILA, el cual entró en vigor en enero de 2003.

fronterizos, gobernación y procuración de justicia, cooperación técnica y científica, comunicaciones y transportes, cooperación turística, cooperación económica, comercial y financiera, asuntos culturales y educativos, desastres naturales y sector salud.

La multiplicación de los temas también ha traído el consiguiente incremento en el número de dependencias del gobierno federal representadas en la embajada de México en Guatemala para atender asuntos de su competencia:

—Secretaría de Relaciones Exteriores (Cancillería y consulado general).

—Secretaría de la Defensa Nacional (Agregaduría Militar y Aérea).

—Secretaría de Marina (Agregaduría Naval).

—Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Consejería Agropecuaria).

—Secretaría de Gobernación (Agregaduría de Asuntos Migratorios).

—Secretaría de Gobernación (Consejería para Asuntos Políticos).

—Procuraduría General de la República (Agregaduría Legal).

—Banco Nacional de Comercio Exterior (Consejería Comercial).

Construyendo la asociación

La relación con Guatemala, amplia y profunda, es hoy una prioridad de la política exterior mexicana. Ésta es una aseveración contundente como rotunda, pero ¿con cuántos países se tiene, además de Estados Unidos, tal número de mecanismos bilaterales, tantas dependencias federales representadas en una embajada y un marco jurídico-normativo tan extenso?

Se trata definitivamente de una relación de gran peso. La razón es histórica, como hemos visto, pero también geográfica, geopolítica. Ambas naciones comparten 967 kilómetros de frontera. Cada kilómetro un poro; una frontera porosa por la que transitan diariamente, de manera documentada e indocumentada, cientos de personas, mercancías y, desde luego, drogas, armas, piezas arqueológicas, maderas preciosas y especies naturales.

Dos pueblos que decidieron no vivir más de espaldas, viendo cada cual su propia versión de la historia,¹² sino de frente, cara a cara, dialogando, acordando, cooperando. La enorme red, que se ha tejido, de mecanismos, acuerdos y convenios, facilita un ambiente de confianza, de colaboración, de distribución transparente de responsabilidades, con el consecuente resultado de una administración más eficiente y eficaz de la relación bilateral.

México y Guatemala han transitado un largo camino para llegar a este momento de excelencia en la relación. Con tal entendimiento se puede avanzar hacia un futuro compartido. ¿Dónde está ese futuro? El futuro no se busca y luego se le encuentra, tampoco se predice: el futuro se construye.

Quizá entonces las preguntas apropiadas son: ¿Cuál es el modelo de interrelación al que aspiran los pueblos de México y Guatemala? ¿Qué tipo de edificio, de casa, de vecindario, se desea construir? ¿Cuáles son los fines, ritmos y alcances que se pretende dar a este nuevo paradigma de la asociación?

El debate que se abre incluye tantos aspectos, tantas facetas, como temas y actores interactúan en la relación bilateral. En todo caso, la reflexión sobre el futuro de la relación en-

¹² Justamente era ésta la situación hacia mediados de los ochenta, como lo refleja el embajador Zorrilla, en la última línea de su magnífica obra sobre la relación bilateral. Véase L. G. Zorrilla, *op. cit.*, p. 910.

tre México y Guatemala deberá incluir, al menos, los siguientes ámbitos.

Frontera

La construcción de la asociación entre estos dos países, vecinos, hermanos, se inicia ubicando la frontera en su justa dimensión, es decir, reconociendo de manera explícita la importancia que tiene ésta para la seguridad y el desarrollo de ambos pueblos. La frontera ciertamente no divide, une. Es puerta de entrada, pero también de salida de personas y mercancías. Puede ser una ventana de vulnerabilidad, pero sobre todo de oportunidades. Es el espejo de las fuerzas y las debilidades de los dos países. ¿Qué tipo de frontera se desea para dos naciones hermanas?

Es posible comenzar esta reflexión con un ejercicio de imaginación creativa. La visión de un espacio fronterizo que reúna, al menos, tres características: ordenado, seguro y de oportunidades para el desarrollo.

El Grupo sobre Puertos y Servicios Fronterizos, con el apoyo de la CILA, ha trabajado en el ordenamiento de la frontera. Se han identificado alrededor de 36 cruces fronterizos a lo largo de la línea divisoria internacional. Puntos por los que transitan diariamente personas y mercancías, entre otras cosas. Hasta 2002, sólo cuatro de esos cruces eran formales, es decir, contaban con la autorización de ambos gobiernos, estaban dotados de cierta infraestructura y tenían presencia de por lo menos una autoridad (migratoria, aduanal, policial, militar o agropecuaria).

En el marco de la visita oficial del secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, a Guatemala, en

mayo de 2003, se formalizaron otros cuatro cruces fronterizos para hacer un total, en la actualidad, de ocho.¹³

Es un número todavía limitado para una frontera de 967 kilómetros, pero es un avance significativo. En los nuevos cruces formales se está ampliando la presencia de autoridades, aunque la infraestructura es todavía incipiente. La tarea en el corto plazo es bastante clara: dotar de infraestructura digna a los ocho cruces formales.

Hay un cruce formal que destaca por sus posibilidades. El Ceibo es la puerta entre el estado de Tabasco y el Departamento del Petén. Entre ese punto de cruce formal y la aldea de El Naranjo, en el ya mencionado Departamento del Petén, existe una brecha de 23 kilómetros, sin asfaltar. Hacerlo traería importantes resultados. La nueva carretera permitiría una administración más eficiente de esa zona fronteriza, con la consecuente reducción en el número de actividades ilícitas; reforzaría el circuito turístico existente entre las zonas arqueológicas de Palenque, Chiapas, y Tikal, Petén, y crearía un corredor terrestre para las exportaciones de Guatemala a la península de Yucatán, la región del Golfo y, por qué no, a Estados Unidos.

La seguridad en la frontera es una responsabilidad que ha asumido el GANSEF, mismo que inició sus trabajos en octubre de 2002, en el marco de una visita oficial del secretario de Gobernación, Santiago Creel, a Guatemala.

¹³ Los ocho cruces formales se ubican, de sur a norte, en la zona del Río Suchiate: 1) Ciudad Hidalgo, México-Tecún Umán, Guatemala, Puente Dr. Rodolfo Robles; 2) Ciudad Hidalgo, México-Tecún Umán, Guatemala, Puente Ing. Luis Cabrera; 3) Talismán, México-El Carmen, Guatemala, Puente Talismán. En la segunda línea geodésica: 4) Ciudad Cuauhtémoc, México-La Mesilla, Guatemala; 5) Carmen Khan, México-Gracias a Dios, Guatemala. En el primer paralelo: 6) Nuevo Orizaba, México-Ingenieros, Guatemala. En el Río Usumacinta: 7) Frontera Corozal, México-Bethel, Guatemala. En el meridiano del Ceibo: 8) El Ceibo, México-El Ceibo, Guatemala.

El Grupo sesiona a nivel de titulares de Gobernación de los dos países, pero también en reuniones técnicas y en subgrupos de trabajo: a) Migración, Derechos Humanos y Asuntos Fronterizos; b) Terrorismo Internacional; c) Crimen Organizado y Cooperación Jurídica; d) Seguridad Pública, y e) Aduanas.

Es importante mantener el ritmo que tiene el tratamiento de este tema y no caer en la tentación de limitar la cooperación al ámbito del terrorismo; se trata, más bien, de mantener los canales abiertos para ejecutar acciones de combate a todas las expresiones de la delincuencia organizada transnacional.

El aspecto de las oportunidades para el desarrollo en la frontera es el que presenta mayores rezagos. La Secretaría de Desarrollo Social de México y la Secretaría General de Planificación y Programación de Guatemala suscribieron, en septiembre de 1996, el Programa para el Desarrollo Sostenible en las Poblaciones Fronterizas, iniciativa ambiciosa que se proponía promover la participación de las comunidades locales en el diseño y la ejecución de proyectos productivos y políticas públicas en la zona fronteriza.

Los resultados son bastante escasos. De hecho, parecería en vano tratar de revitalizar un programa que en ocho años ha dado tan magros dividendos. Urge replantear la estrategia, reorientar la participación de los gobiernos centrales en este ámbito, dando lugar a un mecanismo en el que expresamente se incluya a los gobiernos estatales y municipales de la zona fronteriza.

Las condiciones de pobreza, marginalidad, analfabetismo e insalubridad en que se encuentra la mayor parte de las poblaciones fronterizas, son un caldo de cultivo para la operación de los grupos de la delincuencia organizada vinculados al tráfico de personas, drogas, armas y especies de flora y fauna.

Urge la voluntad política y la disposición efectiva de recursos, en los tres niveles de gobierno, para crear las condiciones

mínimas de infraestructura y desarrollo en esta frágil zona que une a los dos países.

También es conveniente pensar en la posibilidad de reorientar los programas de la cooperación, tanto bilateral y regional, como la proveniente de organismos internacionales, hacia proyectos que beneficien de manera directa a estas poblaciones.

Migración

El flujo documentado e indocumentado de personas, de Guatemala a México, es un proceso dinámico en el que interactúan factores históricos, económicos, sociales y culturales. México tiene bastante experiencia en este fenómeno en el ámbito de su relación con Estados Unidos. En ese marco se han obtenido importantes conclusiones que podrían ayudar a enfocar adecuadamente el tema en la frontera sur.

Al igual que sucede con los migrantes mexicanos, los centroamericanos dejan sus países de origen en principio por motivaciones económicas y buscan llegar a territorio estadounidense. Allí se hayan las redes familiares y de amigos, agentes laborales y reclutadores, que los vinculan al empleo. Se combinan dinámicamente factores de expulsión y de atracción en el fenómeno migratorio.

Muchos de esos migrantes, sin embargo, no logran alcanzar el suelo estadounidense y se quedan, en el trayecto, en diversos estados de la República Mexicana. Reproducen en ellos el mismo fenómeno de redes familiares y de amigos. En otros casos, trabajadores guatemaltecos migran de manera temporal a estados mexicanos fronterizos para desarrollar labores agrícolas y regresar, una y otra vez, a sus lugares de origen.

¿Estará México interesado en reproducir con Guatemala la experiencia migratoria que vive día con día, en carne propia, al norte de su frontera, aunque esta vez sea invirtiendo los papeles?

El Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios México-Guatemala es responsable de hacer frente a este reto. En su seno se han tomado medidas importantes como la creación, en septiembre de 2001, de un Grupo Ad Hoc sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos; y la suscripción, en junio de 2002, de un Arreglo para la Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos en las Fronteras de México y Guatemala, y en octubre de 2002, de un Memorándum de Entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes.

Igualmente importante resulta la ampliación de la temporalidad del Programa de Regularización Migratoria, hasta mediados de 2004; la suscripción de un Memorándum de Entendimiento para la protección de los menores víctimas de la trata y tráfico en la frontera México-Guatemala, en marzo de 2004, así como la autorización para la expedición de visas electrónicas de entradas múltiples a favor de nacionales guatemaltecos, de tres años para personas de negocios y de cinco años para turistas.

Se ha discernido con pulcritud la importancia de facilitar los flujos documentados de personas y desalentar el tránsito indocumentado. Los próximos pasos en este campo bien podrían derivarse de los resultados que arroje un Estudio Binacional México-Guatemala sobre Migración, en el que se propicie la participación, como fue en el caso del realizado con Estados Unidos, de instituciones académicas. El tema ya está sobre la mesa; es necesario llevarlo a buen puerto.

Comercio e inversiones

México y Guatemala suscribieron, en junio de 2000, un Tratado de Libre Comercio, el cual entró en vigor en marzo de 2001.¹⁴

El instrumento ofrece un marco de transparencia y seguridad a los agentes económicos, a fin de estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios y alentar las inversiones productivas en ambos sentidos.

El comercio total muestra, en efecto, una tendencia a expandirse, luego de haber experimentado una ligera contracción, motivada en buena medida por la situación económica de Estados Unidos en 2002 y primer semestre de 2003, que afectó a la economía de ambos países.

De esta manera, en 2001, año de la suscripción del Tratado entre México y Guatemala, el comercio total sumó 654.9 millones de dólares (MDD), un año más tarde se contrajo a 630.5 MDD y en 2003 mostró una franca expansión al sumar 687.8 MDD. Históricamente, el nivel más alto de intercambio entre las dos naciones.

Otro elemento importante es la tendencia, aún incipiente, al equilibrio en la balanza comercial, derivada del incremento en las exportaciones de Guatemala. Éstas pasaron de 95.2 MDD en 2001 a 151.1 MDD en 2003. De esta manera, el superávit en la balanza comercial, favorable a México, disminuyó de 464.4 MDD en 2001 a 385.6 MDD en 2003.

¹⁴ Los países del autodenominado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) negociaron de manera conjunta con México. En el caso de Honduras, el Tratado de Libre Comercio entró en vigor en junio de 2001. Para México, El Salvador y Guatemala entró en vigor en marzo de 2001.

Balanza comercial de México con Guatemala

Valores en miles de dólares

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1990	185 230	36 576	221 806	148 654
1991	218 166	86 933	305 099	131 233
1992	153 334	77 682	231 016	75 652
1993	203 831	62 137	265 968	141 694
1994	218 276	83 451	301 727	134 825
1995	310 187	51 062	361 249	259 125
1996	360 170	76 771	436 941	283 399
1997	498 424	80 459	578 883	417 965
1998	591 136	81 288	672 424	509 848
1999	543 583	82 633	626 216	460 950
2000	535 202	90 806	626 008	444 396
2001	559 664	95 247	654 911	464 417
2002	513 925	116 657	630 582	397 268
2003	536 782	151 100	687 882	385 682
2003 ¹	41 719	9 206	50 925	32 513
2004 ¹	45 701	13 143	58 844	32 558

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

¹ Enero.

A tres años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, los resultados son alentadores. Resta, sin embargo, un largo camino por recorrer: Guatemala es todavía el segundo socio comercial de México en América Central, luego de Costa Rica. Con este país, el comercio total alcanzó 915.7 MDD en 2003. Más importante aún, Costa Rica es el único país centroameri-

cano que mantiene un superávit en su balanza comercial con México, de 252.6 MDD en 2003.

Por otra parte, Guatemala sigue siendo el principal destino de inversiones mexicanas en Centroamérica y el quinto en América Latina y el Caribe. Las inversiones de capital mexicano en Guatemala superan los 1800 MDD, con la participación directa de más de 50 empresas mexicanas en el mercado guatemalteco.¹⁵

Como en toda relación comercial, se han suscitado algunas asperezas en la aplicación del Tratado, como es el caso de los reclamos de empresarios guatemaltecos por problemas de acceso al mercado mexicano en productos como el calzado, medicamentos, bayas y moras, brochas de madera, cerveza, papaya, melocotón, chile y tomate.¹⁶

Muchos de estos problemas podrían evitarse mediante una difusión más extensa del contenido y correcta utilización del Tratado entre los exportadores guatemaltecos. Igualmente, es importante que la Comisión Administradora del Tratado se reúna con mayor frecuencia para atender de manera más ágil las controversias que se vayan generando.

Ante la eventual suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países de Centroamérica, cuyas negociaciones culminaron en diciembre de 2003, las autoridades de Economía de México y Guatemala también podrían analizar la conveniencia de acelerar el proceso bilateral de desgravación arancelaria.

¹⁵ Datos proporcionados por la Consejería Comercial de la embajada de México en Guatemala.

¹⁶ Véase Comunicado conjunto de la visita oficial del presidente Vicente Fox a Guatemala, del 23 de marzo de 2004.

Cooperación

Guatemala es el principal beneficiario de la cooperación internacional que ofrece el gobierno de México. Las Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica, y de Cooperación Educativa y Cultural, que operan en el marco de sendos convenios bilaterales, son las responsables de reunirse periódicamente (cada dos años en promedio) para aprobar las carteras de proyectos a ejecutar.

Las acciones de cooperación son muchas y cubren una diversidad de áreas: 137 proyectos registrados en el Programa de Cooperación Técnica y Científica 2001-2003, al igual que otros 62 proyectos en el Programa de Cooperación Educativa y Cultural para el mismo bienio.

Lo cierto es que los recursos del gobierno de México destinados a la cooperación bilateral son bastante limitados y se abocan principalmente al otorgamiento de algunas becas, así como a la impartición de asesorías, cursos, seminarios de capacitación, pasantías e intercambio de información entre instituciones.

Sería conveniente que, a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos, se identificaran una o dos áreas, que se consideren estratégicas para ambos países, en las que se concentren los proyectos de cooperación, lo que garantizaría un mayor impacto social e institucional. Una de esas áreas podría ser, como se ha indicado, el desarrollo fronterizo.

Reflexiones finales

Se ha iniciado la construcción de una asociación de largo plazo entre México y Guatemala. Parece un proceso irreversible que abarca tantos ámbitos como actores y temas interactúan en la

relación bilateral. Se han creado grupos e instrumentado programas y acciones en torno a la frontera, la migración, el comercio y las inversiones, y la cooperación. Esto además de los ámbitos de medio ambiente, salud, combate al narcotráfico y farmacodependencia, así como cooperación agropecuaria, entre muchos otros.

Como toda obra humana, la arquitectura de un modelo de interrelación demanda la voluntad de los actores involucrados. Voluntad para diseñar, planear, imaginar, pero también para ejecutar acciones concretas que hagan visibles, tangibles, las dimensiones de la obra que se está levantando. ¿Cuál es la magnitud, el volumen, la extensión que se quiere dar a la relación bilateral, para los próximos 20 o 50 años? ¿Cuáles son los planos del edificio que se construye?

Es posible cerrar los ojos para ver, buscar en la imaginación, un diseño arquitectónico que sirva de modelo, que oriente las acciones de los años por venir. ¿Qué tipo de cohabitación desean mexicanos y guatemaltecos? Una interrelación profunda, sin lugar a dudas, que sea motivo de orgullo para ambos, que rescate en su seno la riqueza inagotable de un pasado histórico común. La expresión de la convivencia armónica de los elementos en una construcción imponente, como la del Templo de las Inscripciones, en Palenque, magnífica pirámide de ocho niveles que guarda en su corazón el sarcófago monolítico del gobernador Pakal; o como el Templo del Gran Jaguar, en Tikal, que se eleva espléndido, altivo, sobre la selva de Petén.

Definir las grandes líneas de ese proyecto de convivencia es una responsabilidad que corresponde a los gobiernos, particularmente a sus cancillerías. Es posible considerar, en este proceso, el concurso de instituciones académicas y organizaciones sociales, interesadas en aportar ideas y recursos.

Se trata de motivar un amplio debate sobre el futuro deseable y posible para estas dos naciones hermanas. ¿Qué lugar

tiene la frontera sur en la política exterior de México? ¿Cómo se percibe a ésta en uno y otro país? ¿Cuál es la medida de la voluntad y los recursos de los gobiernos, en sus tres niveles, para hacer de la zona fronteriza un espacio de oportunidades para el desarrollo?

¿Se tendrá algún día un Tratado de Delimitación de la Frontera Marítima entre los dos países? ¿Es importante contar con uno?

¿Cómo enfocar al fenómeno migratorio? ¿Puede México conciliar y dar congruencia a su política migratoria hacia el norte y hacia el sur? ¿Cómo responderá el gobierno mexicano al renovado proceso de integración en Centroamérica, que ha hecho posible una circulación más libre de las personas?

¿Es suficiente el libre comercio con Guatemala? ¿Se podría pensar en avanzar hacia una Unión Aduanera en el largo plazo?

¿Es posible concentrar la cooperación bilateral, trilateral y la proveniente de organismos internacionales en proyectos productivos en la zona fronteriza?

La institucionalización de la relación entre ambas naciones no es un fin, un puerto al que se haya arribado; es el fundamento, sólido, macizo, sobre el que se ha iniciado la construcción de una asociación de amplias dimensiones, destinada a resistir el paso de las generaciones, producto de la expresión deliberada de la voluntad de los gobiernos, en atención al mandato y las necesidades de la persona, los grupos y las sociedades en uno y otro lado de la frontera.