

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EL CAMBIO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y SU INFLUENCIA EN LA
POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALA-MÉXICO

TESIS DE GRADO

LIGIA MARIA LEE GUANDIQUE
CARNET 11220-11

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EL CAMBIO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y SU INFLUENCIA EN LA
POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALA-MÉXICO
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTADA DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR
LIGIA MARIA LEE GUANDIQUE

PREVIO A CONFERÍRSELE

EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.

VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO

VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS

SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. VICTOR MANUEL GALVEZ BORRELL

VICEDECANO: MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX

SECRETARIA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR

DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

DRA. RUTH PIEDRASANTA HERRERA

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX
LIC. ANA VICTORIA PELAEZ PONCE
LIC. SARA SOFÍA SOTO GONZALEZ

Ciudad de Guatemala 21 de Agosto 2015

Señores
Facultad de CC. PP. y SS.
URL.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de *asesor/supervisor* nombrado para el trabajo de graduación de la estudiante: **Ligia María Lee Guandique** carnet:11220-11 e identificado con el título definitivo: **El cambio de Ministros de Relaciones Exteriores y su influencia en la política exterior Guatemala- México**, función que inicié el **16 de Enero del año 2015** y concluí el **31 de Julio del año 2015**. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de **30** reuniones de trabajo con el estudiante, **luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias**, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su *asesor/supervisor*, tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas **y de otras fuentes en su caso**, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de **la terna o por parte del revisor** correspondiente según su caso.

Cordialmente:



Ruth Piedrasanta Herrera
Doctora en Antropología e Investigadora
Asesora nombrada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
No. 04503-2015

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante LIGIA MARIA LEE GUANDIQUE, Carnet 11220-11 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04213-2015 de fecha 21 de septiembre de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

EL CAMBIO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y SU INFLUENCIA EN LA
POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALA-MÉXICO

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 23 días del mes de septiembre del año 2015.



MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR, SECRETARIA
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a Dios, Ser Supremo que ilumina mi existencia con sabiduría y amor, y que en su infinita bondad me brinda la oportunidad de llegar a este punto con inteligencia y salud para lograr mis metas.

A la Universidad Rafael Landívar, mi alma máter, y los docentes que durante los cinco años de carrera aportaron conocimiento y experiencias inolvidables que estarán presentes siempre.

A mi familia, por ser el pilar fundamental de todo lo que soy. En especial a mis padres, Francisco Eduardo Lee López y Ligia Lorena Guandique Dueñas de Lee, por haberme apoyado en cada momento de mi vida con consejos, valores, ejemplo y, sobre todo, por su amor incondicional.

A mi hermano, Francisco Salvador Lee Guandique, por su ayuda y el gran sentido del humor que me ha animado siempre.

De manera especial agradezco a todas las personas que directa e indirectamente hicieron posible la culminación de esta etapa académica.

Finalmente, a los familiares y amigos que me apoyaron en este proceso.

A ustedes, ¡muchas gracias!

ÍNDICE DE TRABAJO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, JUSTIFICACIÓN, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	4
1.1. Planteamiento del Problema.....	4
1.2. Justificación del trabajo de investigación.....	5
1.3. Pregunta de Investigación, Objetivos General y Específicos	6
1.3.1. Pregunta de investigación.....	6
1.3.2. Objetivos	6
1.4. Metodología	7
1.5. El fenómeno migratorio en Guatemala	9
1.5.1. Derechos Humanos	11
1.5.2. Migración de tránsito por México con destino final a Estados Unidos.....	13
1.5.3. Deportaciones.....	17
1.5.4. Vejaciones que sufren los emigrantes en el paso por México.....	18
1.5.5. Migración transfronteriza	21
1.5.6. Evolución del territorio de la frontera Guatemala-México	27
1.5.7. Frontera actual.....	28
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	31
2.1. Marco Teórico.....	31
2.2. La importancia de los factores internos o domésticos.....	31
2.3. Discusión teórica.....	33
2.3.1. <i>¿Qué es política exterior?</i>	33
2.3.2. <i>¿Qué produce cambios en la política exterior?</i>	34
2.4. Política Exterior según Lasagna, Hermann y Holsti	35
2.4.1. <i>Fuentes de cambio en la política exterior</i>	36
2.4.2. <i>Régimen político</i>	37
CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	41
3.1. Presentación de Resultados	41
3.1.1. Factores internos o domésticos (eje uno de la investigación)	41
a) Cambio de régimen	41
<i>Discurso cuatrienal de definición de política exterior, estrategias y propiedades-atributos del régimen</i>	42

	<i>Discurso cuatrienal de definición de política exterior sobre objetivos y metas por Ministros.</i>	50
b)	Perfil de los líderes que encabezaron el MINEX	60
	<i>Descripción de las propiedades-atributos de los Cancilleres</i>	61
c)	Cambio de liderazgo en el período 2012-2015	66
	<i>Descripción de las estrategias anuales por Cancilleres</i>	67
	<i>Resultados de las acciones cuatrimestrales de los Cancilleres en Informe I, II y III y</i>	
	<i>Resultados de las acciones anuales de los Cancilleres en Memoria de Labores</i>	76
	<i>Descripción de los análisis y estrategias institucionales por Luis Fernando Carrera</i>	97
	<i>Resultados de las acciones anuales de Haroldo Rodas</i>	102
d)	¿Qué se logró por parte del Gobierno?.....	112
	<i>Resultados de las acciones en política exterior a partir de informes anuales de presidencia</i>	113
3.1.2.	La problemática migratoria actual (eje dos de la investigación).....	117
a)	El desempeño gubernamental según los actores relacionados con el tema político nacional y migratorio.....	119
	<i>Discusión anual sobre los resultados del Gobierno por parte del Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar</i>	120
	<i>Descripción de los resultados por grupos de la sociedad civil sobre migración</i>	127
CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN DE RESULTADOS		138
4.1.	Factores internos o domésticos (eje uno de la investigación)	140
a)	Cambio de régimen	140
b)	Perfil de los líderes que encabezaron el MINEX	142
c)	Cambio de liderazgo en el período 2012-2015	143
d)	¿Qué se logró por parte del Gobierno?.....	151
4.2.	La problemática migratoria actual (eje dos de la investigación).....	152
a)	El desempeño gubernamental según los actores relacionados con el tema político nacional y migratorio.....	152
CONCLUSIONES		155
REFERENCIAS		165
	Referencias bibliográficas	165
	Artículo de revista (referencia académica).....	166
	Referencias documentales	166
	Informes institucionales	166
	Referencias en medios de comunicación.....	168
	Sitios Web consultados	168

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1	15
CUADRO 2	18
CUADRO 3	32
CUADRO 4	48
CUADRO 5	60
CUADRO 6	64
CUADRO 7	74
CUADRO 8	80
CUADRO 9	84
CUADRO 10	87
CUADRO 11	95
CUADRO 12	101
CUADRO 13	110
CUADRO 14	116
CUADRO 15	122
CUADRO 16	125
CUADRO 17	136
CUADRO 18	150

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1	23
MAPA 2	27
MAPA 3	29
MAPA 4	118
MAPA 5	118

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1	19
-----------------	----

ÍNDICE DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1	40
-----------------	----

RESUMEN EJECUTIVO

La investigación surge por el interés en las relaciones bilaterales entre Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos (México). En esta relación bilateral, el fenómeno migratorio ha sido característica de dichas relaciones y actualmente uno de los desafíos más grandes en la política exterior de estos dos países. La migración de guatemaltecos hacia México es de dos vías, esta concierne tanto a la movilización transfronteriza, como a la migración de paso hacia Estados Unidos de América (Estados Unidos). En ambos casos se presentan violaciones a sus derechos humanos. Entre los Estados mexicanos, Chiapas es uno de los principales destinos transfronterizos y de tránsito para la población centroamericana.

Por ello, se considera procedente investigar, ¿qué factores influyen en la definición de política exterior de Guatemala respecto a la relación bilateral con México?, referente al tema migratorio. Un elemento que llamó la atención en los últimos dos años fue la movilidad existente de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala (MINEX), lo que necesariamente ha influido en la definición y ejecución de las políticas bilaterales. Por esta razón, las cuestiones migratorias a nivel bilateral sirven como base para investigar cómo se construye desde Guatemala la política exterior con México.

Por tanto, se busca confirmar o refutar la vinculación que existe entre las políticas domésticas guatemaltecas, (eje uno de la investigación) con la ejecución de política exterior, enfocada al tema de la emigración de tránsito hacia Estados Unidos y transfronteriza en Chiapas, (eje dos de la investigación).

INTRODUCCIÓN

La investigación surge por el interés en las relaciones bilaterales entre Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos (México). La migración de guatemaltecos hacia México ha sido característica de dichas relaciones y actualmente uno de los desafíos más grandes en la política exterior de estos dos países. Este concierne tanto a la movilización transfronteriza, como a la migración de paso hacia Estados Unidos de América (Estados Unidos). En ambos casos se presentan violaciones de los Derechos Humanos de los migrantes guatemaltecos en territorio mexicano por parte de distintos agentes sociales u oficiales.

Por esta razón, se considera procedente investigar, ¿qué factores influyen en la definición de política exterior de Guatemala respecto a la relación bilateral con México?, referente al tema migratorio. Un aspecto que llamó la atención en los últimos dos años fue la movilidad existente de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala (MINEX), lo que necesariamente ha influido en la definición y ejecución de las políticas bilaterales. Por ello las cuestiones migratorias a nivel bilateral sirven como base para investigar cómo se construye desde Guatemala la política exterior con México.

La presente investigación tiene como finalidad identificar, definir, describir y analizar las posibles consecuencias que ha tenido el cambio de Ministros de Relaciones Exteriores durante el Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina en la ejecución de su política exterior con México enfocado a los problemas referidos. Aquí se toma de base los Ejes de la orientación de la Política Exterior de Guatemala sobre los Asuntos consulares y migratorios, establecidos en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016. En este Marco General de la Política Exterior y concernientes al estudio figuran: a) establecer una agregaduría de la fiscalía en la representación diplomática en México, con el objetivo de agilizar los mecanismos de asistencia judicial entre los dos países, en procesos de persecución penal que afectan ambos territorios b) fortalecer los canales de comunicación y cooperación con las autoridades competentes de los países de destino y tránsito de los migrantes guatemaltecos, con el objeto de procurar su bienestar y buen trato,

velar por el respeto a sus derechos fundamentales y c) analizar los flujos de trabajadores fronterizos al sur de México, en los estados mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, debido a las denuncias sobre abusos y violaciones a los derechos de los guatemaltecos trabajadores migratorios en ese país. Si bien los incisos “a” y “b” demuestran el interés en las relaciones bilaterales con México en materia de justicia respecto a la emigración de tránsito guatemalteca, el presente trabajo se enfoca en dicha emigración y en el punto “c”, es decir, en la emigración transfronteriza y de tránsito.

Entre los Estados mexicanos, Chiapas es uno de los principales destinos transfronterizos y de tránsito para la población centroamericana. Allí realizan trabajo estacional o temporal hombres y mujeres guatemaltecos, quienes trabajan en el sector agrícola, ganadero o bien, muchas mujeres como empleadas domésticas o en servicios sexuales. Todos ellos, como se demuestra en el Eje de la orientación de la Política Exterior de Guatemala sobre los Asuntos consulares y migratorios, establecidos en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016, sufren violaciones a sus derechos humanos civiles, económicos y sociales, ya sea en el viaje a través de Chiapas o allí mismo en el área rural o urbana, por parte de jefes de su trabajo o autoridades estatales y federales.

Consecuentemente, interesa enfocar a partir del análisis de la emigración de tránsito y de trabajo estacional o temporal, el impacto que ha tenido en la política exterior Guatemala-México, el cambio de Ministros de Relaciones Exteriores en el período 2012-2015. Derivado de ello, como base teórica se toma en cuenta la teoría de política exterior de Marcelo Lasagna, ya que pone de manifiesto la importancia de las políticas domésticas entendidas como el rol de las instituciones estatales y no estatales así como el cambio de sus líderes, en la ejecución de política exterior. En otras palabras, se enfoca en los factores internos o domésticos, especialmente en el cambio del liderazgo central, que puede influir en los objetivos, intereses, estrategias y procesos de elaboración de la política exterior, afectando así la ejecución de la misma. Sin embargo, Lasagna afirma que no se puede asumir que exista una relación directa entre cada cambio y la variación en la política exterior.

Como complemento teórico se utilizan los postulados de Charles Hermann y Kalevi Jaakko Holsti, autores quienes pertenecen a la misma línea teórica de política exterior aunque con variantes propias.

Por tanto, se busca confirmar o refutar la vinculación que existe entre las políticas domésticas guatemaltecas, (eje uno de la investigación) con la ejecución de política exterior, enfocada al tema de la emigración de tránsito hacia Estados Unidos y transfronteriza en Chiapas, (eje dos de la investigación). Se utilizan documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores así como otras informaciones oficiales que ayudan a complementar el análisis.

En ese sentido, entre los principales hallazgos se evidenció un vacío a nivel documental ya que no se encontraron todos los documentos en las gestiones de los Ministros (2012-2015). Asimismo, en un país como Guatemala en materia migratoria, no existen centros de investigación que brinden información cuantitativa de datos demográficos como la edad, sexo, número, entre otros. También, se pudo evaluar el peso que tienen los discursos implementados en los Planes de Gobierno como en las agendas de política exterior, los cuales permiten conocer la importancia que se le dio al tema migratorio en cada Gobierno. A la vez, se conoció la influencia que tienen los compromisos adquiridos durante las campañas electorales. Igualmente se muestra que los eventos de crisis como la Masacre de Tamaulipas en México en el 2010 o la llegada masiva de niños no acompañados en los albergues de Estados Unidos en el 2014, permiten observar la capacidad de actuación de la Cancillería ante situaciones como éstas, la cual fue lenta y poco reactiva; y otro factor de peso que se demostró fueron las investigaciones de la sociedad civil respecto a la política nacional guatemalteca y migratoria.

Con base en ello, la presente investigación está dividida en seis partes, siendo Capítulo I: planteamiento del problema, justificación, pregunta de investigación, objetivos y metodología; Capítulo II: marco teórico; Capítulo III: presentación de resultados; Capítulo IV: discusión de resultados; Conclusiones y Referencias.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, JUSTIFICACIÓN, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1. Planteamiento del Problema

Las relaciones bilaterales que Guatemala tiene con los países del norte del continente americano se encuentran entre las más importantes en su política exterior, tomando en cuenta los Objetivos y Ejes de la Orientación de la Política Exterior de Guatemala, encontrados en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala, 2012-2016. En este contexto regional tanto para Guatemala como para México se mantienen temas y problemáticas que han sido y siguen siendo importantes en las agendas de política exterior de ambos Estados, como se desprende de la declaración del ex Embajador de México en Guatemala, Carlos Tirado Zavala:

“México y Guatemala tienen una Comisión Mixta Binacional. Es una reunión de grupos de ministros de Gobernación, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Salud, Economía, Educación, donde se define el programa de trabajo anual”.(Tirado, Cafecito Dominical, 25 de enero de 2015)

Esta aseveración muestra la diversidad de temas que Guatemala y México comparten. Unos de los temas y problemáticas más importantes se refieren a la migración, lo cual no es una situación reciente ya que la emigración tanto de guatemaltecos hacia México como, en menor medida, de mexicanos hacia Guatemala, se ha evidenciado en distintas etapas de la historia aunque con características diferentes. Por ejemplo, durante el conflicto armado interno de Guatemala (1960-1996), particularmente en la década de 1980, muchos guatemaltecos emigraron a México como refugiados y asilados políticos por la guerra. Posteriormente, al terminar el conflicto, la emigración de guatemaltecos presentó diferentes causas como la falta de oportunidad laboral, violencia, delincuencia, etcétera (etc.), en el país. A ello se suma más recientemente el fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado que ha agravado la situación. Actualmente una de las problemáticas más sobresalientes que se da en el fenómeno migratorio es la constante violación a los derechos humanos de emigrantes guatemaltecos transfronterizos y de paso por territorio mexicano. Debido a ello, la presente investigación se interesa por el fenómeno migratorio de

paso en México hacia Estados Unidos y transfronterizo en Chiapas, respecto a la violación a los derechos humanos y su importancia en la agenda de la política exterior y las relaciones binacionales. La evaluación de dicha problemática se llevará a cabo a partir del examen del peso que los factores domésticos juegan como elementos de importancia en la definición y ejecución de la política exterior de Guatemala y cómo esto marca la mayor o menor atención que recibe el fenómeno migratorio.

Concretamente se busca determinar cómo afecta el cambio de régimen y el cambio de ministros, lo relativo al tratamiento del fenómeno migratorio y lo concerniente a la violación de los derechos humanos de los emigrantes guatemaltecos de paso por México hacia Estados Unidos y en la emigración transfronteriza en Chiapas. Es decir, interesa evaluar cómo las políticas domésticas muestran ser un factor determinante en la definición y ejecución de la política exterior guatemalteca que afectan las relaciones internacionales a partir de enfocar la problemática migratoria desarrollada en el período 2012-2015 entre Guatemala y México.

1.2. Justificación del trabajo de investigación

Tomando como base la línea monográfica “Relaciones Bilaterales Guatemala-México”, se plantea la pregunta de investigación y los objetivos, que ponen de manifiesto la actual problemática en el tema de la violación a los derechos humanos civiles, económicos y sociales en la emigración hacia México, ya que existe una relación internacional estrecha, entre cuyos temas principales se encuentra la movilidad de personas guatemaltecas a territorio mexicano, especialmente al sur del mismo.

La pregunta surge como una inquietud en el tema de política exterior de Guatemala hacia México, que pretende dar a conocer las razones por las cuales no han tenido mejoras significativas en el trato con sus emigrantes en México y de paso hacia Estados Unidos, a pesar de ser uno de los temas más importantes en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016. En este período hubo un rápido relevo de los Ministros de Relaciones Exteriores el cual comienza con el Ministro Harold Caballeros en el 2012

seguido por el Ministro Luis Fernando Carrera en el 2013 el cual es sustituido por el Ministro Carlos Morales en 2014.

1.3. Pregunta de Investigación, Objetivos General y Específicos

1.3.1. Pregunta de investigación

¿Ha sido el cambio de líderes en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, durante el período 2012-2014, un factor influyente en la ejecución de política exterior en el tema de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes guatemaltecos transfronterizos hacia Chiapas y de tránsito por México?

1.3.2. Objetivos

General

Identificar el impacto del cambio de los líderes en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el período presidencial de Otto Pérez (2012-2015) en referencia a la ejecución de política exterior guatemalteca enfocada en la emigración guatemalteca transfronteriza y de tránsito que se produce en Chiapas, México.

Específicos

1. Definir los mecanismos, estrategias y marcos realizados en el período del Gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) concernientes a la defensa y protección de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes transfronterizos y de tránsito de Guatemala hacia Chiapas.
2. Describir los avances alcanzados en la ejecución de política exterior de los tres líderes del Ministerio de Relaciones Exteriores en el período 2012-2015 (Harold Caballeros, Luis Fernando Carrera y Carlos Morales) referente a la defensa y protección de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes transfronterizos y de tránsito de Guatemala hacia Chiapas.
3. Analizar los resultados obtenidos en materia de defensa y protección de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes transfronterizos y de tránsito de Guatemala hacia Chiapas en el período 2012-2015.

1.4. Metodología

Partiendo de la idea que la investigación final de grado es una monografía, se trabajó inicialmente con las fuentes secundarias-documentales donde se obtuvo información para elaborar la pregunta y objetivos.

Se llevó a cabo un trabajo deductivo para abordar la problemática planteada. Para ello inicialmente se consultaron diferentes fuentes de revistas científicas, organizaciones internacionales, centros de investigación nacionales, etc., para situar las fuentes bibliográficas y documentales, entre las que se cuentan:

- a) *Fuentes bibliográficas:* informes, artículos, investigaciones académicas que ayudan a comprender el origen de la emigración de guatemaltecos al sur de México es decir, sus causas, intereses, problemáticas. También, información sobre la situación actual de los guatemaltecos en Chiapas, tanto el tipo de trabajos que realizan como las violaciones a sus derechos humanos civiles, económicos y sociales. Entre las fuentes figuran la Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (REDALYC); el Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR); Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES); Consejería en Proyectos; Revista Cultura y representaciones Sociales.

Por otra parte, están las fuentes que brindan información acerca de las políticas realizadas para impedir las violaciones de derechos humanos civiles, económicos y sociales, posibles escenarios para mejorar la situación de sus derechos humanos, entre otras. Estas son: el Informe sobre la Misión a Guatemala por parte del Relator Oficial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los migrantes; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Amnistía Internacional (AI); Sin Fronteras; Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (INGEP); Organización

de las Naciones Unidas (ONU). A la vez, fuentes para construir la parte teórica como la Revista CIDOB d'Afers Internacionals y Revista Estudios Internacionales.

También se obtuvieron fuentes de las políticas que se han hecho en Guatemala es decir, políticas de Gobierno y actores como: comunicados del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA); el Marco General y Descripción de Acciones del Estado de Guatemala en Materia Migratoria de CONAMIGUA; noticias del MINEX y de la Mesa Nacional de Migración (MENAMIG).

Han sido analizadas con base a su tema de aportación es decir, fuentes que permitieron conocer la relevancia de Chiapas para las emigraciones fronterizas y de tránsito guatemaltecas. Fuentes que brindaron información acerca de la violación constante a los derechos humanos de trabajadores tanto temporales o estacionales que laboran en Chiapas. Asimismo un panorama acerca de las acciones y resultados obtenidos por parte de Guatemala sobre el tema. Es decir, fuentes que permitieron enriquecer el segundo eje de investigación, lo concerniente al tema migratorio en las relaciones bilaterales entre México y Guatemala.

- b) *Fuentes documentales:* para la aportación del primer eje es decir, los factores domésticos y cómo estos influyen en la política exterior de un país, en este caso el cambio de Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, se utilizaron documentos publicados por el MINEX, por centros de investigación internacionales, informes presidenciales, planes de Gobierno, periódicos de Guatemala.

Por parte del MINEX están los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala durante el Período 2008-2012 de Haroldo Rodas; Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016 de Harold Caballeros; Informe resumido de Resultados 2008; Memoria de Labores 2009; Informe de Resultados año 2010; Memoria de Labores 2011; Logros del MINEX Primer Semestre 2012; Memoria de Labores 2012; Plan Operativo Anual 2013; Tercer Informe de Gestión y Rendición

septiembre-diciembre2013; Memoria de Labores 2013; Plan Operativo Anual 2014; Primer Informe de Gestión y Rendición enero-abril 2014; Segundo Informe de Gestión y Rendición mayo-agosto 2014; Tercer Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2014; Memoria de Labores 2014; Plan Operativo Anual 2015; Plan Estratégico 2013-2015; Planificación Institucional 2014-2016.

De centros de investigación está el Programa de Opinión Pública (POP) de la Universidad Rafael Landívar; Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Se utilizaron también los Informes Presidenciales del año 2012, 2013 y 2014 y los Planes de Gobierno del Partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Partido Patriota (PP) así como noticia del periódico nacional guatemalteco el Periódico. Con ellas se llevó a cabo un análisis para despejar la pregunta de investigación, cubrir los objetivos general y específicos y presentación de los resultados.

1.5. El fenómeno migratorio en Guatemala

En esta investigación se busca vincular el fenómeno migratorio en relación a la violación a los derechos humanos de los emigrantes, a partir de la movilidad de Ministros de Relaciones Exteriores en el período 2012-2014. Dicha emigración se da en dos vías, una de paso por territorio mexicano con destino a Estados Unidos y otra transfronteriza en los estados del sur de México. Como se verá más adelante, la mayoría de emigrantes guatemaltecos tienen como destino Estados Unidos pero las cifras de emigrantes transfronterizos en México también son relevantes. En ambos casos los emigrantes guatemaltecos sufren violaciones a sus derechos humanos durante el viaje y en el lugar de destino. Los tipos de violaciones a los derechos humanos que ocurren durante el viaje suelen ser violaciones sexuales, extorsiones, secuestros, homicidios, etc., por parte de grupos criminales quienes operan en las zonas por las que transitan y también por agentes federales y estatales que se encuentran en territorio mexicano.

Para ello es importante diferenciar las distintas clasificaciones que abarcan este fenómeno. Primero, a nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante”. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, sus perspectivas y las de sus familias (Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, 2015).

Tipos de migrantes:

Existen distintas clasificaciones según se consideren aspectos legales o económicos, como sería el migrante calificado, documentado, indocumentado, económico, irregular y trabajador temporal. En los que esta investigación se interesa figuran las siguientes, según la OIM (2015):

- 1°. Respecto a las atribuciones legales está el documentado que es aquel que ingresa legalmente a un país y permanece en él.
- 2°. El indocumentado es aquel que ingresa ilegalmente a un país.
- 3°. El migrante irregular es una persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (también llamado clandestino/ilegal).
- 4°. Y el trabajador temporal o estacional es todo trabajador migrante cuyo trabajo, por su propia naturaleza, depende de condiciones estacionales, por lo que sólo se realiza durante una parte del año.
- 5°. En relación a las razones por las cuales deciden salir está el migrante económico quien es una persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida en un país distinto al de origen.
- 6°. El término “refugiado” distingue diferencias a) quien huye por persecución, b) el “refugiado de facto” que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos o c) también se usa para hacer referencia a personas que intentan

ingresar a un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe.

Entre otros tipos de migración se encuentran la migración facilitada, forzosa, transfronteriza, de tránsito, laboral y ordenada. En la presente investigación resultan de interés las siguientes definiciones, según la OIM (2015):

- a. La migración laboral es un movimiento de personas del Estado de origen a otro, con un fin económico. Generalmente se encuentra regulada en la legislación sobre migraciones de los Estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior.
- b. La migración transfronteriza es aquella movilidad de persona o grupo de personas a un país en los que existe una frontera común y se establecen en una franja fronteriza próxima a la frontera.
- c. Una migración de tránsito es aquella movilidad de persona o grupo de personas a un país en los que existe una frontera común pero lo utilizan de paso para llegar a otro.

También es preciso decir que el término emigrante se refiere al movimiento de salida de una persona afuera de su país, desde el punto de vista del país de origen y el inmigrante son las personas que llegaron a otro país, considerado desde el país de destino. Otro dato importante es la diferencia entre una franja fronteriza y una frontera. La franja fronteriza son los alrededores próximos a la frontera y la frontera es el lugar donde se dividen legalmente las naciones.

1.5.1. Derechos Humanos

Derivado del fenómeno migratorio, una de las problemáticas recurrentes es la violación a los derechos humanos de los emigrantes guatemaltecos, por lo cual parece pertinente definir los conceptos referentes a los mismos. Los derechos humanos son:

“Las facultades, prerrogativas y libertades fundamentales de que goza una persona y que se derivan de su dignidad, por lo que no pueden ser vulnerados y por ello los Estados y las leyes que los rigen tienen la obligación de reconocerlos, difundirlos, protegerlos y garantizarlos”. (Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala -PDH-,2015)

Existen derechos humanos universales que pertenecen a todas las personas, que se extienden a todo el género humano, sin ningún tipo de diferencia por sexo, edad, religión, posición social, creencias religiosas o políticas. Los incondicionales están supeditados sólo a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos. Los inalienables no pueden perderse ni trasladarse por propia voluntad, son inherentes a la idea de la dignidad del hombre, no se pueden quitar ni enajenar. Los innatos son aquellos que todos los seres poseen, pues se generan a partir de la misma naturaleza humana. Y los inviolables no se pueden o no se deben transgredir o quebrantar (PDH, 2015).

Se han establecido diversas formas de clasificar los derechos humanos. Una de las más conocidas es la llamada tres generaciones. Las concernientes a la investigación se encuentran en la primera y segunda generación. La primera generación o derechos civiles y políticos imponen al Estado el deber de respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano: a la vida; a la integridad física y moral; a la libertad personal; a la seguridad personal; a la igualdad ante la ley; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la libertad de expresión y de opinión; de resistencia y de inviolabilidad del domicilio; a la libertad de movimiento o de libre tránsito; a la justicia; a una nacionalidad; a contraer matrimonio y fundar una familia; a participar en la dirección de asuntos políticos; a elegir y ser electo a cargos públicos; a formar un partido o afiliarse a alguno; a participar en elecciones democráticas. Y la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales están integrados de la siguiente manera: derechos económicos a la propiedad (individual y colectiva), a la seguridad económica; derechos sociales a la alimentación, al trabajo (a un salario justo y equitativo, al descanso, a sindicalizarse, a la huelga), a la seguridad social, a la salud, a la vivienda, a la educación y los derechos culturales a participar en la vida cultural del país, a gozar de los beneficios de la ciencia, a la investigación científica, literaria y artística (PDH, 2015). Por tanto, la investigación se enfoca en los derechos humanos civiles, económicos y sociales.

1.5.2. Migración de tránsito por México con destino final a Estados Unidos

Las migraciones en Guatemala al norte de América se originan por diversas razones relacionadas con la pobreza, falta de oportunidades laborales, exclusión social, inseguridad, ingresos económicos escasos, abuso en el hogar, entre otras. Estas condiciones están directamente relacionadas con la debilidad institucional del Estado guatemalteco para mitigar estos elementos que son las causas por las que deciden emigrar en busca de mejores oportunidades para su vida y la de sus familias. Esto produce una emigración tanto de hombres y mujeres, y más recientemente de niños no acompañados.

Por lo anterior, es preciso plasmar los resultados obtenidos en la Encuesta sobre Remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia de la OIM -UNICEF:

“La encuesta reporta que las causas que motivaron a esta población a migrar en su momento fueron mejorar sus condiciones de empleo y conseguir un empleo (33.1% y 22.8%, respectivamente), es decir que más de la mitad de la población emigró por razones económicas, luego sigue por reunificación familiar (12.3%), por inseguridad ciudadana (2.9%), por estudios (1.5 %), por problemas familiares (1.8%) y el resto (12.9%) por otros motivos y el (12.7%) no respondió”. (OIM-UNICEF, Encuesta sobre Remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia, 2011, p.51)

Las cifras muestran en porcentajes las razones por las cuales los hombres y mujeres deciden emprender el viaje hacia Estados Unidos, donde se evidencia que los deseos de mejorar su situación económica por medio de empleos y las condiciones de empleo son las principales causas de su salida, demostrando que el Estado de Guatemala no maneja adecuadamente los elementos necesarios para brindarles oportunidades y condiciones de empleo.

En relación a los niños no acompañados, según datos de la OIM, obtenidos en el documento Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala del Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria en el año 2013, la mayoría emigran en búsqueda de nuevas oportunidades de ingresos (43.0%), conseguir empleo (39.0%), reunificación familiar (11.7%) y por huir de la violencia (1.4%). Asimismo, se identifica cómo la juventud emigra según sus etapas educativas: primaria (47% H, 36%M), secundaria (26.5% H, 24.5%M) y diversificado (27%H, 36%M).

Con base a las cifras expuestas se puede decir que los motivos por los cuales los niños no acompañados deciden emigrar, coinciden con las razones de los adultos para emigrar, lo que indica que los factores económicos siguen siendo la causa principal de estas personas para emprender el viaje y buscar un mejor futuro. Además, se evidencia que mientras menos nivel educativo se tenga, mayores son las probabilidades en emigrar. Esto demuestra que la situación en Guatemala tanto económica como educativa van relacionadas, ya que si no se tiene un nivel adecuado de subsistencia no se tendrán oportunidades para que los niños puedan estudiar y tener mayor posibilidad de conseguir un trabajo que les ayude a mejorar sus condiciones de vida. Por ello puede afirmarse que las personas que deciden emigrar hacia Estados Unidos o México son de escasos recursos, para quienes la emigración es una estrategia de sobrevivencia.

En el caso de los movimientos migratorios de guatemaltecos hacia Estados Unidos entre el año 2002 al 2010 se presentan las siguientes cifras:

Cuadro 1			
PRINCIPALES ESTIMACIONES DE EMIGRACIÓN INTERNACIONAL Y VOLUMEN DE REMESAS PERÍODO 2002-2010			
Año	Población Total	Población Residente en el Extranjero	Tasa de Emigración
2002	11,799,0561,237,162	10.5	
2003	12,084,398	1,273,658	10.5
2004	12,388,861	1,312,000	10.6
2005	12,699,780	1,364,546	10.7
2006	13,017,715	1,413,486	10.9
2007	13,364,534	1,482,247	11.1
2008	13,696,912	1,539,987	11.2
2009	14,017,000	1,590,832	11.3
2010	14,376,054	1,637,119	11.4

Fuente: Organización Internacional para la Migración y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2011). *Encuesta sobre Remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala.

Como se muestra en el cuadro, las cifras de emigrantes guatemaltecos en Estados Unidos aumentan cada año lo cual indica que las razones por las que deciden viajar, como mejorar sus condiciones económicas y/o demanda de trabajo tanto para ellos como para sus familiares, incrementan a pesar del mayor control fronterizo y reformas migratorias que implementan Estados Unidos y también, el riesgo que esto implica en relación a las violaciones de sus derechos humanos. Es decir, los motivos que influyen en la decisión de viajar son más importantes que los riesgos que pueden llegar a sufrir. Entre los trabajos que realizan tanto hombres como mujeres y niños no acompañados, se encuentran en la construcción, actividades domésticas, jardinería, comerciales como en restaurantes, hoteles, etc., quienes sufren de explotación laboral, salarios precarios y humillaciones.

Aunado a ello, en el año 2010 se estima que la población guatemalteca que residió en Estados Unidos fue de 1,637,119 de una población de 14.4 millones, según el Informe Anual de Política de Desarrollo Social y Población 2009-2010 de la Secretaría de Planificación y Programación del año 2011. Estas cifras muestran la dimensión de la situación del fenómeno migratorio ya que cerca de 2 millones de guatemaltecos deciden emigrar, dato que es preocupante porque dichos números van en aumento y no se ven mejorías por parte del Estado guatemalteco a pesar de que México y Estados Unidos implementan herramientas para controlar la migración.

Respecto a la forma en que realizan el viaje hacia Estados Unidos, se puede decir que el 40.0% de los emigrantes lo realizó acompañado de un coyote, el 20.1% por su cuenta, el 9.6% con visa de turismo, el 6.7% por otros medios y el 13.7% restante no proporcionó información, según la Encuesta de la OIM-UNICEF(2011). Asimismo, el tren denominado “La Bestia” es ampliamente utilizado para desplazarse por México. Esta manera de transportarse pone en peligro físico, psicológico y material a los emigrantes, por las extorsiones, secuestros y homicidios que sufren en el trayecto. Esto evidencia que los riesgos de violación a sus derechos humanos durante el viaje por territorio mexicano con destino hacia Estados Unidos, son cada vez más peligrosos, aumentando las posibilidades de extorsión, homicidios, secuestros, violaciones, etc., por distintos actores violentos.

Derivado de ello, notas en los principales medios de comunicación de los Estados Unidos, como The Washington Post, Los Angeles Times, Associated Press describieron el peligroso viaje de los migrantes por México y los nuevos esfuerzos del Gobierno mexicano para detenerlos. El Secretario de Seguridad Nacional, Jeh Johnson del Gobierno de los Estados Unidos dijo el 08 de septiembre del 2014 que le complace que el Gobierno mexicano haya tomado una serie de medidas importantes para interceptar el flujo de migrantes ilegales procedentes de Centroamérica con destino a los Estados Unidos. Asimismo, el Subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento de Seguridad Nacional, Alan Bersin dijo que la frontera entre Guatemala y Chiapas es ahora su frontera sur (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos -WOLA-, La otra frontera de México: seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica, 2014).

Consecuentemente, se observa que Estados Unidos plantea medidas de seguridad en la franja fronteriza, considerándola su frontera sur, aunque esto no es suficiente para mitigar las violaciones a los derechos humanos ni el aumento que se presenta cada año en los índices de emigrantes de paso hacia Estados Unidos.

1.5.3. Deportaciones

Según los datos con que se cuenta en materia de deportaciones se tiene que, en relación al género, en el año 2010 de Estados Unidos el 64.2% corresponde a hombres y el 35.8% a mujeres y el otro 5.8% de la población retornada, corresponde a niños y adolescentes entre los diez y diecisiete años de edad. Asimismo, más de la mitad de los deportados, 52.7%, corresponde a personas entre dieciocho y cuarenta y cuatro años de edad, el 34.4% corresponde a la población entre cuarenta y cinco y sesenta y cuatro años de edad y el 7.2% a personas mayores de sesenta y cinco años de edad, según la Encuesta de la OIM-UNICEF (2011).

Esto muestra que la mayoría de la población guatemalteca que emigra hacia Estados Unidos, se encuentra entre una edad productiva, la cual demanda mejores oportunidades laborales, financieras, de seguridad, concordando con las razones de mejorar su situación económica.

A la vez, según el Instituto Nacional de Migración mexicano, cada año México deporta entre 5 y 8 mil niños de Centroamérica que viajan acompañados y solos, cuyo objetivo era llegar a Estados Unidos y encontrar un empleo que les permitiera subsistir. Esto evidencia que a pesar del riesgo que implica emigrar, las necesidades son más importantes tanto en niños, adolescentes como en hombres y mujeres.

A continuación se presenta un cuadro en el que se observan los números de guatemaltecos deportados provenientes de México:

Cuadro 2	
DEPORTACIONES DE GUATEMALTECOS PROCEDENTES DE MÉXICO	
<i>Año</i>	<i>Deportaciones</i>
2011	31,427
2012	38,527
2013	44,221
Fuente: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales e Instituto de Investigaciones y Gerencia Política. (2014). <i>Migraciones y Capital Social: contrastes culturales en territorios rurales de Guatemala</i> . Guatemala.	

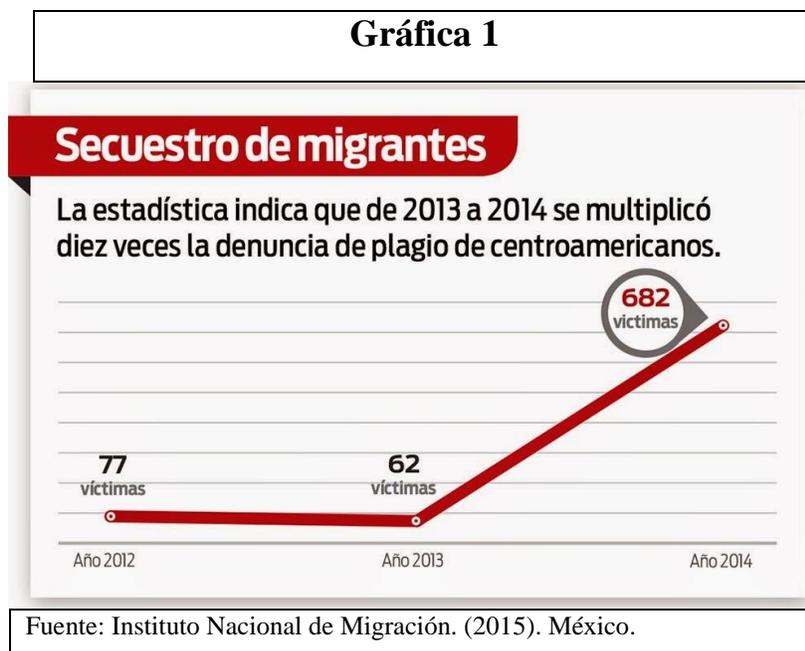
Con base a los datos se observa el aumento cada año de guatemaltecos transfronterizos deportados desde México que alcanza casi una cifra de 50,000 personas en el 2013, demostrando que las causas y factores que inciden en dicha migración, siguen estando presentes. Esto indica que las políticas implementadas para mejorar sus condiciones económicas y en menor medida de seguridad, no han sido totalmente efectivas porque en lugar de disminuir, las cifras aumentan.

1.5.4. Vejaciones que sufren los emigrantes en el paso por México

Para los grupos más vulnerables como lo son las mujeres, personas de la tercera edad y niños no acompañados, se presenta un mayor riesgo respecto a la violación de sus derechos humanos. En el caso de las mujeres, el viajartanto de Guatemala hacia México como de México hacia Estados Unidos, representa un atentado sexual forzado, y en ocasiones tener conciencia de que el cuerpo puede ser usado como una herramienta de negociación para continuar la ruta, o también el riesgo de caer en las redes de comercio sexual.

Respectoa los niños no acompañados, se enfrentan con escenarios peligrosos por el hecho de viajar solos, sin tener conciencia y cierta madurez de lo que están haciendo, lo cual los convierte en grupos vulnerables y fáciles de extorsionar, secuestrar, robar y manipular.

A continuación se presenta una gráfica en la que se muestra el incremento en los últimos tres años en México de secuestro a migrantes centroamericanos:



En este cuadro se observa el aumento de casos de secuestro a migrantes centroamericanos reportados ante el gobierno mexicano, los cuales se han multiplicado por 10 en tan sólo un año a pesar de que México ha implementado estrategias como la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo, los “Cinturones de Control”, el Plan Mérida o Plan Frontera Sur. En el año 2012 del total de víctimas, 12 fueron guatemaltecos, en el 2013 cinco guatemaltecos y en el 2014, 100 guatemaltecos.

Por lo tanto, la violación a los derechos humanos de los emigrantes guatemaltecos tanto en el viaje como en el lugar de destino (México o Estados Unidos) está inserto en una situación cada día más violenta, donde han sido sujetos de secuestros, extorsiones, violaciones sexuales y físicas, tráfico y trata de personas, etc. Aquellos que logran llegar a su destino, presentan problemas para su incorporación en la sociedad debido a la precaria inserción en el ámbito laboral, acosos por parte de las autoridades, explotación laboral, pago injusto, y cuando estas personas regresan a su país de origen, llegan sin dinero y endeudados, dificultando una vez más su inserción en el campo laboral.

Este tema ha creado una problemática en las relaciones bilaterales ya que, entre los elementos que conlleva la emigración, los derechos humanos han sido muy discutidos en la política exterior de Guatemala y México, referente a la violación a los derechos humanos civiles, económicos y sociales, tanto en el viaje de ida a Chiapas como el viaje por Chiapas hacia Estados Unidos. Esto tiene que ver con los eventos de crisis internacionales como lo son el caso de San Fernando, Tamaulipas en el 2010 y 2011, el tren “La Bestia” y los albergues en Estados Unidos de niños no acompañados en el 2014.

Esta situación, tanto en los países de destino (Estados Unidos y México) como países de origen (Guatemala), representa un problema importante el cual necesita ser mejorado ya que el Estado guatemalteco no les brinda las herramientas necesarias para poder vivir adecuadamente, lo que repercute en las acciones que deben implementar los países de destino como la regulación de consulados para atender las múltiples demandas de los migrantes y poder controlar esta situación que año con año incrementa.

En ese sentido, cabe mencionar las palabras del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante quien en el 2009 elaboró para Guatemala el Informe sobre la Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho al desarrollo:

“Uno de los grandes desafíos pendientes del Gobierno en materia de protección de los derechos de los migrantes, es la efectiva armonización de su actual legislación nacional y de sus políticas públicas”. (Bustamante, 2009, p. 9)

El Relator Especial advierte con preocupación cómo en numerosas ocasiones las autoridades migratorias y policiales desconocen las garantías que acompañan los procedimientos de detención, internamiento y devolución o expulsión de los migrantes, cometiéndose abusos y violaciones de derechos humanos así como la inexistencia de un mecanismo efectivo para la presentación de denuncias de tales abusos.

En este punto resulta pertinente plasmar lo escrito en el Diagnóstico sobre el Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica del Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes:

“Los mecanismos nacionales de protección resultan incipientes e insuficientes para un creciente número de casos de personas que emigran, frente a una carencia de recursos humanos y financieros. Existe voluntad política de brindar protección, pero los mecanismos resultan ineficaces o el número de casos sobrepasa la capacidad institucional de respuesta”. (CIDEHUM, 2012, p. 43)

Y, según el Informe alternativo de Guatemala sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Mesa Nacional de Migración del 2010, en el país no existe una política pública migratoria, solamente se han implementando programas, normas, acciones y proyectos que responden a las demandas y necesidades dirigidas a la atención de los migrantes guatemaltecos en el exterior. También, prevalece la falta de coordinación interinstitucional efectiva en la gestión y atención de migrantes como la deficiente atención consular o el precario cabildeo ante países como Estados Unidos y México.

Como se observa, la situación en Guatemala respecto a las estrategias implementadas para mejorar la situación de los migrantes referente a sus derechos humanos, es precaria, desde su legislación, administración, coordinación hasta la falta de mecanismos para ello, cuestión que evidencia la falta de interés y capacidad de las autoridades encargadas para ello entre las cuales se encuentra el MINEX, lo que será evaluado más adelante.

1.5.5. Migración transfronteriza

El viaje que realizan los hombres, mujeres y niños no acompañados de Guatemala hacia México es en el paso por la frontera común que es relativamente fácil de cruzar; pero cuando llegan a territorio mexicano son víctimas vulnerables a pandillas, crimen organizado, fuerzas estatales y federales corruptas que extorsionan o trabajan por separado lo que entorpece su función de control migratorio.

La emigración transfronteriza de guatemaltecos se da en la franja fronteriza del sur de México, afectando Chiapas, Tabasco, Veracruz, Campeche y Quintana Roo como los destinos más frecuentes para este fenómeno migratorio. Se origina por el desempleo, falta de oportunidades económicas y los peores índices de violencia criminal a nivel mundial. Los cruces se realizan en balsa, trenes, caminando a través del campo o en un cruce oficial.

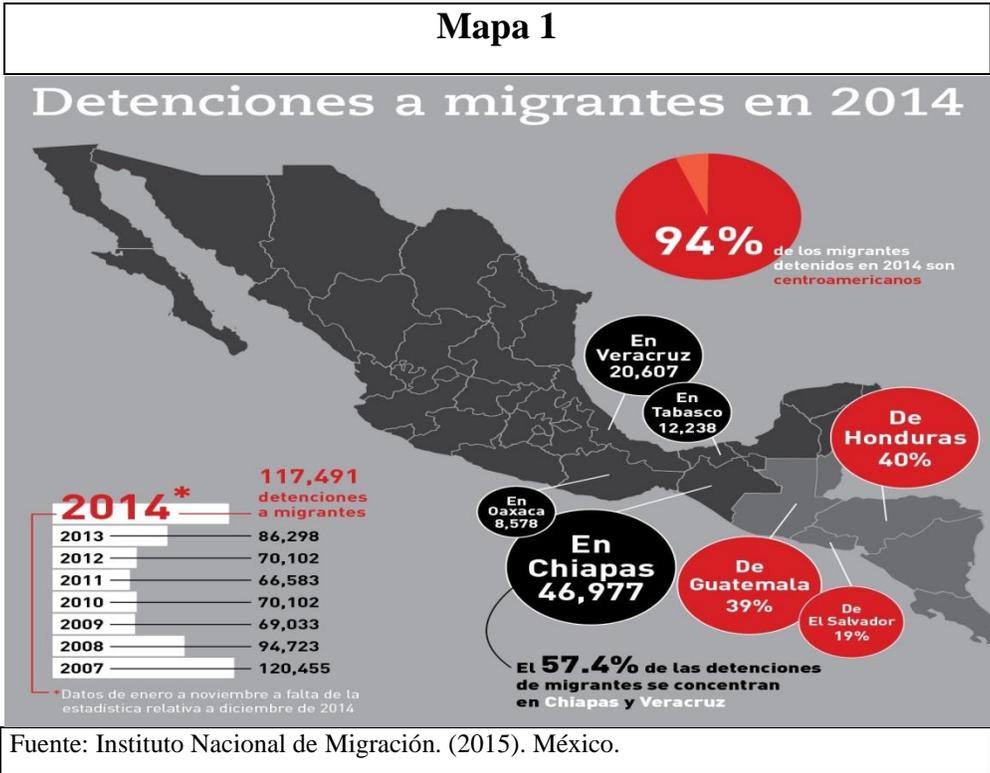
En relación a los empleos más frecuentes para las mujeres migrantes transfronterizas en los 18 municipios fronterizos de Chiapas, están como jornaleras agrícolas, trabajadoras domésticas o sexuales, meseras en bares y cantinas, vendedoras ambulantes o víctimas de trata laboral y sexual. En casi todos los casos, las mujeres son víctimas de violencia física o sexual, sufren la separación de los hijos u otros familiares, extorsión, robo, detención arbitraria, amenazas de deportación, accidentes en el cruce y xenofobia. Además carecen del acceso a la justicia, pues muchas veces les es negada la regularización migratoria con autorización para trabajar, su derecho a una identidad y a la educación tanto de ellas como de sus hijos según el artículo Urge Cooperación México-Guatemala para atender a migrantes, del Colegio de la Frontera Sur año 2012.

Asimismo, los niños y adolescentes trabajan en ventas informales en las calles como vendedores de chicles, lustrando zapatos, en basureros municipales, etc., y los hombres trabajan más que todo en ganadería, cultivo de caña de azúcar o agricultura. Se evidencia que, los trabajos que realizan los emigrantes transfronterizos son informales y mal pagados lo que demuestra que la situación en la que viven en Guatemala es grave ya que ni siquiera tienen ese tipo de oportunidades laborales en el país.

En la migración transfronteriza, las violaciones a los derechos humanos que se dan en el lugar de destino cuando este es el sur de México, se encuentran la explotación laboral, salarios precarios y humillaciones por parte de jefes de trabajo en fincas o casas particulares, pues se emplean en el sector agrícola en el caso de los hombres o bien, muchas mujeres como empleadas domésticas o en servicios sexuales.

Aunado a ello, no existen las suficientes herramientas legales y consulares en las que ellos puedan hacer uso para acudir en función de su seguridad. Además, debido a su situación irregular, los trabajadores migrantes tanto en México como en Estados Unidos, temen denunciar los abusos sufridos a manos de sus empleadores. Es por esto que las organizaciones sociales y grupos de la sociedad civil cobran importancia para el socorro de estas personas y también para mantener a la sociedad informada acerca de la problemática migratoria.

A continuación se presenta una gráfica en la que se muestran datos de la cantidad de personas migrantes que han sido detenidos en los estados sur de México:



Se observa el ascenso en los números de guatemaltecos detenidos en el sur de México y también muestra que Chiapas es el estado en el que más ocurre este fenómeno, evidenciando que la migración lejos de mejorar en los últimos tres años, ha ido empeorando. A la vez, según WOLA (2014), las más recientes estadísticas sobre pobreza del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México

del año 2012, muestran que Chiapas es el estado con el mayor porcentaje de lapoblación en situación de pobreza (74.7 %) y de pobreza extrema (32.2 %). A pesar deestas desalentadoras cifras, Chiapas sigue siendo una opción de residencia para los guatemaltecos.

En efecto, el sur de México constituye un territorio que, por ser área limítrofe con Guatemala ha presentado situaciones en las que muchos guatemaltecos intentan emigrar por México o permanecer en el país. Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche presentan este fenómeno que se ha convertido en una problemática para los dos países pero también para Estados Unidos ya que como se dijo anteriormente, la emigración se da en dos vías, una transfronteriza en los Estados sur mexicanos y otra de paso hacia Estados Unidos donde ambos presentan un constante quebrantamiento a sus derechos humanos.

En ese sentido parece pertinente plasmar lo escrito en el Marco General de la Política Exterior del ex Ministro Harold Caballeros, donde, en lo sucesivo, se subraya lo más destacado:

“De igual manera, se analizarán los flujos de trabajadores fronterizos al sur de México, en los estados mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, debido a las denuncias sobre abusos y violaciones a los derechos de los guatemaltecos trabajadores migratorios en ese país. Es imperativo evaluar su situación, atender sus necesidades y brindar asistencia y protección consular”.(Caballeros, 2012, p. 23)

Como se ve, el Gobierno de Guatemala busca mejorar esta situación pero, si bien han planificado y establecido mecanismos para disminuir y cambiar esta problemática, no se han podido tener cambios significativos respecto a la continua violación a los derechos civiles, económicos y sociales, la cual se considera es una de las preocupaciones principales en las relaciones bilaterales de Guatemala y México.

Respecto a las relaciones sostenidas entre estos dos Estados, a continuación se presenta una entrevista conducida por la Señora Elsie Sierra el 25 de enero del 2015 en el programa Cafecito Dominical, al ex Embajador de México en Guatemala, el Señor Carlos Tirado quien hace un balance de su trabajo como Embajador desde el 06 de septiembre del 2012 hasta principios del año 2015:

“Entrevistadora: estuvo el gobernador de Chiapas en Guatemala en donde se están fortaleciendo aún más sus proyectos que ellos tenían y es que miles de guatemaltecos año con año trabajan en suelo mexicano, habiendo una preocupación por las condiciones de estas familias guatemaltecas.

Entrevistado: en el tema migratorio se tiene gran comunicación e intercambio. Estos retornos se hacen en coordinación con autoridades guatemaltecas. No se trata de una deportación o de retornar y dejar a los guatemaltecos de cualquier manera sino que tienen acuerdos muy concretos con las autoridades de migración para que exista una constatación de la identidad y sean recibidos de manera adecuada en los distintos puntos acordados, en horarios adecuados y con el tratamiento que cada grupo vulnerable requiere por ejemplo, menores, mujeres; se hacen retornos de manera separada. Respecto a los números, desgraciadamente no se tiene una información confiable sobre las cantidades de mexicanos o guatemaltecos que tienen la intención de migrar. Los países tienen estadísticas contabilizadas pero hace falta que entidades como el Colegio la Frontera Norte que tiene México, tienen encuestas sobre migración es decir, académicos que dirigen unas encuestas para saber cuánta gente intenta cruzar, cuál es su perfil socioeconómico, sus características para que las autoridades de cada país puedan adoptar políticas públicas que permitan atender adecuadamente este fenómeno”. (Tirado, Cafecito Dominical, 25 de enero de 2015)

Esta entrevista demuestra una vez más la importancia de Chiapas para la emigración guatemalteca. Asimismo, se evidencia la falta de control y registro confiable que se tiene en Guatemala respecto a las personas guatemaltecas que desean emigrar a México por lo que, la sociedad civil organizada forma parte fundamental para ello.

“Entrevistadora: la movilización de guatemaltecos que hubo en el conflicto armado hacia Chiapas, algunos de ellos retornaron otros no, y otros que cuando hay trabajo en Chiapas se movilizan con todo y familia. Entonces la idea era tener un proyecto donde, incluso, niños tuvieran acceso a la educación y salud ya que es un tema de preocupación tanto para Guatemala como para México.

Entrevistado: actualmente es posible que un trabajador guatemalteco se registre en las oficinas de migración de la frontera, es objeto de un examen médico para él y su familia y así constatar su estado de salud y en su caso tener acceso a los servicios médicos gratuitos que tiene a nivel federal y estatal. Por lo que en el 2015, el Presidente Otto Pérez y el Presidente Peña Nieto han identificado renovar completamente los ocho cruces fronterizos que existen entre los dos países, un mantenimiento, una modernización, ampliación, para ser procesos más eficaces y ágiles de cruces fronterizos”. (Tirado, Cafecito Dominical, 25 de enero de 2015)

Se muestra el interés por parte del Gobierno guatemalteco y mexicano en renovar los puntos de cruces fronterizos y así mejorar parte de la situación que experimentan los emigrantes guatemaltecos a México sin embargo, no se han visto avances en el mismo.

Por otro lado, entre los mecanismos de control que ha implementado México respecto a la emigración transfronteriza se encuentran:

“La Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) fue creada para regular la migración de trabajadores de Guatemala y Belice, mayores de 16 años, que cuentan con una oferta de trabajo lícita y honesta de un empleador mexicano y que carezca de antecedentes policíacos y penales. La cobertura es para los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo y tiene una vigencia de un año prorrogable. En el estado de Chiapas aplica desde mayo de 2000 y en el 2008, se amplió la cobertura de la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), para guatemaltecos que residen en los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Petén, Retalhuleu y Alta Verapaz, permitiendo su internación con este documento a los municipios mexicanos de los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche que se encuentran dentro de una franja de 100 km. a partir de la frontera México-Guatemala”. (OIM, Perfil Migratorio de Guatemala 2012, 2013, p. 65-66)

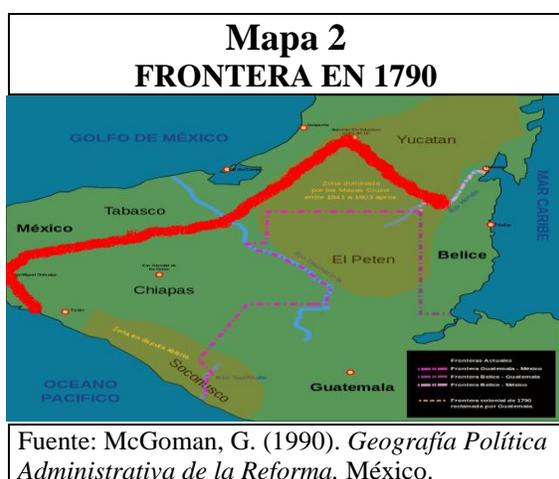
Se observa que se tienen herramientas por parte del Gobierno mexicano en regular la emigración hacia México pero como se verá más adelante, esto no es suficiente para mitigar uno de los problemas presentados en materia migratoria, la violación a los derechos humanos.

Por lo tanto, según lo escrito en párrafos anteriores, se evidencia la envergadura en la que se encuentra el fenómeno migratorio que cada año va aumentando sus cifras, lo cual indica que Guatemala no está dando las respuestas que deberían de tener para controlar esta problemática que se origina, mayoritariamente por razones económicas tanto de hombres, mujeres y recientemente de niños y adolescentes no acompañados. A la vez, a pesar de ser un motivo de atención constante por parte de las autoridades guatemaltecas, es lamentable saber que en Guatemala no existen centros que brinden datos e información actualizada sobre el tema, por lo cual se debe acudir a centros de otros países que sufren las consecuencias del fenómeno es decir, México y Estados Unidos. Asimismo, se evidencia la poca atención por parte de la política exterior guatemalteca ya que no existe un seguimiento y monitoreo en sus herramientas implementadas.

1.5.6. Evolución del territorio de la frontera Guatemala-México

Entre Guatemala y México han existido desde tiempos anteriores a los Estados nacionales, una relación atribuida a su cercanía geográfica, su historia en común, su conformación cultural y conflictos similares. De forma muy general, puede decirse que las fronteras coloniales se establecieron apenas iniciada la colonización española. A continuación se describe cómo ha evolucionado la frontera entre estos dos países.

En 1549 entre el Reyno de la Nueva España y la Capitanía General de Goathemalase presentaba una frontera entre dos territorios coloniales, la cual no era del todo clara ya que el conocimiento geográfico de los conquistadores era inexacto. Por lo mismo, es difícil encontrar mapas que permitan observar esta frontera. En cambio, en 1790, al final de la época colonial, se tiene la siguiente demarcación:



Este mapamuestra en la línea roja la frontera colonial reclamada por la Capitanía General de Goathemalase, donde se evidencia un espacio territorial que pertenecía a la Provincia de Chiapas.

Una vez consumada la independencia de Guatemala en 1821 se establece una nueva demarcación fronteriza con la caída del Primer Imperio Mexicano en 1823 y la secesión de los estados centroamericanos quienes estaban formando las Provincias Unidas del Centro de América, mientras se unía a los Estados Unidos Mexicanos, la Provincia de Chiapas que

pertenecía a la Capitanía General de Goathemala. De esta forma se crea la división de la región del Soconusco (McGoman, 1990).

En 1824 cuando Chiapas se incorpora como uno de los Estados del sur de México, surgen una serie de conflictos políticos y militares entre Guatemala y México disputando la región del Soconusco y el norte de Petén. Entre estos está el conflicto México-Guatemala entre 1840, 1842, 1843, 1856-1858, y finalmente se lleva a cabo un tratado de límites en 1882.

Guatemala manifestó durante los acuerdos para definir la frontera, su inconformidad por la anexión de Chiapas y el Soconusco, considerando era atentatoria a sus derechos obtenidos desde la colonia, los cuales le daban Chiapas, Soconusco y Petén. En el lado mexicano se acusó a los negociadores de ceder Petén y Belice a Guatemala. Finalmente, el tratado de límites fue firmado el 27 de septiembre de 1882, por el Secretario de Relaciones Exteriores de México Ignacio Mariscal y el Embajador Manuel Herrera por parte de Guatemala, en la ciudad de México (McGoman, 1990). No obstante lo anterior, la formación de la frontera binacional entre los estados nacionales de México y Guatemala es resultado de un proceso que se lleva a cabo casi todo el siglo XIX y que se define en las últimas dos décadas de ese siglo.

1.5.7. Frontera actual

En el espacio en que se da la emigración de guatemaltecos hacia México actualmente, se evidencia un escenario en el que las características de la franja fronteriza son preocupantes porque muestran una dinámica en la que si bien existen agentes estatales y federales en territorio mexicano para regular el fenómeno migratorio, no se obtienen los resultados esperados ya que se presenta una situación en la cual algunas de las autoridades son quienes extorsionan y agravan la seguridad del emigrante. Aunado a ello, los puntos ciegos que se forman son diversos, lo cual produce una franja fronteriza débil en el sentido que los puntos fronterizos formales son pocos e insuficientes empeorando la protección de los emigrantes de paso y transfronterizos.

Actualmente existen ocho cruces fronterizos formales:

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.

Río Suchiate a Río Usumacinta

4. Ciudad Cuauhtémoc, México - La Mesilla, Guatemala.
5. Carmen Xhan, México - Gracias a Dios, Guatemala.

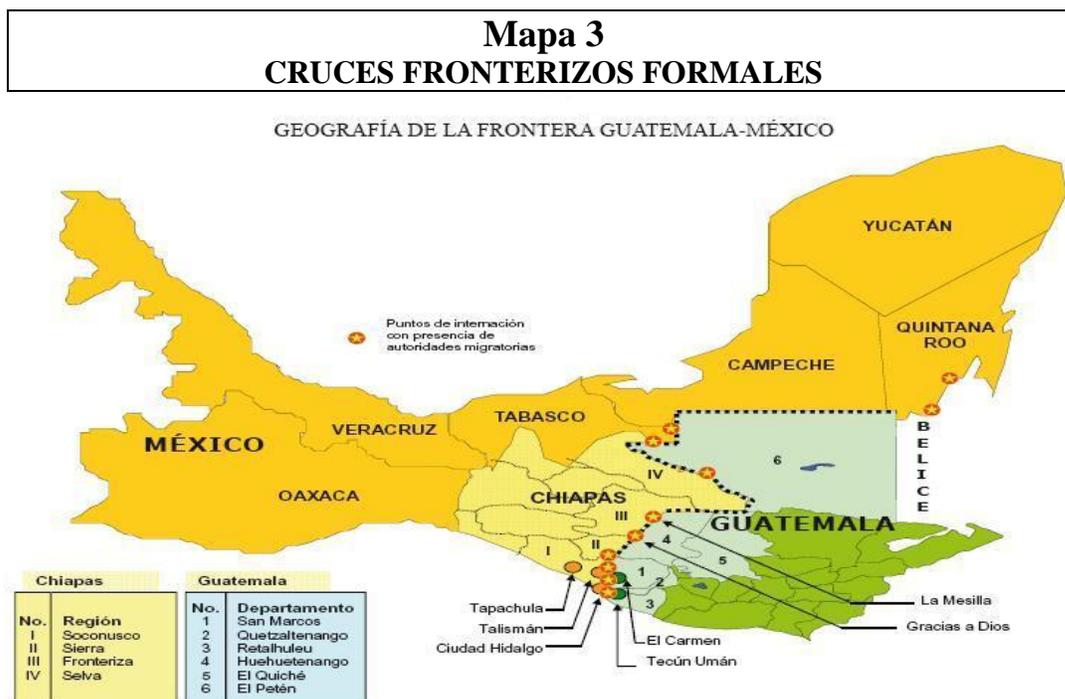
Río Usumacinta

6. Frontera Corozal, México - Bethel, Guatemala.

Primer paralelo y meridiano de El Ceibo, entre Río Usumacinta y Río Hondo

7. Nueva Orizaba, México - Ingenieros, Guatemala.
8. El Ceibo (García, 2011).

A continuación se presenta un mapa en el que se observa la ubicación de los ocho puntos fronterizos formales:



Fuente: elaboración propia.

Fuente: Nájera, J. (2010). *Conociendo la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México: alcances y limitaciones.*

En la actualidad existen pocos cruces formales en relación al resto de cruces informales formando diversos puntos ciegos en la frontera. Esto provoca un escenario poroso donde el fenómeno migratorio se agrava porque repercute en los problemas que se dan en este espacio, creando nuevos retos ya que se trata de una frontera muy permeable.

En el siguiente capítulo, y para efectuar el análisis de las fuentes documentales relacionadas con la política exterior guatemalteca y la manera en que ésta se ha definido, se desarrollará el marco teórico a partir de los postulados de Marcelo Lasagna, Charles Hermann, Brian White, entre otros.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Marco Teórico

Para la realización del presente trabajo se tomó como base la teoría de política exterior, entre cuyos principales exponentes se encuentran Marcelo Lasagna, KjellGoldmann, KaleviJaakkoHolsti, Bruce Russett, Harvey Starr, Brian White, Charles Hermann, entre otros.

En ese sentido, los problemas existentes en las relaciones internacionales pueden ser analizados desde perspectivas muy distintas las cuales explican y toman en cuenta elementos que se diferencian con otras teorías. En el caso de las relaciones bilaterales entre Guatemala y México se evidencian una serie de problemáticas importantes en las agendas de política exterior de ambos países.

En el estudio de la presente investigación se consideró apropiado utilizar la teoría de política exterior para comprender y visualizar, como se ha escrito con anterioridad, el problema migratorio y las violaciones a los derechos humanos de los emigrantes guatemaltecos hacia México, siendo uno de los principales temas que rigen las relaciones bilaterales de ellos. Se consideró de interés abordar dicha problemática desde los cambios internos del Estado de Guatemala, por lo que pareció más apropiado basarse en teorías de política exterior de las relaciones internacionales.

2.2. La importancia de los factores internos o domésticos

Los aportes de Marcelo Lasagna en el documento “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”(1995), parecieron las más pertinentes para llevar a cabo el análisis de la política exterior, puesto que este autor afirma que:

“En nuestra perspectiva, queremos reflexionar acerca de cómo diferencias en factores internos alteran el comportamiento de política exterior”. (p. 388)

“Ha interesado demostrar la importancia del cambio de potenciales modificaciones en la política exterior. De modo que cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad, en las reglas del juego formales e informales y en los principios de autoridad, debería concernirla en alguna medida”.(p. 406)

Parece importante rescatar los planteamientos de este autor ya que, como se dijo con anterioridad, el factor interno o doméstico que se busca analizar a partir de la problemática migratoria hacia el sur de México, es la movilidad existente de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala.

En el presente cuadro comparativo se muestran los periodos que ocuparon los Ministros del MINEX en los últimos dos períodos presidenciales:

Cuadro 3		
Cambios de Ministros del MINEX en los dos últimos períodos presidenciales		
Ministro	Periodo de su mandato	Período presidencial
Haroldo Rodas	2008-2012 (enero 2008-enero 2012)	Álvaro Colom
Harold Caballeros	2012-2013 (enero 2012-enero 2013)	Otto Pérez
Luis Fernando Carrera	2013-2014 (enero 2013-septiembre 2014)	
Carlos Morales	2014-2015 (septiembre 2014-a la fecha <agosto 2015>)	
Fuente: Elaboración propia.		

Se observa en el período de Álvaro Colom, el Ministro del MINEX no tuvo cambio en los cuatro años, mientras que en el período de Otto Pérez el cargo de Ministro fue ocupado por tres personas en dos años. Por ello, parte de la investigación será evaluar los resultados del Ministro Rodas en materia migratoria y poder comparar un período en el que no hubo cambios en los cuatro años de Gobierno (2008-2012) y otro en el que hubo tres Ministros en dos años.

Consecuentemente, se planteó investigar sobre las posibles causas que no permiten llegar a tener cambios importantes en el tema migratorio. Es por eso que se tomó como base la situación de Guatemala en términos de su política exterior, y se cuestionó sobre el hecho que el cambio de Ministros de Relaciones Exteriores haya sido, ¿un elemento que ha influido en ella o no lo hiciera?

Cabe aclarar que si bien este elemento es importante, ya que es el ente principal de la ejecución de política exterior, no es el único; pero se hizo necesario delimitar los factores internos que pueden influir en la aplicación de la política exterior, a la luz de lo planteado por Marcelo Lasagna.

2.3. Discusión teórica

2.3.1. ¿Qué es política exterior?

El concepto de política exterior crea una discusión entre los autores enfocados a esta teoría, donde no existe un consenso entre ellos para saber qué debería y qué no debería incluir dicho término. Para White (citado por Lasagna, 1995, p. 390) la política exterior es la especificidad del área externa de la actividad gubernamental, se debe a que ésta denota no sólo la dirección, sino que también es un tipo particular de política, la cual está comprometida con los intereses de seguridad del conjunto del Estado. Para Calvert (citado por Lasagna, 1995, p. 390) la política exterior, como sucede también con otras políticas gubernamentales, es un proceso continuo de decisiones. Para Waltz (citado por Lasagna, 1995, p. 390) es una política de Estado más que de Gobierno. Según Holstien *Why nations realign: foreign policy restructuring in the postwar world* (1982) los Gobiernos se plantean objetivos externos para cuya continuación elaboran diversas estrategias. Para Maurice East (citado por Lasagna, 1995, p. 390-391) la política exterior es entendida como un plan o programa que un Gobierno determinado elabora en función de criterios contingentes y tradicionales. Los criterios contingentes se refieren a las preferencias externas del Gobierno de turno y a los problemas o *inputs* que recibe del exterior. Los criterios tradicionales se refieren a las pautas y prácticas escritas y no escritas que han modelado la política exterior de un país determinado por espacio de muchos años. También, Hermann *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy* (1990) afirma que la política exterior entendida como un plan o programa diseñado a partir de objetivos o problemas, sugiere una acción hacia actores externos. Para Luciano Tomassini (citado por Lasagna, 1995, p. 392) es la persecución de sus intereses nacionales, por un lado, y la constante actuación internacional de los actores gubernamentales de los Estados, por otro.

Por lo tanto, se evidencian las distintas perspectivas de análisis de los autores respecto a lo que es política exterior, a lo cual se puede decir de forma general que, es un instrumento implementado por parte de un Estado o Gobierno, en función de sus objetivos nacionales sin embargo, como se verá más adelante, en la investigación se utilizará la definición de Lasagna.

2.3.2. *¿Qué produce cambios en la política exterior?*

Respecto a los factores de cambio de la política exterior, existe también un amplio debate sobre cuáles son estos factores. Por ejemplo, para Bruce Russett y Harvey Starr (citado por Lasagna, 1995, p. 392) dicen que la política exterior no siempre permanece inmutable. Las políticas exteriores varían en el tiempo, de un país a otro y de un tipo de régimen a otro. Para Goldman en *Change and Stability in Foreign Policy: the problems and possibilities of detente* (1988) la política exterior, como cualquier otra política pública, es un proceso cíclico; a un período de estabilidad le sigue un período de transición, que a la vez se transforma con el tiempo en continuidad. En Hermann (1990) el concepto de redirección de la política exterior se refiere a aquellos cambios en la dirección de la política exterior de un mismo Gobierno.

Holsti (1982) se interesa por aquel tipo de cambio que implica una transformación total de patrón de las relaciones externas de un país. Este mismo planteamiento lo comparten Volgy y Schwarz (citado por Lasagna, 1995, p. 393) donde el cambio de política exterior es visto como un proceso de reestructuración. Y para Rosenau (citado por Lasagna, 1995, p. 393) el cambio de política exterior es una política adaptativa frente a su contexto externo a fin de mantener las estructuras esenciales de la sociedad.

Consiguientemente, los elementos de cambio en la política exterior varían es decir, el concepto y definición de lo que es política exterior y los factores de cambio, son diversos, por lo que existe un debate constante en la definición de las mismas. Por ello, para tener un término general que permita tener una definición unitaria en la investigación, se toman en cuenta los postulados de Marcelo Lasagna, y complementariamente de Charles Hermann y Kalevi Jaakko Holsti.

2.4. Política Exterior según Lasagna, Hermann y Holsti

En este apartado se utilizan principalmente los postulados de Lasagna pero también elementos teóricos de Hermann y Holsti. Se empezará por definir lo que es política exterior. En lo sucesivo se subraya lo más destacado, a la luz de lo escrito por Marcelo Lasagna para quien la política exterior es:

“Aquél área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente) en el sistema internacional. De ello se podría concluir que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino que también lo que ocurre en el proceso político doméstico nacional donde ella es generada. La política exterior se distingue de otras áreas de la actividad gubernamental, puesto que, como política interna, es precisamente formulada dentro del Estado, pero, a diferencia de las otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional....Así, la política exterior nos ofrece categorías analíticas útiles y al mismo tiempo válidas para ser operacionalizadas. Nos referimos a las categorías de objetivos y metas, estrategias y acciones”. (Lasagna, 1995, p. 389-391)

Por lo descrito con anterioridad, surge el interés en analizar lo interno de la política exterior, en este caso el cambio de Ministro del MINEX y así comprender parte de la ejecución de la política exterior del país.

El análisis de la política exterior se ocuparía de identificar estas categorías y explicar por medio de ellas el comportamiento externo de un Estado. Asimismo, Lasagna expresa que la política exterior, como cualquier otra política pública, es un proceso cíclico, que cambia continuamente a través del tiempo. Empero, el cambio en sí, como objeto de análisis de la política exterior ha recibido poca atención.

“Este proceso dinámico de transformación es el que nos anima a analizar la política exterior desde una perspectiva que escudriñe cuáles son sus patrones de cambio. ¿Qué es el cambio de política exterior? ¿Cuándo y por qué ocurre? ¿Bajo qué condiciones ocurren estos cambios?”. (Lasagna, 1995, p. 392)

Por lo tanto, para Lasagna el cambio de la política exterior es una continuidad en el que se identifican tres niveles. *La reestructuración* de la política exterior la cual se refiere a los cambios en los lineamientos básicos de la política; *la reforma* de la política exterior que es

un proceso gradual y lento referido a aspectos importantes de los factores elementales de la política exterior y *el ajuste* el nivel que puede afectar alteraciones pequeñas en el comportamiento de la política exterior pero no implicando realineamientos. Esto permite evaluar el impacto que tiene en la política exterior los niveles de cambios y así comprender el comportamiento externo de los Estados.

2.4.1. Fuentes de cambio en la política exterior

Al tener claro lo que se entiende por política exterior y que dicha política sufre cambios, Lasagna dice que existen fuentes de cambio. Por lo mismo, a continuación se muestra la definición de las fuentes de cambio en la política exterior:

“Si bien somos conscientes de la importancia del sistema internacional, nos ocuparemos exclusivamente de las fuentes internas que pueden generar cambios en la política exterior y de la dinámica que adopta este proceso. Los cambios de política exterior no son exclusivamente una función de respuestas a cambios en el contexto global; la política doméstica, el Estado, los procesos decisorios y de formulación, y la sociedad política, es decir los partidos políticos, grupos de interés, grupos de presión, cumplen un rol muy destacado en la generación de cambio en la política exterior.... Con todo, cuando se producen contradicciones entre las políticas gubernamentales y las demandas que vienen desde la sociedad política, la chispa del cambio queda activada. Si las políticas gubernamentales fracasan en ajustarse a las nuevas demandas del contexto doméstico, las contradicciones crecen incrementando la probabilidad de fracaso, desatando así una crisis política que cuestiona la legitimidad de las políticas y las creencias mantenidas por el grupo dominante del Estado y la sociedad. El alcance, intensidad y dirección del cambio en la sociedad, el Gobierno y la política exterior no siguen patrones predecibles, estos dependerán de la naturaleza de los eventos críticos que provocan los cambios. Nosotros hemos seleccionado un factor, de por sí amplio y complejo, como catalizador de cambio de política exterior: el régimen político”.(Lasagna, 1995, p. 394-395)

En este aspecto, Charles Hermann y Kalevi Jaakko Holsti comparten los postulados de Lasagna, en donde los dos autores se enfocan en analizar los factores que influyen en el cambio de la política exterior. Para Hermann y Holsti, los cambios se dan en el mismo Gobierno o régimen. Las condiciones que promueven una redirección fundamental en la política exterior para Hermann, citado por Gámez en el documento Fuentes de cambio en la política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo del año 2005, son el sistema político interno estructurado por la opinión pública, partidos políticos, grupos de interés en donde la conducción del líder es decir, el tomador de decisiones (generalmente el Presidente) quien impone sus puntos de vista, tiene la

convicción y poder para orientar su Gobierno hacia el cambio. A la vez, el impacto externo, como los eventos externos dramáticos inducen al cambio en la política exterior.

Por el contrario, para Holsti (citado por Gámez, 2005, p. 59) el factor más importante en el cambio en la política exterior es la reestructuración que expresa una tentativa de transformación fundamental, realizada rápidamente, que no es progresivo y generalmente implica un vínculo razonado de diferentes sectores. Asimismo, Holsti y Hermann mencionan que ciertas condiciones como la intervención externa, incitan a los Gobiernos a reestructurar la política exterior.

2.4.2. Régimen político

Siguiendo con los postulados de Lasagna se observa que el régimen político es un factor utilizado para analizar dichos cambios en la política exterior, por lo que:

“El régimen político como centro neurálgico de la toma de decisiones gubernamentales, es precisamente una realidad política concluyente en el proceso de formación de la política exterior. De allí el interés por elaborar un modelo teórico que considere al régimen político como variable explicativa del proceso de formación de la política exterior y de los cambios y continuidades en los comportamientos externos de los Estados. Aunque el lenguaje común y también algunos intelectuales, tienden a usar el término “régimen” para referirse a las instituciones permanentes dentro del Estado y Gobierno y al grupo de personas que ocupan los cargos más importantes, lo que generalmente lleva a asociar el régimen con personas y Gobiernos autoritarios, en este trabajo no utilizaremos esta acepción....Por lo que, la constatación de la existencia de un núcleo central, llamado el liderazgo político, donde reside la facultad de tomar decisiones, a partir de este elemento, las distintas aportaciones nos desvelan cuáles son las propiedades o atributos del régimen. Aquí se interesa conocer esas propiedades, puesto que un cambio de régimen es factible medirla a través del impacto de sus propiedades....Creemos que empíricamente es más rica la variable cambio de régimen para medir la relación de cambio de política exterior”.(Lasagna, 1995, p. 396-399)

Respecto al cambio de régimen, Lasagna elabora una clasificación en la cual establece distintos tipos de cambio a partir de alguna alteración en las propiedades del régimen en función. Para Lasagna (1995) el primer cambio de régimen es el *formal*. Implica que exista un cambio en el liderazgo central o en el partido que gobierna sin que esto signifique una modificación importante en las reglas del juego de política exterior o en las estructuras políticas. El segundo nivel de cambio es un *proceso profundo pero gradual* lo cual significa que hay un reemplazo del grupo gobernante por otro con una ideología distinta lo que

supone un cambio en las estructuras del régimen en donde hay transformación en las estructuras políticas. Por último, el tercer nivel de cambio es un *carácter radical o revolucionario* es decir, una ruptura total con el régimen saliente en donde las estructuras políticas son totalmente distintas. Normalmente esto se da por medio de golpes de Estado y revoluciones.

Cabe mencionar que Lasagnaparte de cierta crítica a otras teorías internacionales como el realismo, neorrealismo, interdependencia y teoría de la dependencia, las cuales no han sido capaces de estudiar a niveles más detallados la política exterior, por lo que no ayuda a entender por qué Estados de una cierta similitud a nivel político, económico, cultural, en el sistema internacional, responden de forma diferente a mismos incentivos o por qué los Estados cambian su comportamiento por causa de pequeñas modificaciones en el contexto internacional.

“El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional de manera de maximizar sus intereses. Esta visión ignora el proceso de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no-estatales, en definitiva, ignora la política doméstica y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior. Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (realismo, neorrealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior”.(Lasagna, 1995, p. 387-388)

A la vez, como se ha dicho en párrafos anteriores, desarrolla su teoría diciendo que se ha dejado de lado la importancia que tienen las políticas domésticas de los países. Con base a ello, Lasagna (1995) realiza una investigación por medio de distintos casos en los cuales concluye que, si bien el cambio en las políticas domésticas es un factor importante en los cambios de política exterior, existen casos en los cuales dichas transformaciones no influyeron de manera significativa. Por ejemplo, Brasil en 1985 cuando se cambió de un régimen autoritario a uno democrático sin que existieran alteraciones en la política exterior o en Chile en 1970 cuando la Unidad Popular accedió al poder y esto conllevó cambios grandes en su política exterior, alejamiento de Estados Unidos, por decir alguno.

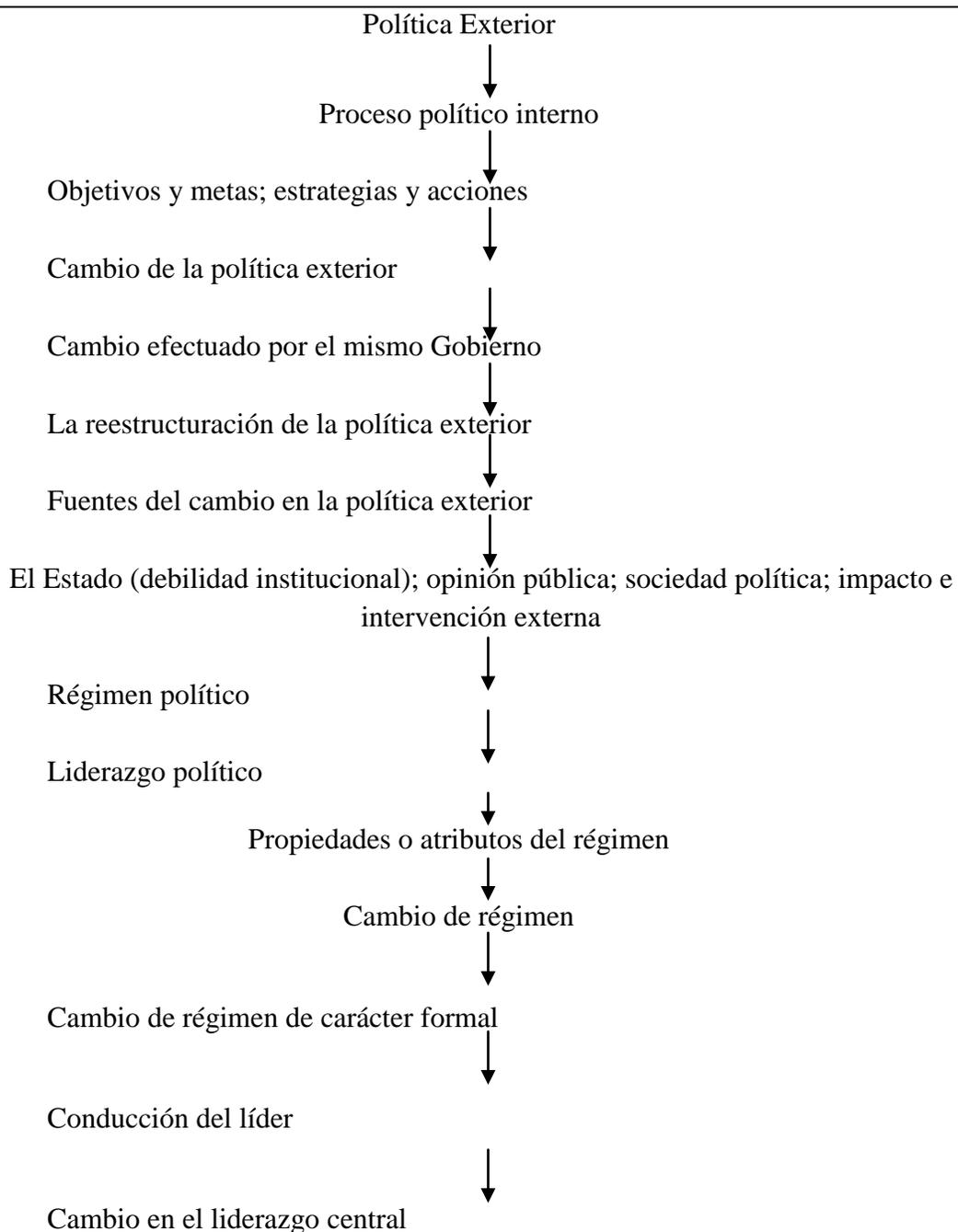
Por tanto, Lasagna finaliza diciendo:

“Cualquier variación al nivel de las estructuras y procesos políticos debería tener una influencia en la política exterior. Igualmente, cabe destacarse, como ya se ha dicho anteriormente, que la relación entre cambio de régimen y cambio en la política exterior no obedece a un patrón lineal. Es decir, no siempre un determinado cambio origina los mismos cambios en la política exterior”. (Lasagna, 1995, p. 406)

Consecuentemente, siguiendo la línea de análisis de Marcelo Lasagna y algunos postulados de Charles Hermann y Kalevi Jaakko Holsti, se considera, a la luz del cambio producido en la mutabilidad de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, ocurridas en tan sólo dos años, pone de manifiesto que existe un cambio pero, ¿qué tan profunda es la relación entre dicho cambio interno con la ejecución de política exterior correspondiente a la relación bilateral Guatemala-México en el tema migratorio transfronterizo y de tránsito?

A continuación se presenta un esquema con los postulados de Lasagna, Hermann y Holsti en los que se basa la investigación:

Esquema 1



Fuente: Elaboración propia con base al documento "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior" de Marcelo Lasagna (1995).

CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

3.1. Presentación de Resultados

3.1.1. Factores internos domésticos (eje uno de la investigación)

Entre los factores internos que se consideran para la investigación se encuentran el cambio de régimen y cambio de liderazgo los cuales serán analizados más adelante. Para esto se tomó en cuenta el contenido encontrado en los documentos oficiales de las instalaciones y página oficial del MINEX. Se enfocó en obtener información acerca de las políticas y resultados implementados en materia migratoria. A la vez, se utilizó otros documentos e información oficial, por ejemplo, la biografía de los Ministros del MINEX para complementar el análisis. Dichos documentos se dividen en cuatrienales (planes de Gobierno y agendas de la política exterior), anuales (memoria de labores) y cuatrimestrales (informes).

El presente Capítulo se divide en a) Cambio de régimen; b) Perfil de los líderes que encabezaron el MINEX; c) Cambio de liderazgo en el período 2012-2015; d) ¿Qué se logró por parte del Gobierno? y; a) El desempeño gubernamental según los actores relacionados con el tema político nacional y migratorio.

a) Cambio de régimen

Con base a lo escrito por Lasagna, entre los elementos que permiten analizar el impacto que tienen los cambios internos en la política exterior entendida como un proceso político interno, es el régimen político, ya que se puede observar en las propiedades o atributos lo que se quiere alcanzar, dónde se encuentra la toma de decisiones, el liderazgo político, temas prioritarios, los objetivos, metas y estrategias en la política exterior. De esta forma se conoce el impacto que tiene el cambio de régimen ya que explica por medio de ellas el comportamiento externo de la política exterior de un Estado. Por la misma razón, se tiene que tomar en cuenta una de las situaciones recurrentes en países con sistema democrático en la región latinoamericana, la cual es establecer una linealidad cuando ocurren cambios en la toma central de decisiones es decir, que se de seguimiento a las estructuras, objetivos y acciones establecidas por el Gobierno o régimen político anterior. Esto demuestra la débil

estructura democrática que impera en la mayoría de países latinoamericanos, repercutiendo en acciones como la asignación de dirigentes de forma deliberada o actos de corrupción que se evidencian en las instituciones del Estado.

Por lo tanto, en este estudio no se buscará establecer los distintos tipos de régimen sino analizar el impacto del cambio de régimen que en este caso es entre el período presidencial del partido político Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) -2008-2012- y el partido político Patriota(PP) -2012-2016-, tomando en cuenta el tema central de investigación referido a la migración de tránsito y transfronteriza al sur de México, en relación al respeto de sus derechos humanos civiles, económicos y sociales. Esto se hará por medio de una comparación entre el período 2008-2012 cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala no tuvo cambio en los cuatro años de gestión y el período 2012-2016 donde hubo tres diferentes Ministros.

Para analizar el cambio de régimen, este apartado se divide en una primera comparación entre el Plan de Gobierno del partido político UNE y el Plan de Gobierno del partido político Patriota y una segunda comparación, que comprende los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala del Ministro Haroldo Rodas (2008-2012) y el Marco General de la Política Exterior de Guatemala del Ministro Harold Caballeros (2012-2016).

Discurso cuatrienal de definición de política exterior, estrategias y propiedades-atributos del régimen

Plan de Gobierno del partido político Unidad Nacional de la Esperanza

En la primera parte del documento, “Carta a las y los guatemaltecos”, el Ingeniero Álvaro Colom expresa que espera no exista la necesidad de guatemaltecos en emigrar a otros países para poder vivir bien y luchar por lo que sueñan. Para eso crea una plataforma de corto, mediano y largo plazo (Colom, Plan de Gobierno, 2008).

Se puede ver que el fenómeno migratorio lo aborda desde una perspectiva interior; es decir, que plantea un programa nacional de larga duración en la que se sustentan para mitigar la acción de guatemaltecos en emigrar en la cual obtienen las oportunidades que el Estado de Guatemala no les da.

Por otra parte, es necesario conocer las propiedades o atributos del régimen para comprender sus bases ideológicas. En ese sentido, la Visión y Misión del partido político UNE son:

“La Visión de una Guatemala libre, democrática, justa, equitativa y próspera, que sea incluyente y participativa, con oportunidad para todos, en donde el progreso sea generalizado y se reconozca la igualdad, en una convivencia de paz y armonía buscando siempre el bien común. Y la Misión es proteger a la persona y a la familia, buscando la realización del bien común garantizando la vida, la libertad y la propiedad”. (Colom, 2008, p. 3)

Respecto a la ideología de la UNE se dice:

“Es un movimiento político, democrático, progresista, plural y amplio, de carácter nacional, constituido en forma democrática y representativa, que actúa dentro del marco del Estado de Derecho. Es el resultado de una larga evolución de luchas político-ideológicas de inspiración socialdemócrata, las cuales se originan en la Primavera Política que viviera Guatemala durante el período de 1944 a 1954. En ese sentido, valora el esfuerzo político, histórico y filosófico de la Revolución del 20 de octubre. Igualmente, la UNE es una expresión política que se inspira en los ideales de la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad, así como en los valores de la primacía del bien común, el respeto a la dignidad de la persona humana y la justicia social”. (Colom, 2008, p. 9)

Por tanto, se puede decir que las propiedades o atributos del régimen de la UNE son postulados socialdemócratas lo que pone de manifiesto su necesidad de crear un Estado que respete la igualdad y libertad de la persona para la realización de sus acciones y metas y la obligación del Estado en proveer los instrumentos necesarios para ello.

Parece pertinente mencionar lo dicho respecto a la evaluación de resultados del Gobierno anterior donde manifiestan:

“Una carencia de un adecuado diseño y evaluación de resultados. Una centralización en la administración y ejecución de las políticas, baja interrelación o coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales que no ha sido capaz de generar desarrollo ni de disminuir los altos índices de pobreza así como la falta de continuidad de los programas en los distintos períodos de Gobierno junto a las tradicionales prácticas de clientelismo político. Para un apropiado impulso al desarrollo del país, se considera necesario definir un enfoque integral de las políticas sociales, económicas, de seguridad y Estado de Derecho, de desarrollo democrático, de relaciones internacionales, legislativas y municipales, aplicadas en el sector público”. (Colom, 2008, p.1)

Se ve la necesidad de crear un programa en el que se puedan observar los resultados obtenidos en el Gobierno. Aunado a esto se manifiesta la urgencia de tener una linealidad entre los distintos sectores para poder tener un desarrollo relevante.

Cabe destacar que la UNE en los desafíos internacionales contempla mejorar la formulación de una política de relaciones internacionales con liderazgo para evadir en gran medida desequilibrios económicos, sociales y territoriales (Colom, 2008). Se observa que las relaciones internacionales están enfocadas a mitigar los problemas nacionales, sin embargo, no especifica en el tema migratorio.

Respecto a las estrategias definidas menciona que son basadas en seis años de trabajo. El tiempo que se define para lograr cambios es del 2008-2032. En ese sentido, su Gobierno se basa en cuatro programas estratégicos: Solidaridad-lealtad humana (Política de desarrollo social y Política de desarrollo municipal); Gobernabilidad-lealtad cívica (Política de seguridad y Estado de Derecho, Política de Desarrollo Democrático y Política Legislativa); Productividad-lealtad económica (Política de desarrollo económico y Política de gestión de riesgos, prevención y atención a desastres) y Regionalidad-lealtad del vecino (Política de Relaciones Exteriores).

Es en su cuarto programa estratégico “Regionalidad-lealtad del vecino” donde describen las estrategias en materia exterior. En este apartado y en lo sucesivo se subraya lo más destacado, donde se propugna por:

“Una política exterior innovadora, proactiva, autónoma y creativa con el fin de posicionar a Guatemala con liderazgo y credibilidad en la región centroamericana y de esta manera incidir en la agenda internacional y obtener una nueva imagen en las relaciones internacionales. Se reafirma su compromiso por las relaciones internacionales con la democracia plena, el Estado de Derecho así como, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales. Como Objetivo General está desarrollar una política de relaciones exteriores sustentada en los valores e intereses del pueblo guatemalteco, que sea innovadora, proactiva, autónoma y creativa. Al mismo tiempo, que coadyuve a la cooperación internacional para alcanzar resultados crecientes a favor de los intereses económicos, sociales, culturales y ambientales de toda la sociedad guatemalteca. Entre los Objetivos Específicos está el atender las necesidades de los migrantes guatemaltecos en el exterior y tener como estrategias: a) propugnar por el pleno respeto de los migrantes en el exterior e; b) impulsar la creación de instancias de atención a las diferentes necesidades de los migrantes guatemaltecos. Y como acciones: a) crear una política de Estado en relación con los migrantes y velar por el pleno respeto de los derechos de los migrantes guatemaltecos en el exterior y b)

promover el cumplimiento de las Convenciones Internacionales de los asuntos migratorios, creación de instancias nacionales de apoyo permanente e impulsar la discusión de los temas nacionales, así como, de los derechos políticos principalmente el voto en el exterior". (Colom, 2008, p. 160-162)

Con base a ello se puede decir que la política exterior vela por el respeto a los derechos humanos económicos, sociales y culturales de la población en general. Respecto al fenómeno migratorio, se crean estrategias para impulsar el respeto a los migrantes así como la divulgación al respeto de los documentos internacionales sobre asuntos migratorios. Sin embargo, es importante decir que no mencionan estrategias específicas y detalladas para el fenómeno migratorio, más allá de estrategias generales.

Plan de Gobierno del partido político Patriota

En la introducción del documento se menciona que:

“Los últimos años han sido muestra de una gestión pública y política carente de valores, irrespetuosa del marco jurídico vigente en nuestro país, tanto a nivel interno como internacional, que violenta el principio de independencia de poderes del Estado y la autonomía municipal; gestión que ha sido marcada por escándalos de corrupción e involucramiento de altas autoridades y funcionarios en desfalcos, malversaciones y estafas. Esto ha llevado a los guatemaltecos a perder confianza en la democracia, las instituciones del Estado y los gobernantes. Asimismo, han mostrado cómo la corrupción, la confrontación y la prepotencia pueden afectar las esperanzas de la mayoría. El país ha tenido retrocesos en todos los campos: en el área de infraestructura, el mantenimiento y la obra que se encuentran paralizadas por un inapropiado manejo de la ejecución financiera de la obra y el incremento desmedido de la deuda flotante”. (Pérez, Agenda del Cambio, 2012, p.1)

Pareció pertinente plasmar lo escrito en el párrafo anterior porque se evidencia una fuerte crítica al Gobierno anterior. Esto muestra el carácter que quiere proyectar el régimen, el cual es agresivo puesto que mencionan acciones bastante delicadas por parte del régimen anterior.

Respecto a los fundamentos del Patriota, se definen como:

“Humanista, democrática y liberal. La ideología es una fuerza política liberal progresista e integradora de todos los sectores económicos, sociales y culturales al esfuerzo nacional de desarrollo integral, en el marco de la libertad, la responsabilidad, la tolerancia, la justicia social, la solidaridad, la seguridad, la paz y la igualdad de oportunidades. Su acción política se fundamenta en la libertad de la persona humana y su dignidad por encima de todos los valores, en el amor a la libertad, el fervor y la fidelidad a la patria, la igualdad, el acatamiento a la ley, la defensa y la promoción de los derechos de la persona y en el orden, el progreso y el bienestar general. La persona humana es anterior y superior al Estado, que este debe ordenarse al servicio

de la persona para que la vida social sea cada vez más humana y permita la autorrealización de todas y todos los ciudadanos”. (Pérez, 2012, p. 59-60)

Se puede observar que sus propiedades o atributos se basan en la persona porque expresan la libertad y respeto total del mismo. A la vez, tienen un pensamiento idealista ya que en la teoría idealista de las relaciones internacionales el bien común siempre está por encima del Estado. Por lo tanto, aquí mencionan que la persona está por encima del Estado y es su deber trabajar para este.

Referente a las estrategias planteadas en el plan de Gobierno dicen comprometerse a gobernar a partir de valores y principios que busquen: transparencia; búsqueda de consensos; respetar los Acuerdos de Paz; inclusión y democracia; solidaridad; interculturalidad; descentralización; reforma política y del Estado. Indispensable será lograr para la tradición de que los Ministros y las dependencias sean vistas como botines políticos, a donde llegan personas sin importar sus capacidades, su formación o su experiencia profesional(Pérez, 2012).

Es pertinente destacar lo mencionado respecto a los Ministros y las capacidades que se necesitan para ser uno de ellos ya que, como se verá más adelante, a esto no se le dio cumplimiento.

Proponen la Agenda del Cambio del 2012 al 2016 donde se identifican cinco ejes de trabajo, de manera que en cuatro años Guatemala crezca y se desarrolle. El primer eje es Seguridad Democrática y Justicia: proteger la vida y la propiedad; neutralizar al crimen organizado, maras y delincuencia común -las acciones que se desarrollarán son el plan de seguridad fronteriza, evaluación de las vulnerabilidades de los pasos fronterizos autorizados y no autorizados, así como las rutas logísticas que utilizan las organizaciones criminales para transitar desde el sur hacia México y Estados Unidos, fortalecer el MINEX, priorizar el nombramiento de Embajadores ante Organismos Multilaterales y países con intereses comunes-(Pérez, 2012).

Destaca las estrategias que menciona respecto a la frontera con México y la necesidad de fortalecer el MINEX, es decir; brinda estrategias específicas, no generales.

El segundo eje es Desarrollo Económico Competitivo: empleo seguro aprovechando las fortalezas; un país competitivo; ambiente y desarrollo y el rescate del liderazgo de Guatemala en el contexto centroamericano y global -durante los últimos cuatro años, la dirección de la política exterior estuvo plagada de volatilidad, incoherencias y por una realidad de deterioro del clima de paz y democracia, que se ha proyectado internacionalmente, con un pobre avance, retrocesos significativos en el tema de derechos humanos, niveles altos de corrupción institucionalizada, pocos resultados en la lucha contra el crimen organizado, pocos resultados en materia social y escándalos públicos-(Pérez, 2012).

Con base a lo escrito con anterioridad, se evidencia el deseo de proyectar una mala imagen al Gobierno anterior quien manifiestan tuvo retrocesos en temas tan importantes como los derechos humanos, empero, como se verá más adelante, los resultados muestran lo contrario.

En el partido Patriota entienden la política exterior como un instrumento para impulsar los intereses y la estrategia de desarrollo del país, y para incrementar los beneficios de la interdependencia y la globalización. Se plantean renovar el MINEX, tener una política exterior proactiva, promover los intereses del país con ayuda de la sociedad civil y sector privado, fortalecimiento multilateral, alianzas regionales, relaciones bilaterales con países prioritarios, impulsar procesos de negociación pendientes, promover la consolidación de la integración centroamericana, atender las necesidades de los migrantes guatemaltecos que residen en el exterior, resguardar los derechos humanos, a través de la correspondiente asistencia consular y migratoria, seguridad regional e internacional, luchar contra el terrorismo, contrabando, crimen organizado, narcotráfico (Pérez, 2012).

El tercer eje es la Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo: infraestructura social para una mejor calidad de vida; infraestructura productiva para el desarrollo local; infraestructura productiva para un país competitivo; electricidad para todos y un país que

ahorre energía. El cuarto eje es Inclusión Social: cero hambre; hogares saludables; niñez preparada; jóvenes protagonistas y familias seguras -preocupa la desintegración familiar causada por la emigración-. Y el quinto eje el Desarrollo Rural Sustentable: ingreso rural, economías de subsistencia y encadenamientos productivos; recuperación de agua, suelo y bosque; aprovechamiento de recursos naturales para hoy y mañana; ordenamiento territorial y certeza jurídica (Pérez, 2012).

Por tanto, se observa que en la mayoría de los ejes propuestos se menciona la necesidad de mejorar la situación del migrante. Por ejemplo, la preocupación de la desintegración familiar a causa de dicho fenómeno. Consecuentemente, en el plan de Gobierno destaca la importancia y enfoque al tema migratorio.

En suma, se trata de una propuesta en la que a partir de cinco ejes, se han identificado cinco propósitos nacionales concretos, para un total de 25 propósitos nacionales. Estos fueron elaborados durante tres años y medio de trabajo. Se revisaron y compararon los planes de Gobierno de otras naciones, que han tenido que afrontar desafíos similares a los nuestros como México (Pérez, 2012).

Derivado de ello se observa que el plan de Gobierno, a diferencia del plan de Gobierno de la UNE, es a corto plazo, por lo que plantean ejes y propósitos que se podrán cumplir en su administración sin embargo, esto es un factor que se critica más adelante.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se plasman las propiedades-atributos, estrategias y definición de política exterior del Partido UNE y Partido PP:

Cuadro 4			
Planes de Gobierno del Partido UNE y Partido Patriota			
	<i>PROPIEDADES- ATRIBUTOS</i>	<i>ESTRATEGIAS</i>	<i>POLÍTICA EXTERIOR</i>

<p>PLAN DE GOBIERNO DEL PARTIDO POLÍTICO UNE ÁLVARO COLOM 2008-2012</p>	<p>--Democrático, progresista, plural y amplio, de carácter nacional, de largo plazo constituido en forma democrática y representativa, que actúa dentro del marco del Estado de Derecho. --Se inspira en los ideales de la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad. --Los principios socialdemócratas son: libertad, justicia y solidaridad.</p>	<p>--Las estrategias definidas son basadas en un esfuerzo de seis años de trabajo. -El periodo definido para lograr cambios se traza dentro de un horizonte temporal de 24 años (2008-2032). --Se basa en cuatro programas estratégicos: Solidaridad-lealtad humana; Gobernabilidad-lealtad cívica; Productividad-lealtad económica y Regionalidad-lealtad del vecino. --Es en su cuarto programa estratégico "Regionalidad-lealtad del vecino" que describe las estrategias en materia exterior.</p>	<p>--Propugnar por una política de relaciones exteriores del Estado de Guatemala que sea autónoma, proactiva e innovadora. Se compromete el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales. --Asimismo, propugnar por el pleno respeto de los migrantes en el exterior e impulsar la creación de instancias de atención a las diferentes necesidades de los migrantes guatemaltecos.</p>
<p>PLAN DE GOBIERNO DEL PARTIDO POLÍTICO PATRIOTA OTTO PÉREZ 2012-2016</p>	<p>--Humanista, democrática y liberal. --Se basa en una política liberal progresista, e integradora de todos los sectores económicos, sociales y culturales al esfuerzo nacional de desarrollo integral, en el marco de la libertad, la responsabilidad, la tolerancia, la justicia social, la solidaridad, la seguridad, la paz y la igualdad de oportunidades. La persona humana es anterior y superior al Estado, que este debe ordenarse al servicio de la persona y permita la autorrealización de todas y todos. --Y los Principios son: libertad; persona humana; responsabilidad; desarrollo; democracia; estado de derecho y</p>	<p>--Las estrategias definidas se plantearon como un esfuerzo de tres años y medio de trabajo; es decir se trata de plan de corto plazo. --Proponen una Agenda del Cambio de cuatro años (2012 al 2016). --Se identifican cinco ejes de trabajo: Seguridad Democrática y Justicia; Desarrollo Económico Competitivo; Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo; Inclusión Social y Desarrollo Rural Sostenible. --Es en su segundo programa estratégico "Desarrollo Económico Competitivo" donde se describen las estrategias en materia exterior.</p>	<p>--Es un instrumento para impulsar los intereses y la estrategia de desarrollo del país, para incrementar los beneficios de la interdependencia y la globalización. --Se plantean los siguientes componentes y principales acciones: el fortalecimiento institucional, renovar el MINEX, política exterior proactiva y coherente, promoción de los intereses del país con ayuda de la sociedad civil y sector privado, fortalecimiento multilateral, alianzas regionales, relaciones bilaterales con países prioritarios, atender las necesidades de los</p>

	subsidiariedad.		migrantes guatemaltecos que residen en el exterior, resguardar los derechos humanos, a través de la correspondiente asistencia consular y migratoria, seguridad regional e internacional, luchar contra el terrorismo, contrabando, crimen organizado, narcotráfico.
Fuente: Elaboración propia con base a los Planes de Gobierno del partido político UNE y PP.			

Se observa en el Plan de Gobierno de la UNE que su trabajo es a largo plazo y la política exterior tiene objetivos más generales respecto al fenómeno migratorio, al contrario del Plan de Gobierno del PP donde su trabajo es de cuatro años y la política exterior respecto al fenómeno migratorio tiene objetivos específicos, lo cual manifiesta la atención del Gobierno al tema migratorio. Respecto a las propiedades-atributos de ambos, son basados en la democracia, libertad y justicia. Por tanto, en el Plan de Gobierno del PP destaca el tema migratorio como uno de los más desarrollados en su plan. Al contrario del Plan de Gobierno de la UNE en donde el tema migratorio no es tan destacado.

Discurso cuatrienal de definición de política exterior sobre objetivos y metas por Ministros

Lineamientos de la política exterior de Guatemala por Haroldo Rodas

En la primera parte del documento, “Presentación”, se encuentran los objetivos a tratar. A continuación se profundiza en los temas generales que se consideran más oportunos para la investigación.

“En su esencia, los intereses del país van variando con el tiempo, pero no necesariamente en función del cambio de la administración gubernamental para darle

a la política exterior una expresión de Estado, que trasciende al Gobierno de turno. Cabe reconocer que cada Gobierno puede interpretar de manera distinta lo que constituyen los intereses nacionales”. (Rodas, Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala durante el Período 2008-2012, 2008, p. 6-7).

Una vez más se demuestra el interés por querer prolongar las políticas realizadas en el Gobierno para tener seguimiento de sus acciones y estrategias en política exterior.

Las políticas de la administración en materia de política exterior se dividen en ocho objetivos estratégicos:

- Ampliar la presencia de Guatemala en el mundo y mejorar la imagen del país;
- Impulsar la consolidación del proceso de integración centroamericana;
- Ampliar la asistencia y protección a los migrantes guatemaltecos;
- Impulsar la solución definitiva del diferendo territorial con Belice;
- Incorporar la dimensión internacional al combate frontal contra la delincuencia;
- Continuar dándole una identidad conceptual a la política exterior con el compromiso a favor de la democracia y respeto a los derechos humanos;
- Fortalecer la cooperación internacional hacia Guatemala y la cooperación de nuestro país hacia el exterior; y,
- Fortalecer la institucionalidad de la política exterior.

A continuación se desarrollarán los objetivos estratégicos que aportan elementos de análisis para la investigación.

Ampliar la presencia de Guatemala en el mundo y mejorar la imagen del país: los temas que predominan en la agenda con los países del norte del continente americano, incluyen una gama diversa y compleja de materias, como la migración, seguridad, comercio, inversión y propiedad intelectual, entre otros.

En el tema migratorio de América del Norte, es prioritario el establecimiento de programas de migración regular que permitan que guatemaltecos viajen legalmente de forma temporal, a prestar servicios laborales en diversas áreas productivas, como ya sucede exitosamente en algunos casos. Derivado de la proximidad geográfica de Guatemala con esta región, es necesario diseñar un programa de desarrollo fronterizo integral con el vecino del norte, que ponga énfasis en el desarrollo social, la seguridad, la conservación, reforestación y el desarrollo de infraestructura fronteriza, entre otros (Rodas, 2008).

Ampliar la asistencia y protección a los migrantes guatemaltecos: el número de guatemaltecos en el exterior, y sobre todo en los países de América del Norte, creció de manera exponencial en las últimas dos décadas, al punto que se estima que no menos de 1.5 millones de ellos viven en Estados Unidos. La política de la administración postula que el apoyo del Estado a los migrantes guatemaltecos debe ser integral y participativo. En su concepción más amplia, esa política busca propiciar condiciones de desarrollo social a lo interno, para que los guatemaltecos no se vean obligados a emigrar en búsqueda de mejores oportunidades de vida al exterior. De tal forma, se está desarrollando un programa para fortalecer y ampliar la red consular, mediante la profesionalización del personal existente y la apertura de nuevas Misiones Consulares.

En ese sentido, la Cancillería implementará modernos programas enfocados a la asistencia del migrante y para tal efecto, establecerá un sistema de videoconferencias que permita ampliar las vías de comunicación abierta entre los migrantes en el exterior y sus familiares en Guatemala. Resulta de especial importancia mencionar que es necesaria la identificación, por el Gobierno de la República, de interlocutores miembros de las distintas comunidades de migrantes, a fin de hacerlos partícipes de las políticas y programas para la atención del migrante guatemalteco en el exterior, situación que se verá reforzada mediante el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), presidido por el MINEX.

Lo anterior constituye una herramienta novedosa y sin precedentes, a través de la cual se coordinarán esfuerzos interinstitucionales que permitan definir una política migratoria integral del Estado de Guatemala y, con base en ella, el MINEX implementará programas y proyectos a favor de los connacionales en el exterior. Asimismo, para el Ministerio de

Relaciones Exteriores continúa siendo prioritario establecer mecanismos de asesoría, asistencia y defensa legal de los guatemaltecos en el exterior, que han sido detenidos o que están en una situación de amenaza por infracciones migratorias y delitos conexos, lo que ha originado la contratación de abogados, para asesorar y defender a dichos guatemaltecos, a través de las sedes consulares.

La atención al migrante no se limita a los guatemaltecos que radican en los Estados Unidos. Si bien el número de guatemaltecos radicados en Europa es considerablemente menor en términos absolutos, las restricciones que pesan sobre ellos han ido en aumento. En ese sentido, Guatemala aprovecha varias instancias para tratar de mitigar los efectos de estas políticas, en sus contactos con países miembros de la Unión Europea (Rodas, 2008).

Por tanto, se observa que el tema migratorio es importante en los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala del Ministro Rodas. Mencionan estrategias que utilizarán para mejorar el fenómeno migratorio las cuales, como se verá más adelante, se cumplieron. Sin embargo, no hace mención de México respecto al tema, como uno de los países en los que se encuentran gran concentración de migrantes guatemaltecos, solamente nombra al continente europeo.

Marco General de la Política Exterior de Guatemala por Harold Caballeros

Primeramente debe mencionarse que dentro de los discursos políticos iniciales en este cambio de régimen (Gobierno Partido Patriota) se destaca el peso que se le otorga a los aspectos relacionados con la emigración guatemalteca hacia el exterior. En el mismo discurso de toma de posesión, a cargo del nuevo Presidente Constitucional de la República de Guatemala el 14 de enero del 2012, destaca:

“Queremos enviar un especial saludo a nuestros compatriotas en el exterior. Un millón cuatrocientos mil conciudadanos han emigrado en busca de un trabajo y hoy sus remesas familiares constituyen el mayor ingreso del país; promoveremos con toda energía y dedicación aquellas medidas que puedan beneficiarles. Queremos decir a todos los guatemaltecos en el extranjero de manera muy clara que con este Gobierno van a contar con todo nuestro apoyo para que se respeten sus derechos”.(Caballeros, Marco General de la Política Exterior de Guatemala, 2012-2016, 2012, p.3)

Se observa que el fenómeno migratorio es importante en la administración, señala la necesidad del Gobierno en brindarles todas las herramientas necesarias para que sus derechos se respeten. En esta misma presentación se indica que:

“La política exterior como instrumento de gestión pública reconoce que es importante que la política tenga coherencia entre sus objetivos, e incluya el respeto a los derechos humanos. Por lo cual, la Cancillería de Guatemala promueve el bienestar de todos sus conciudadanos, tanto dentro como fuera del país considerando que Guatemala es un país de origen, tránsito, destino y retorno de población migrante. Se concertarán acciones que coadyuven a la formulación de estrategias para la atención de la población migrante, violencia transfronteriza, en especial, relacionadas a la narcoactividad, la trata de personas, el lavado de activos y el tráfico de armas”. (Caballeros, 2012, p. 5-6)

Esto muestra una vez más la importancia en el discurso del Gobierno Patriota respecto al tema migratorio; ya que en su presentación hace mención del deber de la Cancillería de promover estrategias que ayuden a la población migrante transfronteriza y de paso hacia Estados Unidos. Asimismo, expresa el problema de violencia que se presenta en la migración transfronteriza.

En la parte del documento, “Orientación que la Política Exterior establece con otros Estados en materia bilateral y multilateral para el período 2012-2016”, destaca uno de los compromisos asumidos por el Gobierno de Guatemala el cual es la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente económicos, sociales y culturales de los migrantes. En colaboración con países amigos negocia cooperación y asume compromisos para contribuir a la construcción de un Estado solidario, eficiente y eficaz, capaz de ofrecer seguridad, oportunidades y justicia social a sus ciudadanos y atención, asistencia y protección a quienes emigran fuera del país (Caballeros, 2012).

Entre los Objetivos Específicos de la Política Exterior destaca:

- Ampliar la presencia del Estado de Guatemala en los ámbitos bilateral, regional y multilateral en los que se discuten temas de interés para Guatemala;

- Dotar al migrante de la atención integral suficiente para que se pueda realizar como una persona con dignidad;
- Estimular la construcción de una imagen de país que posicione a Guatemala como un país democrático, respetuoso del Estado de Derecho y de los derechos humanos, que se inserta con paso firme en el mundo, promoviendo su riqueza natural e intelectual, su cultura y sus productos; y,
- Fortalecer y modernizar la institución del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En los “Ejes de la Orientación de la Política Exterior de Guatemala” se define una:

1. Política Exterior Bilateral;
2. Política Exterior Regional;
3. Política Exterior Multilateral;
4. Rutas Alternativas para la lucha contra el narcotráfico;
5. Comercio nacional, regional e internacional;
6. Diferendo con Belice;
7. Asuntos Consulares y Migratorios;
8. Diplomacia Cultural;
9. Promoción turística; y,
10. Modernización y desarrollo institucional

A continuación se desarrollarán los ejes que son propicios para la investigación.

Política Exterior Bilateral: con los países de América del Norte hay una relación cercana y amplia pero a la vez compleja y asimétrica, tomando en consideración los nexos derivados de la significativa comunidad guatemalteca que habita y transita hacia el norte (Caballeros, 2012).

Es de especial importancia para Guatemala, la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales en todas las instancias y a todo nivel. Será una prioridad de Estado el que Guatemala promueva la suscripción, entrada en vigencia y aplicación de los diversos instrumentos que conforman el Derecho

Internacional Humanitario. Especial atención se brindará a que el país forme parte de instrumentos internacionales que protejan los derechos de grupos vulnerables, tales como la niñez, las mujeres, personas de tercera edad, personas con discapacidades y migrantes. Como parte de esa transformación y cambio de los paradigmas, Guatemala trabaja con la Comunidad Internacional en la reforma del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y apoya las labores realizadas dentro del mecanismo de examen periódico universal, que analiza la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de la Organización. La política exterior promueve el acompañamiento que la comunidad internacional brinda a los esfuerzos que se realizan en el país para afrontar la lucha contra la impunidad, a través de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), además de respaldar todas aquellas iniciativas que contribuyan a mejorar la situación de los derechos humanos en general (Caballeros, 2012).

Se observa que el tema migratorio es parte fundamental de los ejes de la política exterior del partido Patriota porque expresan las situaciones en las que está sujeto el fenómeno así como la definición de mecanismos de los derechos humanos de los mismos.

Asuntos consulares y migratorios: es prioridad del Gobierno de Guatemala en materia de política exterior continuar con los esfuerzos para atender, asistir y proteger a la comunidad guatemalteca radicada en el exterior y a aquellos que han emprendido su travesía migratoria. Se dará continuidad a las gestiones tendientes a lograr beneficios migratorios en los países de destino de la población guatemalteca migrante, con el propósito de garantizar su permanencia legal para que sus derechos sean plenamente respetados. Asimismo, se mantendrán activas las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales para incidir en la definición de Políticas Migratorias Integrales que favorezcan a los guatemaltecos que se encuentran en situación migratoria irregular en los principales países de destino. Dentro de estos esfuerzos sobresale la solicitud del Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos así como el apoyo a una reforma migratoria integral tanto en Guatemala como en otros países de destino. Se reitera la voluntad de sumar esfuerzos para continuar trabajando de manera estrecha y coordinada

-Gobierno, Sociedad Civil y Comunidad Migrante- en el seguimiento de la gestión y cabildeo para alcanzar el bienestar de nuestros connacionales. Se espera establecer en Guatemala un centro de atención telefónica (Call Center Internacional) para atender a la comunidad guatemalteca en el exterior su demanda de información por vía telefónica, para que sea más económico, eficiente y eficaz. Se espera fortalecer las Embajadas y la red consular, también los servicios a través de la planificación de consulados móviles.

Respecto de los programas y servicios de Asistencia y Atención Consular que ofrece el MINEX a través de la red consular, estos serán fortalecidos y se pondrán en marcha aquellos que se consideren de beneficio para la comunidad migrante guatemalteca y que son compromiso del Presidente de la República y del Canciller. El MINEX continuará, a través de los consulados y en coordinación con las autoridades respectivas, brindando la asistencia a menores que migran sin el acompañamiento de sus padres o un adulto responsable, velando siempre por el mejor interés del menor. Conociendo la importancia del servicio a nuestra comunidad, y en consideración a ello, deberá rediseñarse el servicio de asistencia y orientación legal, de tal manera que sus beneficios se extiendan a más ciudades en los Estados Unidos de América, y explorar la posibilidad de que dicho beneficio se haga efectivo también para guatemaltecos en territorio mexicano.

En el caso de la asistencia y protección a nuestros connacionales en territorio mexicano, se retomarán las conversaciones con el Ministerio Público, a efecto de considerar la propuesta de establecer una agregaduría de la fiscalía en la representación diplomática en México, con el objetivo de agilizar los mecanismos de asistencia judicial entre los dos países, en procesos de persecución penal que afectan ambos territorios. Se gestionará el apoyo necesario ante el Ministerio de Cultura y Deportes para realizar actividades para la comunidad migrante, y también apoyar a las organizaciones guatemaltecas que desarrollan actividades en este ámbito, haciendo énfasis en el estrechamiento de los lazos entre los guatemaltecos migrantes en el exterior con sus comunidades de origen, con el aporte efectivo de las organizaciones de migrantes. Se fortalecerán los canales de comunicación y cooperación con las autoridades competentes de los países de destino y tránsito de los guatemaltecos migrantes, con el objeto de procurar su bienestar y buen trato, velar por el

respeto a sus derechos fundamentales y al debido proceso, asegurar una representación legal adecuada y justa, así como el cumplimiento de lo que establecen los instrumentos internacionales de los cuales Guatemala y los países donde se encuentren los guatemaltecos sean signatarios; las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares, y la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares, por citar algunos.

En materia de derecho laboral, se analizarán los flujos de trabajadores fronterizos al sur de México, en los estados mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, debido a las denuncias sobre abusos y violaciones a los derechos de los guatemaltecos trabajadores migratorios en ese país. Es imperativo evaluar su situación, atender sus necesidades y brindar asistencia y protección consular. En el marco de competencia del MINEX, se fortalecerán las acciones de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. Se desarrollarán acciones para buscar nuevas oportunidades para trabajadores en el exterior y en otros sectores productivos, prestando especial énfasis en atender la demanda laboral y priorizando las comunidades de poco desarrollo o en crisis por los efectos de los desastres naturales o condiciones climatológicas adversas. Para cumplir con este cometido, se fortalecerá la red consular en los países de destino de los trabajadores migrantes. Asimismo, se estrechará la comunicación y coordinación con las autoridades respectivas de los países para asegurar el pleno respeto y apego a la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares.

Se continuará la campaña de información preventiva sobre los riesgos de la migración irregular, especialmente por México hacia los Estados Unidos. Para este objetivo, se sumarán esfuerzos con todos los actores preocupados por la población migrante en riesgo, elaborando una estrategia para lograr este cometido. El MINEX fortalecerá la relación con la Secretaría Ejecutiva de CONAMIGUA, en aras de aprovechar la institucionalidad en el tema migratorio, velando porque su desempeño se verifique en estricta observancia a la Ley y en beneficio de la comunidad guatemalteca migrante y de los extranjeros que han tomado a Guatemala como país de tránsito y destino (Caballeros, 2012).

Asimismo, el Ministro de Relaciones Exteriores, como Presidente del Consejo Nacional, considera que es de vital importancia, elevar a consideración del Honorable Congreso de la República la urgencia de reformar la Ley de CONAMIGUA y sus Reglamentos. Para ello, reiterará la propuesta de convocar a una mesa de diálogo conformada por las instituciones que forma el Consejo, la Sociedad Civil, el Grupo Articulador y la Comunidad Migrante (Caballeros, 2012).

En el Eje sobre Asuntos Consulares y Migratorios se pueden observar las estrategias planteadas para mejorar los problemas que conlleva el tema migratorio. Destaca la especificidad de las estrategias que se plantean, esto demuestra la importancia que le dan al fenómeno migratorio porque brindan una serie de planes y objetivos los cuales tienen como meta mejorar la problemática. Otro punto relevante en lo visto en párrafos anteriores es la creación de estrategias para el caso de emigrantes hacia territorio mexicano lo cual demuestra que el Gobierno del partido Patriota efectúa diversas estrategias detalladas para el fenómeno migratorio.

El apartado del documento, "Evaluación de la Política Exterior", dice:

"Con el propósito de dar certeza al proceso de ejecución de la Política Exterior, al logro de sus objetivos y a su cumplimiento, esta será evaluada de manera permanente mediante procesos sistematizados y participativos de acompañamiento, monitoreo, evaluación tanto durante como ex post. De dichos procesos se rendirán informes que contribuyan al proceso de toma de decisiones que afecten positivamente su cumplimiento".(Caballeros, 2012, p.28)

El párrafo anterior muestra la importancia de los informes, ya que son utilizados para tener un seguimiento en los resultados y acciones obtenidos durante los cuatro años. Sin embargo, como se verá más adelante, algunos informes son inexistentes lo que pone de manifiesto la falta de continuidad que hubo.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan los objetivos respecto al fenómeno migratorio de los Lineamientos de la Política Exterior del Ministro Rodas y del Marco de Política Exterior del Ministro Caballeros:

Cuadro 5	
Lineamientos y Marco de la Política Exterior de Haroldo Rodas y Harold Caballeros	
LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE GUATEMALA HAROLDO RODAS 2008-2012	OBJETIVOS <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar la asistencia y protección a los migrantes guatemaltecos. 2. Continuar dándole una identidad conceptual a la política exterior con el compromiso a favor de la democracia y respeto a los derechos humanos. 3. Fortalecer la institucionalidad de la política exterior.
MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE GUATEMALA HAROLD CABALLEROS 2012-2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Priorizar la atención de los temas de agenda de soberanía, bajo el irrestricto respeto del Derecho Internacional, para garantizar los intereses del Estado, en especial lo concerniente a temas de seguridad fronteriza y regional. 2. Potenciar una política exterior autónoma y proactiva, en sus distintos ejes programáticos, con vistas a su incidencia en la agenda de los grandes desafíos del Estado de Guatemala, a partir del establecimiento de alianzas, asociaciones y estrategias con el objeto de alcanzar el beneficio mutuo de Guatemala y sus diferentes contrapartes. 3. Dotar al migrante de la atención integral suficiente para que se pueda realizar como una persona con dignidad. 4. Fortalecer y modernizar la institución del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Fuente: Elaboración propia con base a los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala y Marco de la Política Exterior de Guatemala, período 2008-2012 y 2012-2016.	

Se observa en los Lineamientos del Ministro Rodas que divide sus objetivos estratégicos sobre migración de forma más general a comparación del Marco del Ministro Caballeros en el que desarrolla objetivos estratégicos más específicos. Asimismo, en el Marco del Ministro Caballeros, se estructura más a detalle y a profundidad las estrategias planteadas para mitigar y mejorar el fenómeno migratorio, al contrario de los Lineamientos del Ministro Rodas donde plantea planes más generales y ni siquiera menciona a México.

b) Perfil de los líderes que encabezaron el MINEX

Siguiendo con el lineamiento teórico de Lasagna, las propiedades-atributos del líder político son elementos que permiten conocer el perfil de la persona que en gran medida toma las decisiones en la política exterior. Esto ayuda a saber el perfil profesional y

académico de las personas que encabezan la política exterior en un determinado momento. De esta forma se tiene otro elemento que ayuda a conocer el impacto que puede llegar a producir un cambio en el liderazgo central y consecutivamente en sus objetivos y metas planteadas en la política exterior. Por la misma razón, los Ministros de Relaciones Exteriores forman parte fundamental en la comprensión de las acciones y estrategias creadas para la política exterior de un país.

En ese sentido, aquí se hará una breve descripción del perfil profesional y académico de los Ministros de Relaciones Exteriores que estuvieron durante el período 2012-2015 pero también el perfil del Señor Haroldo Rodas quien fungió como Ministro de Relaciones Exteriores durante el período 2008-2011. De esta manera se tendrá un indicador que permita observar las experiencias y conocimientos profesionales y académicos de cada uno. Para ello se hará una comparación entre los perfiles de los cuatro Ministros.

Descripción de las propiedades-atributos de los Cancilleres

Biografía de Haroldo Rodas

Estudió economía en la Universidad de San Carlos de Guatemala (pública) de 1964-1971. Obtuvo una maestría en Economía Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra, Suizade 1974 a 1976. Fue representante ante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y ante la Comisión de las Comunidades Europeas con sede en Bruselas, Bélgica de 1974 a 1976. Economista Principal y Jefe del Proyecto Plurinacional de Comercio Internacional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1977 a 1985. Fue Secretario General de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), de 1987 a 1990. Director Regional del Programa de Apoyo al Desarrollo y a la Integración de Centroamérica (PRADIC) en Guatemala, de 1992 a 1993 en el Banco Interamericano de Desarrollo. Experto Internacional en el Área de Negociaciones Comerciales Internacionales en Guatemala, de 1993 a 1994 en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y fue Secretario General en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana de 1995 a 2007.

Asimismo, diplomático de carrera con rango de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. Ocupó el cargo de Viceministro de Relaciones Exteriores durante la administración de Jorge Serrano Elías, del 01 de enero de 1991 al 30 de junio de 1992. Fungió como Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala durante el Gobierno de Álvaro Colom. Fue el único ministro de dicha administración que laboró todo el período de cuatro años de Gobierno, del 14 de enero del 2008 al 14 de enero del 2012(MINEX, 2008).

Biografía de Harold Caballeros

Realizó sus estudios iniciales en la ciudad de Guatemala en colegios privados. Es Abogado y Notario por la Universidad Francisco Marroquín (privada). Posee una Maestría en Relaciones Internacionales por la Escuela de Diplomacia FLETCHER de la Universidad de TUFTS (Universidad privada de Massachusetts). Posee otra Maestría en Negocios por la Universidad de Miami, Florida (privada). Doctorado en Teología y un postgrado en Sociología por el Centro de Investigaciones y Desarrollo para Asuntos Internacionales WEATHERHEAD, de la Universidad de Harvard (privada).

Fue fundador en Guatemala de Ministerios El Shaddai, una iglesia evangélica que cuenta en la ciudad de Guatemala con más de 12,000 miembros. Forma parte de más de ochenta iglesias filiales en varios países de América y Europa. Es presidente y fundador de Corporación de Radios Visión que consta de 25 estaciones de radio a nivel nacional desde 1996. Ha instituido dos fundaciones: FUEDES (Fundación Educativa El Shaddai), que cuenta con 19 colegios evangélicos en diferentes partes del país y Fundación Manos de Amor, institución que provee ayuda humanitaria integral, educación y proyectos de desarrollo sostenible. El 23 de marzo de 2006 funda la Universidad San Pablo de Guatemala en donde fungió como Rector.

En 2007 inicia su carrera política fundando el partido político Visión con Valores, (VIVA) donde funge como Secretario General. El 18 de septiembre de 2011 a través de una conferencia de prensa, Harold Caballeros hizo público el apoyo al partido político Patriotapara la segunda vuelta electoral. Recalcando que su apoyo es condicionado a la ejecución de planes que compartían similitud entre ambos planes de Gobierno. Fue

designado como Ministro de Relaciones Exteriores del 14 de enero del 2012 al 14 de enero del 2013. Ha escrito libros de divulgación cristiana como *De victoria en victoria* (1999), editado en Guatemala. En Argentina editado: *Dios te invita a soñar* (2002); *El poder transformador del evangelio de Jesucristo* (2003) y en el 2005 *El poder transformador del avivamiento* (Iglesia El Shaddai, 2014).

Biografía de Luis Fernando Carrera

Se licenció en Economía en la Universidad Nacional de Costa Rica (pública) en el año 1990 y obtuvo una Maestría (Master Philosophy) en Economía y Política del Desarrollo en la Universidad de Cambridge, Reino Unido (pública) en 1992. En 1993 y 1994 fue director de Investigaciones de la oficina regional para América Latina de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), y consultor en programas de desarrollo rural en El Salvador y Nicaragua para organizaciones no gubernamentales europeas. A fines de 1994 inició su relación laboral con Naciones Unidas a través del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con el que trabajó en diversas capacidades entre 1994 y 2007, llegando a ser Representante Adjunto de dicha organización en Ecuador, y posteriormente Representante en Cabo Verde (África Occidental) y Panamá. Durante el período comprendido del 2008 a febrero del año 2010 fue director ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). A partir de marzo de 2010 y hasta diciembre de 2011 fue el director ejecutivo de la Fundación Soros Guatemala. En el 2012, fue el titular de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, del 14 de enero del 2013 al 18 de septiembre del 2014. Es el actual Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Guatemala ante la Organización de las Naciones Unidas (Wilson Center, 2015).

Biografía de Carlos Morales

Obtuvo el título de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad San Carlos de Guatemala (pública), habla español e inglés. Inició su carrera diplomática en 1989 como Segundo Secretario en la Subdirección para temas de Naciones Unidas, de la Dirección de Política Multilateral. En 1991, ascendió a jefe de la oficina para los Asuntos con Belice y

Honduras, en la Dirección de Integración. Su primer cargo en el servicio exterior se dio en 1993, cuando fue nombrado Primer Secretario y Cónsul en la Embajada de Guatemala en Belice. En el año 2000 regresó a Guatemala para ocupar el cargo de Director General de la Cancillería, en donde dirigió el área administrativa del Ministerio. En el 2003, vuelve al servicio exterior como Ministro Consejero de la Embajada de Guatemala en Honduras donde fungió como Encargado de Negocios Ad Hoc. Fue nombrado Director General de Relaciones Internacionales Bilaterales en 2006, y cuatro años después, en 2010, fue ascendido al cargo de Viceministro. En 2011 se convirtió en el Secretario Ejecutivo de la Comisión de Belice en Guatemala. En marzo de 2012, fue nuevamente nombrado como Viceministro, cargo que ocupó hasta el 18 de septiembre de 2014 cuando fue designado Ministro de Relaciones Exteriores. Lleva 25 años de servicio ininterrumpido en el MINEX(MINEX, 2015).

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan las experiencias profesionales de los Ministros de Relaciones Exteriores en los últimos dos períodos presidenciales:

Cuadro 6	
Experiencias Profesionales de los Ministros de Relaciones Exteriores 2008-2011 y 2012-2015	
<i>EXPERIENCIA PROFESIONAL</i>	
HAROLDO RODAS 2008-2011	--Diplomático de carrera con rango de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. --Ocupó el cargo de Viceministro de Relaciones Exteriores durante la administración de Jorge Serrano Elías, del 01 de enero de 1991 al 30 de junio de 1992.

	--Fungió como Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala durante el Gobierno de Álvaro Colom. Fue el único Ministro de dicha administración que laboró todo el período de cuatro años de Gobierno, del 14 de enero del 2008 al 14 de enero del 2012.
HAROLD CABALLEROS 2012-2013	--En 2007 inicia su carrera política fundando el partido VIVA donde funge como Secretario General. --El 18 de septiembre de 2011 hizo público el apoyo al partido político Patriota para la segunda vuelta electoral. Recalcando que su apoyo es condicionado a la ejecución de planes que compartían similitud entre ambos planes de Gobierno. --Fue designado como Ministro de Relaciones Exteriores del 14 de enero 2012 al 14 de enero del 2013.
LUIS FERNANDO CARRERA 2013-2014	--A fines de 1994 inició su relación laboral con Naciones Unidas, a través de UNICEF, con el que trabajó en diversas capacidades entre 1994 y 2007, llegando a ser Representante Adjunto de dicha organización en Ecuador, y posteriormente Representante en Cabo Verde (África Occidental) y Panamá. --En el 2012 fue el titular de SEGEPLAN. --Ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, bajo la presidencia de Otto Pérez Molina del 14 de enero del 2013 al 18 de septiembre del 2014. --Es el actual Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Guatemala ante la ONU.
CARLOS MORALES 2014-2015	--Inició su carrera diplomática en 1989 como Segundo Secretario en la Subdirección para temas de Naciones Unidas, de la Dirección de Política Multilateral. --En 1991, ascendió a jefe de la oficina para los Asuntos con Belice y Honduras. --Su primer cargo en el servicio exterior se dio en 1993, cuando fue nombrado Primer Secretario y Cónsul en la Embajada de Guatemala en Belice. --En el año 2000, ocupó el cargo de Director General de la Cancillería. --En el 2003, vuelve al servicio exterior como Ministro Consejero de la Embajada de Guatemala en Honduras donde fungió como Encargado de Negocios Ad Hoc. --Fue nombrado Director General de Relaciones Internacionales Bilaterales en 2006, y en 2010, fue ascendido al cargo de Viceministro. --En 2011 se convirtió en el Secretario Ejecutivo de la Comisión de Belice en Guatemala. --En marzo de 2012, fue nombrado como Viceministro, cargo que ocupó hasta el 18 de septiembre de 2014, cuando fue designado Ministro de Relaciones Exteriores. --Lleva 25 años de servicio ininterrumpido en el MINEX.
Fuente: Elaboración propia con base a las biografías de los Ministros Rodas, Caballeros, Carrera y Morales.	

Se puede concluir que el Ministro Rodas tiene experiencia profesional en el área diplomática convirtiéndolo en un diplomático de carrera, aunque sus estudios están enfocados en la economía. Por el contrario, el Ministro Caballeros empezó su experiencia en el área diplomática al ser nombrado Ministro del MINEX. Por su parte, el Ministro Carrera tuvo experiencia laboral en el área internacional antes de llegar a ser Ministro del MINEX y el Ministro Morales destaca su carrera diplomática de 25 años sin interrupción es decir, un diplomático de carrera.

Consecuentemente, se observa la importancia de conocer las experiencias tanto académicas como profesionales de los líderes del MINEX porque brindan una idea de los conocimientos que tienen en el área internacional y nacional influyendo así en la ejecución de las metas planteadas.

c) Cambio de liderazgo en el período 2012-2015

Otro elemento teórico que aporta Lasagna y también Hermann y Holsti es el cambio en la política exterior. Dicho cambio se puede manifestar de muchas maneras. Por la misma razón, Lasagna divide las transformaciones en tres niveles: la reestructuración, la reforma y el ajuste, las cuales ya han sido desarrolladas en el Capítulo II. Para la investigación se utiliza el nivel de la reestructuración.

La reestructuración plantea un cambio en los lineamientos básicos de la política exterior efectuados, según Hermann y Holsti, por el mismo Gobierno o régimen. A la vez, Lasagna, propone tres niveles de cambio de régimen: el formal; un proceso profundo pero gradual y un carácter radical o revolucionario, desarrollados en el Capítulo II. Para la investigación se utiliza el nivel formal ya que implica un cambio en el liderazgo central de política exterior, en este caso la mutabilidad de Ministros durante los años 2012-2015, por parte de la conducción del líder; es decir, el tomador de decisiones (generalmente el Presidente).

Por tanto, partiendo de la idea central de investigación, en este apartado se busca plasmar el cambio de liderazgo existente en el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el período 2012-2015 y conocer las estrategias y acciones realizadas periódicamente, tanto anual como cuatrimestral, por cada uno de ellos, así como del Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno anterior (sin cambios de liderazgo durante el 2008 al 2011). A la luz de esta información se analizan los resultados obtenidos en materia migratoria con especial atención en la emigración transfronteriza y de tránsito de guatemaltecos a territorio mexicano, evaluando el avance en la protección a sus derechos humanos, civiles, económicos y sociales.

Para ello, este apartado se divide en una primera comparación entre los Planes Operativos Anuales (POAs), una segunda comparación entre los Informes de Gestión y Rendición

cuatrimestrales así como de las Memorias de Labores Anuales, una tercera comparación entre los Planes Estratégicos en el período de Luis Fernando Carrera y una cuarta comparación entre los Informes y Memorias de Labores Anuales del Ministro Haroldo Rodas.

Descripción de las estrategias anuales por Cancilleres

Plan Operativo Anual 2012 de Harold Caballeros

Según lo buscado en la página oficial y las instalaciones del MINEX, dicho documentono existe, lo cual indica que no se respetó el orden institucional ya que es un documento que se debe realizar para tener una guía de lo que se desea hacer. Con base a ello, en este año no hubo una base anual en la cual apoyarse, pudiendo afectar las acciones y resultados esperados.

Plan Operativo Anual 2013 de Luis Fernando Carrera

En la parte del documento “Diagnóstico del Plan Operativo Anual” se señala que:

“El desarrollo de la política exterior y de las acciones que en el marco de ella se llevan a cabo, requieren de un análisis permanente de coyuntura y prospectivas sobre la realidad internacional, como también de objetivos concretos y precisos descansados en una Política Exterior de largo plazo sustentada en un Plan de Desarrollo Nacional hoy inexistente. En ese sentido el Ministerio debe mantener una coordinación interna constante, con otras entidades públicas y con la sociedad civil organizada, como elemento indispensable para darle coherencia a la actuación de país en el entorno internacional y para traducir los objetivos internos en la imagen de país que se desea proyectar”. (Carrera, Plan Operativo Anual, 2013, p.69)

Destaca la falta de un Plan de Desarrollo Nacional que es parte fundamental de la política de un Gobierno, lo que manifiesta la falta de coherencia entre las políticas del régimen. Por otra parte, es importante mencionar el papel que se le da a la sociedad civil organizada como parte imprescindible en la persecución de resultados en el área internacional.

Los Objetivos al 2013 son:

Objetivo Estratégico Institucional: formular las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas e

instituciones jurídicas de derecho internacional; de la representación diplomática del Estado; de los asuntos diplomáticos, consulares y de atención al migrante; y de la demarcación y conservación del límite internacional del territorio nacional.

Objetivo Operativo 1: brindar los servicios de asistencia, atención y protección consular y de apoyo humanitario a los guatemaltecos en el exterior, y en Guatemala gestión y seguimiento de los diálogos y negociaciones internacionales sobre la migración, trata de personas y derechos de los migrantes.

Objetivo Operativo 2: gestionar la política exterior bilateral, regional y multilateral del Estado de Guatemala, en el ejercicio de la representación del Gobierno y del Estado, en un marco de amistad y solidaridad, ampliando las alianzas estratégicas y manteniendo una participación proactiva y autónoma en organismos y foros internacionales de los cuales es parte (Carrera, 2013).

En la parte “Indicador de Género” menciona:

“En el ámbito consular, derivado de la atención, asistencia y protección que se le brinda al guatemalteco que solicita los servicios y que para recibirlos el único requisito es el ser guatemalteco, no se destinan recursos específicos para la atención de la mujer y su empoderamiento. Por el momento es difícil destinar recursos específicos en beneficio de la mujer migrante. Sin embargo, el registro del dato se hace por sexo”. (Carrera, 2013, p. 71)

Se evidencia la debilidad institucional en la que se encuentran en el año 2013 para el beneficio de la mujer migrante, grupo vulnerable que necesitaría más atención por parte de las instituciones encargadas. En el año 2013 se acepta que aún no se tienen las herramientas necesarias para tener control de uno de los grupos más endebles en el fenómeno migratorio, siendo Guatemala uno de los países más afectados por dicha problemática.

En “Justificación de Apertura de Embajadas y Consulados del MINEX” dice:

“El Estado de Guatemala, en la búsqueda de garantizar los derechos humanos de los guatemaltecos en el exterior, ha suscrito acuerdos bilaterales y multilaterales para proteger a sus connacionales, pero el crecimiento y concentración de la población migrante, principalmente en ciudades de Estados Unidos, España y Canadá y en las ciudades de tránsito del territorio mexicano, exigen el establecimiento inaplazable de Oficinas Consulares para atender tanto a la población guatemalteca radicada en esos países, como también las demandas de los connacionales en tránsito por México, vía terrestre, población que se han incrementado en los últimos años al igual que su vulnerabilidad ante el riesgo que representa la delincuencia organizada, convirtiéndose en víctimas de la misma. La ampliación de la red consular se concentra en los países de Norteamérica. En México la necesidad actual se presenta en los Estados de Nuevo León y Chihuahua porque son estados cercanos al río Bravo ruta de tránsito hacia Estados Unidos y en la que en los últimos años la vulnerabilidad del guatemalteco ante la delincuencia organizada, lo ha convertido en víctima de sus actos”. (Carrera, 2013, p. 74-76)

Destaca lo dicho acerca del respeto a los derechos humanos de los guatemaltecos migrantes, especialmente en México quienes son personas que se les han violado sus derechos humanos. Es importante mencionar el enfoque que le dan a México como país de destino y tránsito, lo cual manifiesta la importancia de dicho país al Gobierno del partido político Patriota. A la vez, la urgencia por establecer Oficinas Consulares en México, pero como se verá más adelante, esto no se logró.

Plan Operativo Anual 2014 de Luis Fernando Carrera

En la “Presentación” menciona:

“En el presente Plan se pretende visibilizar todas aquellas intervenciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene contempladas realizar para el ejercicio fiscal 2014, con el fin primordial de aportar al posicionamiento del país dentro del concierto de las naciones”. (Carrera, Plan Operativo Anual, 2014, p. 3)

Esto demuestra la importancia de los POAs ya que son la base para las acciones anuales del MINEX. Del 2013 al 2014 existe una continuación entre POAs del Ministro Carrera, cuestión que no ocurrió en el 2012 con el Ministro Caballeros, lo cual influyó en las acciones de política exterior que se plantean anualmente.

Los Objetivos al 2014 son:

Objetivo Estratégico Institucional: formular las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas institucionales jurídicas de derecho internacional; de la representación diplomática del

Estado; de los asuntos diplomáticos consulares y de atención a los migrantes; y la demarcación y conservación del límite internacional.

Objetivo Operativo 1: brindar los servicios de asistencia, atención y protección consular y de apoyo humanitario a los guatemaltecos en el exterior y en Guatemala la gestión y seguimiento de los diálogos y negociaciones internacionales sobre la migración, trata de personas y derechos de los migrantes.

Objetivo Operativo 2: gestionar la política exterior bilateral, regional y multilateral del Estado de Guatemala, en el ejercicio de la representación del Gobierno y del Estado, en un marco de amistad, cooperación y solidaridad, ampliando las alianzas estratégicas y manteniendo una participación proactiva y autónoma en organismos y foros internacionales de los cuales es parte.

Objetivo Operativo 3: mantener la demarcación de los límites terrestres, fluviales y lacustres internacionales del territorio sobre el cual el Estado de Guatemala ejerce plena soberanía y dominio (Carrera, 2014).

En “Pactos de Gobierno” dice que para beneficiar a Guatemala y de cara al posicionamiento en la política internacional, el MINEX continúa realizando las siguientes intervenciones para apoyar a las instituciones responsables de ejecutar las acciones directas de los Pactos. Referente a la investigación se centra en:

Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz

Se desarrollan gestiones político-diplomáticas de apoyo para los esfuerzos nacionales e internacionales a favor de la seguridad y el bienestar de la población guatemalteca en el exterior, integradas en el Programa de Servicios Consulares, cuyos propósitos son:

- Brindar servicios consulares de atención y asistencia migratoria para la población guatemalteca, reduciendo su vulnerabilidad en el exterior.
- Velar por el cumplimiento de la Ley de Migración y las referentes al tema de las adopciones.

- Participación, representación y acompañamiento en los eventos internacionales y mesas de trabajo sobre derechos humanos, migración, migración laboral, derechos de los migrantes, niñez migrante no acompañada, migrantes vulnerables, refugiados, reformas migratorias, tráfico ilícito de personas, trata de personas y en temas de seguridad, así como replicar a través de las misiones diplomáticas y consulares las alertas Alba-Kenneth.

En “Temas Transversales-Indicador de Género” menciona:

“En el ámbito consular se proporcionan los servicios de atención, asistencia y protección consular a la población guatemalteca en el exterior, y para recibir estos servicios el único requisito es ser guatemalteco. Actualmente se está trabajando en la generación de datos estadísticos en coordinación con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios (DIGRACOM) para hacer la desagregación de los servicios prestados por género, edad y etnia”.(Carrera, 2014, p. 13)

Esto indica que para el año 2014 se avanzó en el sistema de generación de datos estadísticos de los migrantes, sin embargo es alarmante conocer que aún en el 2014 no exista una plataforma en la cual la población guatemalteca pueda ingresar y observar datos estadísticos de las personas migrantes, tanto por género, edad, destino, etc., siendo uno de los fenómenos que más afecta al país.

En “Reformas Migratorias” expresa que:

“Requiere el fortalecimiento de la red consular y la comunicación interna entre autoridades de Cancillería y los funcionarios acreditados en los países de Estados Unidos, México y Canadá. En ese contexto, Estados Unidos manifiesta que ante las reformas al sistema migratorio de los Estados Unidos de América que contempla la militarización de más de 3 mil kilómetros de frontera con los Estados Unidos Mexicanos y el endurecimiento de acciones de control en la misma, es necesario ampliar la protección consular en la frontera sur de ese país, de tal forma que pueda velarse por el respeto a los derechos humanos y la vida de los guatemaltecos”.(Carrera, 2014, p. 15-16)

Se manifiesta la necesidad de mejorar la red consular en países como Estados Unidos y México. Se observa cómo el tema migratorio ya no es un fenómeno bilateral, en este caso Guatemala-México, sino un tema regional en el que Estados Unidos está involucrado, por lo cual es necesario crear estrategias conjuntas entre los países. Una vez más, se muestra

que el tema migratorio es parte fundamental en la política exterior del período 2012-2015, especialmente los derechos humanos de los mismos.

Dicho esto, en “Identificación y Priorización del Problema o Condición de Interés respecto a la Migración guatemalteca” menciona:

“El Gobierno de Guatemala tiene como prioridad la protección de los derechos humanos de los guatemaltecos en el exterior”.(Carrera, 2014, p. 17)

En ese sentido, se evidencia la relevancia del fenómeno migratorio, como uno de los temas más desarrollados en la política exterior del Gobierno del partido político Patriota.

“Respecto a la migración irregular de guatemaltecos hacia Estados Unidos de América, hace obligatorio el paso por los Estados Unidos Mexicanos, caracterizado por ser un país de tránsito. Sin embargo, hasta la fecha es en este país donde se registra el mayor número de menores no acompañados y guatemaltecos detenidos, declarados desaparecidos y en situación de vulnerabilidad. En la actualidad el Consulado General de Tijuana se hace insuficiente para cubrir la circunscripción asignada a ocho estados que limitan con Estados Unidos (Chihuahua, Baja California Norte y Sur, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Durango y Sinaloa), abarcando una extensión de 985,991 kilómetros cuadrados que corresponde al 50.19% del total del territorio mexicano; razón por la cual la apertura de más oficinas es imperante. La demanda de asistencia y atención consular y migratoria se ha incrementado, y esta situación obliga al Ministerio de Relaciones Exteriores a fortalecer la capacidad para atender y procurar el respeto de los derechos humanos de los guatemaltecos, quienes son asistidos personalmente sobre su situación migratoria; además de velarse por el debido cumplimiento en los procesos penales y realizar una pronta y responsable identificación de restos humanos en las distintas morgues del país mexicano. De esa cuenta se prioriza la apertura de consulados en estos países, con el objetivo de dar respuesta a la problemática de los migrantes guatemaltecos”.(Carrera, 2014, p. 17)

Una vez más se manifiesta la importancia que tiene México en la emigración de guatemaltecos ya que, como se evidencia en el POA de Carrera, es donde se registra el mayor índice de niños no acompañados, uno de los grupos vulnerables. A la vez, expresa que aún en el 2014 no se tienen las suficientes oficinas para atender dicha problemática lo cual repercute en la protección a sus derechos humanos.

Plan Operativo Anual 2015 de Carlos Morales

Se presenta el Plan Operativo Anual 2015, mismo que enmarca las acciones a desarrollarse para el ejercicio fiscal.

Los Objetivos al 2015 son:

Objetivo Estratégico: aplicar las políticas en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado de Guatemala con otros Estados, los servicios consulares y migratorios, y la demarcación y conservación de los límites internacionales del territorio nacional.

Objetivo Institucional: posicionar las relaciones internacionales del Estado de Guatemala por medio del fortalecimiento de la representación diplomática y consular.

Objetivo Operativo 1: ampliar la cobertura de los servicios de asistencia, atención, protección consular y de apoyo humanitario a los guatemaltecos en el exterior y en Guatemala; de tal forma que se garantice el respeto de sus derechos y el goce de sus libertades.

Objetivo Operativo 2: gestionar la política exterior del Estado de Guatemala bajo un marco de amistad y solidaridad; para ampliar las alianzas estratégicas y mantener una participación proactiva con los Estados, Organismos y foros internacionales de los cuales Guatemala es parte.

Objetivo Operativo 3: impulsar y coordinar los procesos de promoción para la integración económica, la inversión, el turismo y el comercio exterior, en el marco de la Política Exterior del Estado de Guatemala.

Objetivo Operativo 4: gestionar y coordinar en el marco de la Política Cultural la promoción del intercambio académico y cultural en el exterior (Morales, Plan Operativo Anual, 2015).

En “Apertura de Consulados y Embajadas” menciona que:

“Se ha proyectado el establecimiento de cuatro oficinas consulares en los Estados Unidos Mexicanos para asistir, atender y proteger a los guatemaltecos que transitan por ese país y a los 104,934 trabajadores temporales que contribuyen al desarrollo agrícola mexicano. Así también, por medio de los consulados y en coordinación con las autoridades respectivas, se continuará proporcionando la asistencia a los menores que migran sin el acompañamiento de sus padres, velando por su seguridad y bienestar”. (Morales, 2015, p. 8-9)

Se evidencian las estrategias implementadas por el Ministro Morales para el beneficio de los emigrantes en México. Es importante destacar que los emigrantes en México son parte fundamental en la política exterior del Gobierno del partido política Patriota ya que, como

se ha demostrado en párrafos anteriores, desarrollan estrategias para los emigrantes tanto temporales como de tránsito en México.

En las acciones contempladas en los programas del Plan Operativo Anual manifiesta que el Ministerio de Relaciones Exteriores realizará gestiones político-diplomáticas de apoyo a los esfuerzos nacionales e internacionales que garanticen la seguridad y el bienestar de la población guatemalteca en Guatemala y el exterior, las cuales se integran en el Programa de Servicios Consulares y de Atención al Migrante, cuyos propósitos son:

- Brindar servicios consulares de atención y asistencia migratoria para la población guatemalteca reduciendo su vulnerabilidad en el exterior.
- Participación, representación y acompañamiento en los eventos internacionales y mesas de trabajo sobre derechos humanos, migración, migración laboral, derechos de los migrantes, niñez migrante no acompañada, migrante vulnerable, refugiados, reformas migratorias, tráfico ilícito de personas, trata de personas y en temas de seguridad. Asimismo, replicar a través de las misiones diplomáticas y consulares las alertas Alba-Kenneth (Morales, 2015).

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan los objetivos referentes a la migración plasmados en los POAs de cada uno de los Ministros:

Cuadro 7	
Planes Operativos Anuales por Ministros 2012-2015	
	<i>OBJETIVOS</i>
PLAN OPERATIVO ANUAL HAROLD CABALLEROS 2012	Con base a lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, dicho documento no existe.
PLAN OPERATIVO ANUAL LUIS FERNANDO CARRERA 2013	<u>Objetivo Estratégico Institucional:</u> formular las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas e instituciones jurídicas de derecho internacional; de la representación diplomática del Estado; de los asuntos diplomáticos, consulares y de atención al migrante; y de la demarcación y conservación del límite internacional del

	<p>territorio nacional.</p> <p>Objetivo Operativo 1: brindar los servicios de asistencia, atención y protección consular y de apoyo humanitario a los guatemaltecos en el exterior y en Guatemala seguimiento de los diálogos y negociaciones internacionales sobre la migración, trata de personas y derechos de los migrantes.</p> <p>--El Ministerio debe mantener una coordinación interna constante, con otras entidades públicas y con la sociedad civil organizada, como elemento indispensable para darle coherencia a la actuación de país en el entorno internacional.</p> <p>--En las ciudades de tránsito del territorio mexicano, urge el establecimiento inaplazable de Oficinas Consulares para atender a la población guatemalteca radicada allí.</p>
<p>PLAN OPERATIVO ANUAL 2014</p>	<p><u>Objetivo Estratégico Institucional:</u> formular las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas institucionales jurídicas de derecho internacional; de la representación diplomática del Estado; de los asuntos diplomáticos consulares y de atención a los migrantes; y la demarcación y conservación del límite internacional.</p> <p>Objetivo Operativo 1: brindar los servicios de asistencia, atención y protección consular y de apoyo humanitario a los guatemaltecos en el exterior y en Guatemala el seguimiento de los diálogos y negociaciones internacionales sobre la migración, trata de personas y derechos de los migrantes.</p> <p>--Es necesario ampliar la protección consular en la frontera sur de México, de tal forma que pueda velarse por el respeto a los derechos humanos y la vida de los guatemaltecos.</p>
<p>PLAN OPERATIVO ANUAL CARLOS MORALES 2015</p>	<p><u>Objetivo Estratégico:</u> aplicar las políticas en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado de Guatemala con otros Estados, los servicios consulares y migratorios, y la demarcación y conservación de los límites internacionales del territorio nacional.</p> <p><u>Objetivo Institucional:</u> posicionar las relaciones internacionales del Estado de Guatemala por medio del fortalecimiento de la representación diplomática y consular.</p> <p>Objetivo Operativo 1: ampliar la cobertura de los servicios de asistencia, atención, protección consular y de apoyo humanitario a los guatemaltecos en el exterior y en Guatemala; de tal forma que se garantice el respeto de sus derechos y el goce de sus libertades.</p> <p>--Se ha proyectado el establecimiento de cuatro oficinas consulares en México para asistir, atender y proteger a los guatemaltecos que transitan por ese país y a los 104,934 trabajadores temporales que contribuyen al desarrollo agrícola mexicano.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a los POAs año 2012, 2013, 2014 y 2015 del MINEX.</p>	

Se observa que el POA 2012 de Caballeros es inexistente, lo que demuestra debilidad institucional ya que no existe un plan anual en el cual apoyarse para realizar las acciones de política exterior, afectando así los resultados y beneficio al país. El POA 2013 y 2014 de Carrera son similares lo cual muestra una continuidad en la administración. Y el POA 2015 de Morales tiene objetivos que básicamente buscan lo mismo empero, demuestran la importancia del tema migratorio hacia México ya que implementan estrategias más detalladas para combatir dicho fenómeno. Cabe mencionar que, en el 2013 destaca la importancia de la sociedad civil para el logro de la política exterior, a la vez, la inexistencia de un registro de emigrantes guatemaltecos que contemple el sexo, edad, etc., cuestión que continúa en el 2014. Asimismo, la apertura de consulados en México es un tema pendiente cada año.

Resultados de las acciones cuatrimestrales de los Cancilleres en Informe I, II y III y Resultados de las acciones anuales de los Cancilleres en Memoria de Labores

Logros del MINEX Primer Semestre 2012 de Harold Caballeros

Como se puede observar, el primer documento presentado por el Ministro Caballeros abarca un período de seis meses, no cuatro como los demás. Esto será discutido más adelante.

En los “Objetivos de la Política Exterior” destacan, en función de la investigación: propiciar una atención integral a los migrantes guatemaltecos en el exterior, así como impulsar medidas que dignifiquen el fenómeno migratorio internacional para humanizarlo y promover acciones tendientes a una mejora en su calidad y condición de la persona humana (Caballeros, Logros del Ministerio de Relaciones Exteriores Primer Semestre 2012, 2012).

En la “Política Consular y Migratoria” menciona:

“En la promoción de los derechos de los migrantes se pondrá especial énfasis en la observancia de los compromisos internacionales en la materia, incluyendo la ejecución de acciones en el ámbito nacional así como en la defensa de los migrantes que radica en los Estados Unidos y Canadá, o que radiquen o transiten por México”.
(Caballeros, 2012, p. 16)

Esto demuestra que la migración hacia y por México está presente en las acciones que se desean hacer. A continuación se plasmarán los “Logros en Asuntos Consulares y Migratorios” alcanzados en el año 2012:

- Se capacitó a personal del Ministerio en el “Taller para el Fortalecimiento de las Capacidades de las Autoridades Consulares en la Protección de los Derechos Laborales de las Personas Migrantes Trabajadoras”.
- El MINEX logró incorporarse en la Coalición Regional contra la Trata de Personas, en el marco de la Conferencia Regional para migrantes.
- En el cumplimiento del Protocolo Interinstitucional para la Repatriación de Víctimas de Trata de Personas, Niños, Niñas, Adolescentes y Adultos, se logró repatriar a nueve personas que fueron víctimas de trata de personas, cinco de nacionalidad guatemalteca.
- El MINEX apoya los proyectos liderados por la Primera Dama de la Nación, particularmente el proyecto que fortalecerá los sistemas de protección consular y repatriación, además de construir mecanismos de reintegración y prevención de la migración irregular; y el “Foro de Primeras Damas de América Central, Panamá, República Dominicana y México, para la protección, atención y asistencia de la niñez migrantes” que tendrá lugar en el mes de noviembre de 2012, en Guatemala.
- El MINEX participó en la VII Conferencia Regional de Migración y participa en el mecanismo regional acordado para la implementación efectiva del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
- Se ha propiciado una política pública para la atención a los migrantes guatemaltecos en la que da la participación en el diálogo y mecanismos de consultas permanentes con aquellos actores que inciden en el tema consular migratorio como lo son sociedad civil, CONAMIGUA, comunidad migrante e instituciones de Gobierno.
- Se logró que el Centro de Investigación y Docencia Económica de México (CIDE) y la Alianza CAMMINA, realizaran en Guatemala el taller “Fortalecimiento de capacidades para Cancillerías Centroamericanas en materia de protección de derechos humanos de las personas migrantes”, mediante el cual se capacitó a 40 funcionarios públicos, privados, de la sociedad civil y académicos vinculados con la temática migratoria.

- Las oficinas consulares guatemaltecas brindan atención, asistencia y protección consular a los guatemaltecos que serán deportados. A junio de 2012, han sido deportados 20,000 guatemaltecos aproximadamente vía terrestre desde México.
- Se ha apoyado en sufragar los gastos total o parcialmente del traslado de los guatemaltecos que fallecen o que se encuentran en estado de vulnerabilidad en el exterior, principalmente en los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos. A junio de 2012 han sido beneficiados 49 familiares de guatemaltecos fallecidos en el exterior.
- De enero a abril de 2012, se contó con el Programa de asesoría legal denominado “Justicia Global”, el cual asistió a 5,142 guatemaltecos, según informes estadísticos presentados al MINEX.
- De abril a junio, se ha ofrecido a los guatemaltecos el servicio de asistencia y orientación legal, con el apoyo gratuito de abogados, sociedad civil, entre otros. Se desean extender estos beneficios a más ciudades en los Estados Unidos e inclusive México (Caballeros, 2012).

Se puede observar que, si bien los resultados obtenidos en los primeros meses del año 2012 son importantes, no hubo avances concretos con los migrantes en México, más allá de Foros y Talleres que ayudaron a capacitar al personal de las oficinas. Se tiene que tomar en cuenta que este es un Informe que abarca seis meses, no cuatro como los otros Informes. Por otra parte, destaca el rol que le dan a la sociedad civil como agentes de cambio en la problemática migratoria.

I Informe de Gestión y Rendición de enero-abril 2013 de Luis Fernando Carrera

Según lo buscado en la página oficial y las instalaciones del MINEX, no existe dicho documento. Esto demuestra que no se llevó a cabo, lo cual estaría indicando que no se respetó el orden institucional ya que es un documento que se debe realizar para tener un orden y plasmar lo que se hace durante los primeros cuatro meses del año. Con base a ello, en el 2013 no hubo documento en el cual se observaran los resultados y logros obtenidos durante este período de tiempo. Cabe mencionar que este es el primer Informe que se debió haber realizado después del primer cambio de Ministros que se da entre Caballeros y Carrera.

I Informe de Gestión y Rendición de enero-abril 2014 de Luis Fernando Carrera

En “Migrantes guatemaltecos en el exterior con servicios de asistencia y atención consular”

destacan los siguientes logros:

- Se brindó la atención y el apoyo por parte de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios con la repatriación de guatemaltecos en situación de vulnerabilidad.
- Participación y representación en los eventos internacionales sobre la migración, derechos de los migrantes y trata de personas. Destaca la Reunión del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Guatemala-México (GANSEG). Estudio, análisis y emisión de recomendaciones al proyecto de Protocolo para la Prevención y Alerta Temprana de Incidentes Fronterizos, desarrollado en el marco de GANSEG; mesa redonda sobre las necesidades de protección internacional de menores no acompañados procedentes de América Central y México; exploración de las causas fundamentales de los desplazamientos desde la perspectiva de los propios niños, niñas y adolescentes; establecimiento de esfuerzos para atender las necesidades de protección de la niñez desplazada desde México, El Salvador, Guatemala y Honduras, tanto a nivel regional como nacional; firma de Declaración Conjunta por las máximas autoridades de los países participantes al Congreso Regional y Reunión con Ministros de Trabajo y Previsión Social sobre trabajadores temporales a México, en donde se discutió el Memorándum de Entendimiento entre la República de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos para la Regularización de las trabajadoras y trabajadores migrantes temporales a México y reunión con representantes de Organismos Regionales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones.
- El Canciller de Guatemala sostuvo una reunión bilateral con el Canciller de México, en la que revisaron el grado de cumplimiento de los mandatos y acuerdos.
- La XI Reunión de la Comisión Binacional Guatemala-México para revisar los avances en temas de migración, seguridad pública, terrorismo, cooperación jurídica, aduanas y prevención del delito.

- Reunión Vice Cancilleres Guatemala-México, la cual tuvo por objetivo retomar los temas de la agenda bilateral, tales como asuntos energéticos, fronterizos e infraestructura fronteriza.
- En la Embajada de Guatemala en México destaca la participación del Señor Jorge Alberto Figueroa Salguero, Ministro Consejero y Señor Walther Noack, Primer Secretario y Cónsul en la reunión, a solicitud de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, referente al caso de los migrantes asesinados en San Fernando Tamaulipas en el año 2010(Carrera, I Informe de Gestión y Rendición enero-abril 2014, 2014).

Se puede decir que en el año 2014 sí hubo más avances con México donde destacan las reuniones como GANSEG, la Comisión Binacional, reuniones entre Cancilleres y Vice Cancilleres para hablar temas sobre fronteras, respeto a los derechos humanos de trabajadores temporales y estacionales, etc. Asimismo, parece interesante que retomen un tema que ocurrió en el año 2010, la muerte de migrantes guatemaltecos en Tamaulipas, ya que demuestra que un evento de crisis tiene influencia en la política exterior del país.

I Informe de Gestión y Rendición de enero-abril 2015 de Carlos Morales

Según lo buscado en las instalaciones y página oficial del MINEX, no existe dicho documento. Esto quiere decir que no se llevó a cabo, lo cual estaría indicando que no se respetó el orden institucional ya que es un documento que se debe realizar para tener un orden y plasmar lo que se hace durante los primeros cuatro meses del año. Con base a ello, en el año 2015 no hubo documento en el cual se observaran los resultados y logros obtenidos durante este período de tiempo.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se plasman los resultados obtenidos en materia migratoria de enero a abril, por cada uno de los Ministros:

Cuadro 8
I Informes periódicos en materia migratoria por Ministros

2012-2015	
LOGROS PRIMER SEMESTRE HAROLD CABALLEROS 2012	RESULTADOS
I INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN ENERO-ABRIL LUIS FERNANDO CARRERA 2013	<p>--Diagnóstico y recomendaciones para el mejoramiento de los puertos fronterizos entre Guatemala y México, como producto del recorrido fronterizo binacional de múltiples instituciones.</p> <p>--Se ha propiciado una política pública para la atención a los migrantes guatemaltecos en la que da la participación en el diálogo y mecanismos de consultas permanentes con aquellos actores que inciden en el tema consular migratorio como lo son la sociedad civil, CONAMIGUA, comunidad migrante e Instituciones de Gobierno y Congreso de la República.</p> <p>--Se logró que elCIDE y la Alianza CAMMINA, realizarán en Guatemala el taller “Fortalecimiento de capacidades para Cancillerías Centroamericanas en materia de protección de derechos humanos de las personas migrantes”, mediante el cual se capacitó a 40 funcionarios públicos, privados, de la sociedad civil y académicos vinculados con la temática migratoria.</p> <p>--Las oficinas consulares guatemaltecas brindan atención, asistencia y protección consular a los guatemaltecos que serán deportados. A junio de 2012, han sido deportados 20,000 guatemaltecos aproximadamente vía terrestre desde México.</p> <p>--Se ha apoyado en sufragar los gastos total o parcialmente del traslado de los guatemaltecos que fallecen o que se encuentran en estado de vulnerabilidad en el exterior, principalmente en los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos. A junio de 2012 han sido beneficiados 49 familiares de guatemaltecos fallecidos en el exterior.</p> <p>--De abril a junio, se ha ofrecido a los guatemaltecos, el servicio de asistencia y orientación legal, con el apoyo gratuito de abogados, sociedad civil, entre otros. Se desean extender estos beneficios a más ciudades en los Estados Unidos e inclusive México.</p>
I INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN ENERO-ABRIL 2014	<p>--Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento.</p>
I INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN ENERO-ABRIL 2014	<p>--Participación y representación en los eventos internacionales sobre la migración, derechos de los migrantes y trata de personas. Entre ellos destaca la Reunión del GANSEG.</p> <p>--Estudio, análisis y emisión de recomendaciones al proyecto deProtocolo para la Prevención y Alerta Temprana de Incidentes Fronterizos, desarrollado en el marco de GANSEG; mesa redonda sobre las necesidades de protección internacional de menores no acompañados procedentes de América Central y México; exploración de las causas fundamentales de los desplazamientos desde la perspectiva de los propios niños, niñas y adolescentes; establecimiento de esfuerzos para atender las necesidades de protección de la niñez desplazada desde México, El Salvador, Guatemala yHonduras, tanto a nivel regional como nacional; firma de Declaración Conjunta por las máximas autoridades de lospaíses participantes al Congreso Regional y Reunión con Ministros de Trabajo y Previsión Social sobre trabajadores temporales a</p>

	<p>México, en donde se discutió el Memorándum de Entendimiento entre la República de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos para la Regularización de las trabajadoras y trabajadores migrantes temporales a México y reunión con representantes de ACNUR y OIM.</p> <p>--El Canciller de Guatemala, sostuvo una reunión bilateral con el Canciller de México, en la que revisaron el grado de cumplimiento de los mandatos y acuerdos.</p> <p>--La XI Reunión de la Comisión Binacional Guatemala-México para revisar los avances en temas de migración, seguridad pública, terrorismo, cooperación jurídica, aduanas y prevención del delito.</p> <p>--Reunión Vice Cancilleres Guatemala-México, la cual tuvo por objetivo retomar los temas de la agenda bilateral Guatemala-México, tales como asuntos energéticos, fronterizos e infraestructura fronteriza.</p> <p>--Entre la Embajada de Guatemala en México destaca la participación del Señor Jorge Alberto Figueroa Salguero, Ministro Consejero y Señor Walther Noack, Primer Secretario y Cónsul en la reunión, a solicitud de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, referente al caso de los migrantes asesinados en San Fernando Tamaulipas en el año 2010.</p>
<p>I INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN ENERO-ABRIL CARLOS MORALES 2015</p>	<p>--Según lo buscado en las instalaciones y página oficial del MINEX, no existe dicho documento.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a los I Informes año 2012, 2013, 2014 y 2015 del MINEX.</p>	

El I Informe de Caballeros 2012 demuestra que hubo pocas actividades en comparación con los otros informes, tomando en cuenta que es un documento que abarca seis meses y no cuatro. El I Informe de Carrera del 2013 es inexistente, primer Informe que debió realizar en su gestión. El Informe del 2014 es bastante amplio en términos de resultados, aunque como se verá más adelante, no son los esperados, y el Informe 2015 de Morales, al momento de consultar en las instalaciones y página del MINEX, se dijo que no estaba.

II Informe de Gestión y Rendición de julio-diciembre 2012 de Harold Caballeros

Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento. Esto significa que no se llevó a cabo, lo cual estaría indicando que no se respetó el orden institucional ya que es un documento que se debe realizar para tener un orden y plasmar lo que se hace durante los siguientes meses. Con base a ello, en el año 2012 no hubo documento en el cual se observaran los resultados y logros obtenidos durante este período de tiempo. En el año 2012, solamente se puede observar el documento que abarca

los logros y resultados de los primeros seis meses del año lo que genera un vacío en el seguimiento que debe existir.

II Informe de Gestión y Rendición de mayo-agosto 2013 de Luis Fernando Carrera

Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento. Esto significa que no se llevó a cabo, lo cual indica que no se respetó el orden institucional ya que es un documento que se debe realizar para tener un orden y plasmar lo que se hace durante los meses de mayo a agosto. Con base a ello, en el año 2014 no hubo un documento en el cual se observaran los resultados y logros obtenidos durante este período de tiempo dejando un vacío en el seguimiento de las acciones del MINEX. Cabe mencionar que es el segundo documento que el Ministro Carrera debió realizar después del primer cambio de Ministros entre Caballeros y él.

II Informe de Gestión y Rendición de mayo-agosto 2014 de Luis Fernando Carrera

En la “Presentación” expresa:

“En seguimiento al Plan Operativo Anual 2014 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se presenta el II Informe de Gestión Cuatrimestral, que registra la ejecución de las metas físicas para el 2do. Cuatrimestre (mayo-agosto) del presente ejercicio fiscal. El informe cuatrimestral proporciona una síntesis sobre los servicios consulares (atención, asistencia y protección consular) brindados a la población guatemalteca en el exterior y en Guatemala, y las gestiones político-diplomáticas realizadas por las Direcciones Generales en coordinación con las Embajadas y Misiones del Ministerio en el exterior”. (Carrera, II Informe de Gestión y Rendición mayo-agosto 2014, 2014, p. 3)

Este párrafo evidencia la importancia de los Informes cuatrimestrales porque plasman los resultados obtenidos en su gestión tomando en cuenta el POA del año correspondiente. Esto demuestra el vacío que se da cuando no realizan los Informes y POAs, ya que estos documentos son la base para que el MINEX realice sus actividades y exista un orden y continuidad institucional.

En “Programa de Servicios de Política Exterior” se presentan los avances de las gestiones realizadas en el marco de la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales.

Asuntos Bilaterales-América del Norte

- En el marco del Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz, la Embajada de Guatemala en los Estados Unidos apoyó a la Dirección General de Relaciones Internacionales

Bilaterales en las coordinaciones institucionales para la reunión de trabajo del Presidente de la República de Guatemala con el Presidente de los Estados Unidos, en la cual se resaltó la importancia de una coordinación regional efectiva frente a la crisis de la migración de niños no acompañados (Estados Unidos de América, México y Triángulo Norte de Centro América) y la oportunidad que presenta la misma para redoblar estos esfuerzos.

- En el marco del Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz, la Embajada de Guatemala en los Estados Unidos Mexicanos apoyó a la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales en las coordinaciones para la participación del Presidente de la República de Guatemala en la Ceremonia de inicio del Programa Frontera Sur a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de alentar el ordenamiento de los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región (Carrera, 2014).

Entre los logros en materia bilateral, referente a la migración con México, se puede observar que el fenómeno migratorio es parte de un problema regional en el que tanto Guatemala, México y Estados Unidos son parte. La crisis de los niños no acompañados del año 2014 entre junio y julio fue fundamental para que se realizaran acciones ante esta situación regional. Cabe destacar que los logros no fueron muchos en estos cuatro meses.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se plasman los resultados obtenidos en materia migratoria de mayo a agosto, por cada uno de los Ministros:

Cuadro 9	
II Informes periódicos en materia migratoria por Ministros 2012-2014	
	RESULTADOS
II INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN MAYO-AGOSTO HAROLD CABALLEROS 2012	--Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento.
II INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN MAYO-AGOSTO LUIS FERNANDO CARRERA	--Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento.

2013	
II INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN MAYO-AGOSTO 2014	<p>--En el marco del Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz, la Embajada de Guatemala en los Estados Unidos apoyó a la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales en las coordinaciones institucionales para la reunión de trabajo del Presidente de la República de Guatemala con el Presidente de los Estados Unidos, en la cual se resaltó la importancia de una coordinación regional efectiva frente a la crisis de la migración de niños no acompañados (Estados Unidos de América, México y Triángulo Norte de Centro América) y la oportunidad que presenta la misma para redoblar estos esfuerzos..</p> <p>--En el marco del Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz, la Embajada de Guatemala en los Estados Unidos Mexicanos apoyó a la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales en las coordinaciones para la participación del Presidente de la República de Guatemala en la Ceremonia de inicio del Programa Frontera Sur a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de alentar el ordenamiento de los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región.</p>
II INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN MAYO-AGOSTO CARLOS MORALES 2015	--No se tomó en cuenta por la temporalidad de la investigación.
Fuente: Elaboración propia con base a los II Informes año 2012, 2013 y 2014 del MINEX.	

El II Informe de Caballeros del 2012 es inexistente al igual que el II Informe de Carrera del 2013 correspondiente al segundo documento que debió realizar después del primer cambio entre Caballeros y Carrera, en el Informe 2014 fue donde se avanzó. Esto evidencia la laguna existente en el MINEX respecto a los resultados y logros obtenidos en ese período de tiempo ya que no existe un orden en donde se plasmen las acciones realizadas. Por lo tanto, no hay seguimiento entre las políticas, afectando la ejecución de la política exterior.

III Informe de Gestión y Rendición de septiembre-diciembre 2012 de Harold Caballeros

Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento. Esto quiere decir que no se llevó a cabo, lo cual estaría indicando que no se respetó el orden institucional ya que es un documento que debe realizarse para tener un orden y plasmar lo que se hace durante los meses de septiembre a diciembre. Con base a ello, en el año 2012 no hubo documento en el cual se observaran los resultados y logros

obtenidos durante este período de tiempo dejando un vacío en el seguimiento de las acciones del MINEX.

III Informe de Gestión y Rendición de septiembre-diciembre 2013 de Luis Fernando Carrera
En “Programa de Servicios de Política Exterior-Asuntos Bilaterales” destaca:

- La Subsecretaría de Relaciones Exteriores de México, para América Latina y El Caribe, realizó una visita a Guatemala, con el objetivo de dar seguimiento al recorrido fronterizo.
- Se atendió la visita de Trabajo del Señor Alan Bersin, Secretario Auxiliar de Asuntos Internacionales y Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, para discutir asuntos fronterizos relacionados con Guatemala, México y Estados Unidos.
- Durante la 4ª. Reunión de amigos del Foro Global para las Migraciones y el Desarrollo (FGMD), Guatemala hace parte del grupo de amigos del foro. Dicho evento adquiere cada vez mayor relevancia, particularmente para los países que, como Guatemala, son países de emigración, tránsito y destino de migrantes. La reunión temática versó sobre las remesas y la participación del migrante en el desarrollo (Carrera, III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2013, 2013).

III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2014 de Carlos Morales

En la “Presentación” expresa:

“En seguimiento al Plan Operativo Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores, se presenta el III Informe de Gestión Cuatrimestral, que registra la ejecución de las metas físicas para el 3er. Cuatrimestre (septiembre-diciembre) del ejercicio fiscal 2014”. (Morales, III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2014, 2014, p. 3)

Esto muestra la importancia de realizar los Informes y POAs correspondientes ya que son la base de las acciones a realizar. Sin ellas, el MINEX no tiene seguimiento de sus logros, lo que perjudica el actuar de la política exterior.

En “Programa de Servicios de Política Exterior” se presentan los resultados más importantes de las gestiones político-diplomáticas realizadas en el marco de la Política Exterior.

Asuntos Bilaterales-América del Norte

- La Embajada de Guatemala en los Estados Unidos Mexicanos, en coordinación con la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales, coordinó una reunión de trabajo del Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala con los Embajadores concurrentes para Guatemala con Residencia en México, la cual tenía como objetivo dar a conocer la Política Exterior de Guatemala. En la reunión que asistieron 36 Embajadores Concurrentes para Guatemala, el Canciller de Guatemala realizó una exposición sobre las prioridades en materia de política exterior durante su gestión, siendo uno de los principales puntos expuestos: la atención y apoyo a los migrantes guatemaltecos; un plan de desarrollo y la relación bilateral con México.
- En el marco de los Pactos de Gobierno (Pacto de Competitividad y Pacto por la Seguridad, Justicia y la Paz), la Embajada de Guatemala en los Estados Unidos Mexicanos, en coordinación con la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales, dio acompañamiento en la Reunión entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la cual se abordaron temas de gran importancia en la agenda bilateral. Acciones que coinciden con los tres Pactos del Gobierno de Guatemala entre los cuales está el Proyecto de modernización de la infraestructura de Guatemala en la zona fronteriza con México(Morales, 2014).

Como se pudo observar en el III Informe del año 2014 del Ministro Morales, las acciones para mejorar la situación de los migrantes en México se realizaron, sin embargo, como se verá más adelante, no son las esperadas.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se plasman los resultados obtenidos en materia migratoria de septiembre a diciembre, por cada uno de los Ministros:

Cuadro 10
III Informes periódicos en materia migratoria por Ministros 2012-2014

	<i>RESULTADOS</i>
III INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN SEPTIEMBRE-DICIEMBRE HAROLD CABALLEROS 2012	--Según lo buscado en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento.
III INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN SEPTIEMBRE-DICIEMBRE LUIS FERNANDO CARRERA 2013	--La Subsecretaría de Relaciones Exteriores de México, para América Latina y El Caribe, realizó una visita a Guatemala, con el objetivo de dar seguimiento al recorrido fronterizo. --Se atendió la visita de Trabajo del Señor Alan Bersin, Secretario Auxiliar de Asuntos Internacionales y Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, para discutir asuntos fronterizos relacionados con Guatemala, México y Estados Unidos.
III INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN SEPTIEMBRE-DICIEMBRE CARLOS MORALES 2014	--La Embajada de Guatemala en los Estados Unidos Mexicanos, en coordinación con la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales, coordinó una reunión de trabajo del Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala con los Embajadores concurrentes para Guatemala con Residencia en México, la cual tenía como objetivo dar a conocer la Política Exterior de Guatemala. En la reunión que asistieron 36 Embajadores Concurrentes para Guatemala, el Canciller de Guatemala realizó una exposición sobre las prioridades en materia de política exterior durante su gestión, siendo uno de los principales puntos expuestos los siguientes: la atención y apoyo a los migrantes guatemaltecos; un plan de desarrollo y la relación bilateral con México. --En el marco de los Pactos de Gobierno (Pacto de Competitividad y Pacto por la Seguridad, Justicia y la Paz), la Embajada de Guatemala en los Estados Unidos Mexicanos, en coordinación con la Dirección General de Relaciones Internacionales Bilaterales, dio acompañamiento en la Reunión entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la cual se abordaron temas de gran importancia en la agenda bilateral y acciones que coinciden con los tres Pactos del Gobierno de Guatemala entre los cuales está el proyecto de modernización de la infraestructura de Guatemala en la zona fronteriza con México.
III INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2015	-- No se tomó en cuenta por la temporalidad de la investigación.
Fuente: Elaboración propia con base a los III Informes año 2012, 2013 y 2014 del MINEX.	

El III Informe de Caballeros del 2012 es inexistente lo cual debilita el actuar del MINEX porque no existe un seguimiento de las acciones y logros obtenidos. El III Informe del 2013 de Carrera tiene muy pocas actividades respecto a la emigración guatemalteca hacia

México, más allá de las visitas realizadas. En el 2014 con el Informe de Morales se denota los pocos resultados obtenidos con México, a pesar de ser uno de los temas prioritarios en su gestión. Cabe mencionar que es el primer Informe realizado después del segundo cambio de Ministros entre Carrera y Morales.

Memoria de Labores 2012 de Harold Caballeros

Aunque fueron bastantes los logros alcanzados por el Ministerio en 2012, a continuación se plasman los resultados obtenidos en materia migratoria:

- Se implementó, en el marco del Gobierno Electrónico, un sistema para el Registro de Migrantes en Línea.
- Se logró que el GANSEG estableciera nuevos canales de comunicación para intercambiar información en integrar e implementar la realización de operativos conjuntos entre las diferentes autoridades de ambas naciones para el combate directo del tráfico de personas; detección temprana de puntos vulnerables de la frontera común y medidas de control, verificación e identificación de las nacionalidades de interés.
- Se redactaron proyectos de otros instrumentos tales como Reformas a la Ley y al Reglamento que regula CONAMIGUA.
- Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para el establecimiento de la representación legal del Ministerio Público en los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la cooperación penal internacional y la coordinación con las autoridades mexicanas frente a los delitos transnacionales.
- Diligenciaron siete nuevas solicitudes de extradición, de los cuales dos son de los Estados Unidos Mexicanos.
- Entrega al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a un nacional guatemalteco, sindicado de los delitos de Acopio de Armas de Fuego y Armas Explosivas (Granadas) de Uso Exclusivo de las Fuerzas Armadas del País, Portación de Arma de Fuego sin Licencia, etc.
- En marzo de 2012, se recibieron los cuerpos de 11 guatemaltecos fallecidos que se encontraron en las fosas de Tamaulipas, en donde se brindó el apoyo a cada familia de los guatemaltecos fallecidos; además, el 06 de diciembre de 2012 se repatriaron los restos mortales de ocho guatemaltecos fallecidos también en las fosas de

Tamaulipas, de los cuales se les hizo entrega a las familias en un acto especial dirigido por la Viceministra, Rita Claverie.

- Se hizo entrega de las traducciones a tres idiomas mayas (Mam, Chuj y Q'anjob'al) de los folletos informativos sobre la Forma Migratoria de Visitante Local y de Trabajador Fronterizo.
- Se iniciaron las acciones del Programa de Asistencia, Atención y Protección Integral para la Repatriación y Reintegración de Niñas, Niños y Adolescentes interceptados por autoridades estadounidenses y mexicanas (Caballeros, Memoria de Labores, 2012).

Con base a lo escrito anteriormente, se puede observar que los logros alcanzados por el Ministro Caballeros en el año 2012 respecto al tema migratorio son bastantes. Referente a la migración de guatemaltecos hacia México, se ve que hubo avances sin embargo, tomando en cuenta que es una Memoria de Labores de las acciones anuales, los logros no son muchos a comparación de otras Memorias que serán analizadas más adelante.

Memoria de Labores 2013 de Luis Fernando Carrera

En la "Presentación" expresa:

"En el año 2013 se estrechó la relación con México, una acción diplomática importante porque este país es un referente fundamental para la articulación internacional de Guatemala. Además, este acercamiento coadyuva también a la construcción de una mejor relación entre ese país y Centro América. Esta Memoria de Labores es una compilación de la labor realizada por esta institución en favor de la construcción de un mejor país para todos". (Carrera, Memoria de Labores, 2013, p. 6)

Según lo escrito por el Ministro Carrera, se hace evidente que la relación con México es una de las más importantes para la política exterior de Guatemala ya que comparten problemáticas comunes. Por la misma razón, el fenómeno migratorio es característico entre las relaciones bilaterales de Guatemala con México y se hace necesario conocer los avances y logros alcanzados por los Ministros.

Durante el año 2013, teniendo como referencia los objetivos planteados en los tres Pactos de Gobierno (Pacto Hambre Cero, Pacto fiscal y Competitividad y el Pacto por la Seguridad y Justicia), así como en los Objetivos de Política Exterior 2012-2016, se desarrollaron diversas actividades. Referentes a la investigación están:

- Como mecanismos de diálogo y concertación se llevó a cabola XII Reunión de GANSEG donde se acordó trabajar de manera conjunta en áreas como el sistema Alerta Alba-Kenneth de Guatemala y el sistema Alerta Amber de México, con el objetivo de que en un futuro se establezca como un solo sistema a nivel regional.
- Desarrollo de un plan de cooperación en la seguridad regional, para establecer en el año 2014 una fuerza de tarea fronteriza, que incluya a México, El Salvador y Honduras, además de capacitación permanente por parte de Estados Unidos.
- Visita de la Subsecretaria de Relaciones Exteriores de México Vanessa Rubio a Guatemala, donde se acordó privilegiar los ámbitos de acción de prosperidad, desarrollo social y seguridad, comercio e inversión, integración, infraestructura y desarrollo fronterizo y migración, así como promoción cultural y turística. Para ello acordaron integrar estos temas en dos grandes iniciativas, una para intensificar la cooperación para el desarrollo y otra para avanzar hacia una región más integrada, próspera y segura, entre México, (especialmente los Estados del sur y sureste), y Guatemala.
- La Dirección de Derechos Humanos fue instituida dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuenta con tres Subdirecciones, la de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Derecho Internacional Humanitario. De 2011 al 2013, Guatemala ha sido miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.
- En junio se participó en el Foro Ministerial sobre la Diáspora en la ciudad de Ginebra, Suiza, convocado por la OIM. Guatemala resaltó el tema de las personas migrantes como un elemento primordial y fundamental en el esbozo de la política exterior de este país.
- Reiteración a las autoridades mexicanas de la importancia de la Notificación Consular en el caso de las personas aseguradas por las autoridades migratorias, particularmente en los casos de las niñas, niños y adolescentes, así como de migrantes vulnerables.
- Presentación de la propuesta al Gobierno mexicano para la creación de una Mesa sobre Derechos Humanos, que tendría como fin promover el diálogo binacional sur

de México-Guatemala, en temas como la atención especializada y diferenciada a las víctimas, (trata de personas entre otros).

- Incidencia ante las autoridades mexicanas para la creación de una “Zona de Desarrollo en la Frontera Sur”, con la intención de iniciar el desarrollo integral de la frontera Guatemala-México, visualizando como eje transversal las acciones del respeto a los derechos humanos y la seguridad.
- Se reactivó el Grupo Ad Hoc de Trabajadores Fronterizos Guatemala-México. Este grupo trabaja en el desarrollo de un Proyecto de Memorándum para atender la realidad migratoria del trabajador fronterizo al sur de México.
- I Reunión de Cónsules Generales, Cónsules y Representantes de Agencias Consulares de Guatemala acreditados en México, realizada en la ciudad de México en marzo de 2013, en donde el Ministro de Relaciones Exteriores expuso los lineamientos de trabajo que deben seguirse para fortalecer la relación bilateral con México, con el propósito de desarrollar una efectiva y eficaz labor para la atención, asistencia y protección consular de los guatemaltecos que transitan por ese país, o bien que residen en México.
- I Seminario dirigido a Cónsules de Guatemala acreditados en México sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y la Necesidad de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados, celebrado en la ciudad de Guatemala en el mes de junio de 2013.
- La suscripción del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para Fortalecer el Alcance de GANSEG, el 26 de agosto. El objetivo es la seguridad fronteriza y binacional entre Guatemala y México.
- Visita de trabajo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto a Guatemala, realizada el 31 de mayo de 2013, en la cual destacaron los siguientes temas:
 - Se acordó que las autoridades aduanales identifiquen proyectos prioritarios de diversificación y modernización de la infraestructura en la frontera común, y que identifiquen también proyectos específicos de cooperación en el marco del Acuerdo de Yucatán, atendiendo las prioridades establecidas por Guatemala.

- Se acordó desarrollar una agenda prioritaria en el tema migratorio, desde una perspectiva de derechos humanos, seguridad y bajo el principio de responsabilidad compartida. Se acordó trabajar en la necesidad de dar atención especial a los migrantes más vulnerables, en particular a los niños, niñas y adolescentes no acompañados (Carrera, 2013).

Como se puede observar, los logros alcanzados en materia migratoria, especialmente en el sur de México en el año 2013, son más, a comparación de los logros del año 2012 lo cual demuestra que la administración de Caballeros fue peor que la de Carrera empero, como se verá más adelante, los resultados obtenidos en el período del Ministro Rodas (2008-2011), son aún mayores y más allá de eso, son relevantes en el sentido que los logros del Ministro Carrera son reuniones y propuestas. Aquí se observará que es mejor la calidad que la cantidad de resultados que se logren.

Memoria de Labores 2014 de Carlos Morales

En la “Presentación” dice:

“En materia de protección consular y asistencia a los guatemaltecos en el exterior, la Cancillería desarrolló un trabajo muy activo para renovar y profundizar el compromiso de apoyar, con especial atención, a los guatemaltecos radicados en los Estados Unidos y México. A la vez, en el marco de las relaciones bilaterales, aunque nuestro país sostiene excelentes relaciones con la gran mayoría de países alrededor del mundo, se logró estrechar de manera proactiva y beneficiosa aún más nuestra relación con México, nuestro “vecino de por vida” y con quien compartimos nuestra mayor frontera con grandes potencialidades de desarrollo”. (Morales, Memoria de Labores, 2014, p. 7-8)

Una vez más se evidencia la importancia de las relaciones con México, especialmente en el tema migratorio. Estedemuestra ser uno de los pilares más importantes en la política exterior del Gobierno del partido político Patriota.

Durante el año 2014, se realizaron actividades en beneficio de la población guatemalteca. Respecto a los logros alcanzados en materia migratoria están:

- Visita de trabajo del presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, a Washington, D.C., del 24 al 26 de julio de 2014, donde sostuvo reuniones con diversas autoridades de los Estados Unidos para tratar, principalmente, la búsqueda de soluciones integrales a la crisis humanitaria en la frontera México–Estados

Unidos, generada por el alza en la migración de menores no acompañados. Se resaltó la importancia de una coordinación regional efectiva (Estados Unidos, México y Triángulo Norte de Centroamérica) y la oportunidad que presenta la crisis para redoblar estos esfuerzos.

- Desarrollo del proyecto de renovación de la infraestructura fronteriza de Guatemala en la frontera con México, el proyecto incluye los ocho cruces formalizados y la oficialización de dos nuevos cruces. La idea principal es replicar del lado guatemalteco toda la infraestructura mexicana que es completamente nueva y eficiente.
- Se realizaron las acciones de campañas de difusión en medios televisivos, radiales y escritos de los diferentes servicios, y sobre los riesgos y prevención de la migración irregular.
- A partir del 01 de noviembre de 2014, se ha fortalecido la asistencia y protección en los consulados guatemaltecos en México (Acayucan, Veracruz).
- Se hizo la reunión de la Red Consular de Guatemala en Norte y Centroamérica, se contó con el apoyo de UNICEF, ACNUR y la Pastoral de Movilidad Humana. El objetivo principal fue actualizar a los funcionarios consulares en:
 - Asistencia y protección consular, especialmente para la niñez y adolescencia migrante en procedimientos legales.
 - Protocolos de atención a la niñez y adolescencia migrante no acompañada.
 - Derechos humanos.
 - Mecanismos de protección a la niñez migrante durante su tránsito por México.
 - Normativa que regula los procesos de repatriación de los niños, niñas y adolescentes migrantes desde México (Morales, 2014).

Con base a los logros expuestos en la Memoria de Labores año 2014 se pueden observar varios resultados, especialmente con México, sin embargo, como se dijo con anterioridad, son propuestas y reuniones que no se concretizan.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan las acciones que realizaron anualmente los Ministros de Relaciones Exteriores respecto a la migración con México:

Cuadro 11	
Memoria de Labores anuales en materia migratoria por Ministros 2012-2014	
<i>RESULTADOS</i>	
MEMORIA DE LABORES HAROLD CABALLEROS 2012	<p>--Se logró que el GANSEG estableciera nuevos canales de comunicación para intercambiar información en integrar e implementar la realización de operativos conjuntos entre las diferentes autoridades de ambas naciones para el combate directo del tráfico de personas; detección temprana de puntos vulnerables de la frontera común y medidas de control, verificación e identificación de las nacionalidades de interés.</p> <p>--Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para el establecimiento de la representación legal del Ministerio Público en México, para fortalecer la cooperación penal internacional y la coordinación con las autoridades mexicanas frente a los delitos transnacionales.</p> <p>--Se diligenciaron siete nuevas solicitudes de extradición, de los cuales dos son de México.</p> <p>--Se entregó al Gobierno de México a un nacional guatemalteco, sindicado de los delitos de Acopio de Armas de Fuego y Armas Explosivas (Granadas) de Uso Exclusivo de las Fuerzas Armadas del País, Portación de Arma de</p>

	<p>Fuego, etc.</p> <p>--Se recibieron los cuerpos de 11 guatemaltecos fallecidos que se encontraron en las fosas de Tamaulipas en el año 2011, en donde se brindó el apoyo a cada familia de los guatemaltecos fallecidos. El 06 de diciembre de 2012 se repatriaron los restos mortales de ocho guatemaltecos fallecidos también en las fosas de Tamaulipas en el año 2011.</p> <p>--Entrega de las traducciones a tres idiomas mayas de folletos informativos sobre la Forma Migratoria de Visitante Local y de Trabajador Fronterizo.</p> <p>--Se iniciaron las acciones del “Programa de Asistencia, Atención y Protección Integral para la Repatriación y Reintegración de Niñas, Niños y Adolescentes interceptados por autoridades estadounidenses y mexicanas”.</p>
<p>MEMORIA DE LABORES LUIS FERNANDO CARRERA 2013</p>	<p>--La XII Reunión de GANSEG donde se acordó trabajar de manera conjunta en áreas como el sistema Alerta Alba-Kenneth de Guatemala y el sistema Alerta Amber de México, con el objetivo de que en un futuro se establezca como un solo sistema a nivel regional.</p> <p>--Desarrollo de un plan de cooperación en la seguridad regional, para establecer en el año 2014 una fuerza de tarea fronteriza, que incluya a México, El Salvador y Honduras, además de capacitación permanente por parte de Estados Unidos.</p> <p>--Visita de la Subsecretaria de Relaciones Exteriores de México a Guatemala, donde se acordó privilegiar los ámbitos de acción de prosperidad, desarrollo social y seguridad, comercio e inversión, integración, infraestructura y desarrollo fronterizo y migración. Para ello acordaron integrar estos temas en dos grandes iniciativas, una para intensificar la cooperación para el desarrollo y otra para avanzar hacia una región más integrada, próspera y segura, entre México, (especialmente los Estados del sur y sureste), y Guatemala.</p> <p>--Presentación de la propuesta al Gobierno mexicano para la creación de una Mesa sobre Derechos Humanos, que tendría como fin promover el dialogo binacional sur de México-Guatemala, en temas como la atención especializada y diferenciada a las víctimas.</p> <p>--Incidencia ante las autoridades mexicanas para la creación de una “Zona de Desarrollo en la Frontera Sur”, con la intención de iniciar el desarrollo integral de la frontera Guatemala-México, visualizando como eje transversal de todas las acciones el respeto a los derechos humanos y la seguridad.</p> <p>--Se reactivó el Grupo Ad Hoc de Trabajadores Fronterizos Guatemala-México. Este grupo trabaja en el desarrollo de un Proyecto de Memorándum para atender la realidad migratoria del trabajador fronterizo al sur de México.</p> <p>--I Reunión de Cónsules Generales, Cónsules y Representantes de Agencias Consulares de Guatemala acreditados en México, realizada en la ciudad de México en marzo de 2013, en donde el Ministro de Relaciones Exteriores expuso los lineamientos de trabajo que deben seguirse para fortalecer la relación bilateral con México, con el propósito de desarrollar una efectiva y eficaz labor para la atención, asistencia y protección consular de los guatemaltecos que transitan por ese país, o bien que residen en México.</p> <p>--I Seminario dirigido a Cónsules de Guatemala acreditados en México sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y la Necesidad de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados.</p> <p>--La suscripción del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y México para Fortalecer el Alcance de GANSEG. El objetivo es la seguridad fronteriza y binacional entre Guatemala y México.</p>

	<p>--Visita del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto a Guatemala, donde se acordó que las autoridades aduanales identifiquen proyectos prioritarios de diversificación y modernización de la infraestructura en la frontera común, y que identifiquen también proyectos específicos de cooperación en el marco del Acuerdo de Yucatán, atendiendo las prioridades establecidas por Guatemala y desarrollar una agenda prioritaria en el tema migratorio, desde una perspectiva de derechos humanos, seguridad y bajo el principio de responsabilidad compartida. Se acordó trabajar en la necesidad de dar atención especial a los migrantes más vulnerables, en particular a los niños, niñas y adolescentes no acompañados.</p>
<p>MEMORIA DE LABORES CARLOS MORALES 2014</p>	<p>--Visita de trabajo del presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, a Washington, D.C., donde sostuvo reuniones con diversas autoridades de los Estados Unidos para tratar, principalmente, la búsqueda de soluciones integrales a la crisis humanitaria en la frontera México–Estados Unidos, generada por el alza en la migración de menores no acompañados. Se resaltó la importancia de una coordinación regional efectiva (Estados Unidos, México y Triángulo Norte de Centroamérica) y la oportunidad que presenta la crisis para redoblar estos esfuerzos.</p> <p>--Desarrollo del proyecto de renovación de la infraestructura fronteriza de Guatemala en la frontera con México, el proyecto incluye los ocho cruces formalizados y la oficialización de dos nuevos cruces. La idea principal es replicar del lado guatemalteco toda la infraestructura mexicana que es completamente nueva y eficiente.</p> <p>--Fortalecimiento de la asistencia y protección en los consulados guatemaltecos en México (Acayucan, Veracruz).</p> <p>--Reunión de la Red Consular de Guatemala en Norte. El objetivo principal fue actualizar a los funcionarios consulares en Mecanismos de protección a la niñez migrante durante su tránsito por México.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a las Memorias de Labores año 2012, 2013 y 2014 del MINEX.</p>	

Se observa en la Memoria de Labores 2012 de Caballeros la poca actividad realizada en el año respecto a la migración, a diferencia del 2013 y 2014 de Carrera y Morales respectivamente, quienes tuvieron especial atención hacia el sur de México. No obstante lo anterior, los resultados si bien son favorables para la comunidad guatemalteca migrante, no tienen tanta incidencia ya que en su mayoría se realizaron reuniones y propuestas.

Descripción de los análisis y estrategias institucionales por Luis Fernando Carrera

Plan Estratégico 2013-2015

En el “Análisis Situacional” expresa:

“Actualmente los escenarios internacionales obligan al Ministerio de Relaciones Exteriores a realizar la Política Exterior del Estado de Guatemala con miras a

fortalecer los logros políticos e institucionales alcanzados. Para ello, debe mantener una coordinación constante con sus Misiones en el exterior, con otras entidades públicas y sociedad civil organizada, como elementos indispensables para darle coherencia a la actuación de país en el exterior y traducir los objetivos internos en la posición que se debe tener y en la imagen de país que se desea proyectar. (Carrera, Plan Estratégico 2013-2015, 2013, p. 3)

Este párrafo demuestra la importancia de la sociedad civil organizada para el cumplimiento de los objetivos planteados en la política exterior. Como se verá más adelante, el papel de la sociedad civil ante las políticas internas y entre ellas, el tema migratorio, aportan información valiosa para el estudio.

En “Análisis de Política Públicas” se establece que:

“Se deben crear mecanismos de coordinación entre el Gobierno (embajadas y consulados), las comunidades migrantes guatemaltecas y las organizaciones civiles, con el propósito de asegurar asistencia rápida y eficiente; coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecimiento de los consulados de Guatemala y México, en especial, para dotar de capacidad de gestión administrativa en apoyo al trabajador migrante temporal”. (Carrera, 2013, p. 11)

Una vez más se puede observar cómo la migración de guatemaltecos hacia México forma parte de uno de los pilares más importantes en la política exterior del período 2012-2015 ya que se crean estrategias y propuestas para mejorar la situación de trabajadores migrantes, en este caso, temporales.

Por otro lado, el Ministro Carrera llegó a establecer que el problema más grande en la política exterior es el débil posicionamiento del Estado de Guatemala en el mundo y en el caso de los asuntos consulares, se llegó a establecer que el mayor problema es la vulnerabilidad que presenta el guatemalteco migrante tanto en su ruta de tránsito como en su destino final.

Por lo tanto, se realizó un estudio de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del MINEX. A continuación se presentan los elementos identificados de interés para la investigación:

Fortalezas:

- El MINEX preside el CONAMIGUA, lo que le permite una mejor coordinación, definición, supervisión y fiscalización de acciones y actividades realizadas por las Oficinas Consulares y otros órganos y entidades del Estado de Guatemala orientados a brindarle asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias, así como a los migrantes de otras nacionalidades que se encuentren en territorio nacional.
- Cuenta con el Marco General de la Política Exterior para el período 2012-2016, que establece los ejes fundamentales y objetivos donde se desprende la actividad de la institución.

Debilidades:

- Insuficientes Oficinas Consulares para atender las demandas y necesidades de la población guatemalteca en el exterior, especialmente en Norteamérica, donde se estima una población de aproximadamente dos millones de personas.
- Algunas de las funciones por Dirección no están bien definidas y reguladas y, en algunos casos, las tareas o funciones, por sus características, no pueden ser asumidas por la organización administrativa actual.
- No tiene una Dirección de Planificación, Evaluación y Seguimiento.
- No se generan suficientes informes y reportes periódicos.

Oportunidades:

- El proceso de globalización incrementa la importancia de fortalecer las instituciones, las políticas y los mecanismos de relaciones exteriores, así como los acuerdos bilaterales y regionales con Estados y grupos de Estados.

Amenazas:

- La ley de CONAMIGUA establece que el MINEX debe trasladarle a este órgano el 25 por ciento de los ingresos por concepto de emisión de pasaporte, Tarjeta de identidad consular y legalización de documentos y el 0.05 por ciento del monto total del volumen de ingreso de divisas al país en concepto de remesas. Lo anterior requiere de un estudio técnico que permita diagnosticar la conveniencia o no de revisar esa legislación.

- Indefinición de estrategia a largo plazo de desarrollo nacional.
- Falta de una visión de Estado por parte de las instituciones de Gobierno.
- Inexistencia de una política exterior de Estado y de políticas con visión de corto, mediano y largo plazo en las que el Estado de Guatemala haga descansar los objetivos que se propone alcanzar en las relaciones diplomáticas bilaterales, multilaterales y regionales en un mundo globalizado e interdependiente.
- Politización en los nombramientos.

Las estrategias propuestas son:

- Definición de una Política Migratoria Integral de respeto a los derechos humanos de los guatemaltecos en el exterior, sin importar la situación migratoria en la que se encuentren.
- Apertura de Oficinas Consulares para ampliar la red consular y poder atender a un número mayor de guatemaltecos, en especial en aquellos países en los cuales existe una mayor concentración de ellos (Carrera, 2013).

Con base a lo escrito en párrafos anteriores, en el análisis FODA destaca la fortaleza de tener un Marco de Política Exterior en la cual se basan las metas y objetivos durante todo el período. En las debilidades destaca la insuficiencia de Oficinas Consulares en el norte del continente, lugar donde se presenta la mayor concentración de migrantes. Las funciones de las Direcciones que están en el MINEX no están definidas así como la inexistencia de una Dirección de Evaluación y Seguimiento, lo cual se demuestra en el vacío que hay entre los Informes de los Ministros, coincidiendo con la insuficiencia de publicación de Informes. Entre las amenazas se encuentra la inexistencia de una política exterior de Estado y políticas a largo plazo. Por último, la politización existente en los nombramientos, lo cual demuestra ser una situación que se sigue dando. Por lo tanto, lo que el Ministro Carrera plasma en el análisis FODA son elementos graves que demuestran la debilidad existente en el Estado de Guatemala, lo cual repercute en la ejecución de la política exterior.

Planificación Institucional 2014-2016

El Plan Estratégico Institucional y el POA 2014, responden a prioridades y objetivos institucionales del MINEX. Para ello definen resultados institucionales, entre ellos:

1. Incrementar los servicios de atención consular y migratoria.
2. Incrementar la presencia de Guatemala en el mundo.

Para el cumplimiento de los indicadores descritos anteriormente, se hace necesaria la presencia del Estado de Guatemala en el mundo por medio de la Red Consular en las aperturas de Embajadas de Guatemala (Carrera, Planificación Institucional 2014-2016, 2014).

Asimismo, para atender los procesos que requiera la actual Reforma Migratoria en Estados Unidos, se necesita ampliar la cobertura y la Red Consular con instalaciones adecuadas en puntos estratégicos como Estados Unidos, México y Canadá para responder a la demanda de documentación que esto representará para las misiones diplomáticas de Guatemala (Carrera, 2014).

Según lo escrito con anterioridad, se observa que para el año 2014, los focos de interés y problemáticas no han cambiado mucho. Por la misma razón, tanto el Plan Estratégico del 2013 como del 2014, demuestran que la situación actual del MINEX es grave. Lo más alarmante de los resultados es estar al tanto que para el año 2014 estos problemas dificultan la ejecución de política exterior en beneficio de la comunidad guatemalteca migrante.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan los análisis y estrategias del MINEX elaboradas en el período de Luis Fernando Carrera:

Cuadro 12	
Planes Estratégicos 2013 y 2014 en el período de Luis Fernando Carrera	
PLAN ESTRATÉGICO 2013-2015	<i>ANÁLISIS INSTITUCIONAL</i>
	--El problema más grande en la política exterior es el débil posicionamiento del Estado de Guatemala en el mundo y en el caso de los asuntos consulares, se llegó a establecer que el mayor problema es la vulnerabilidad que presenta el guatemalteco migrante en su ruta de tránsito y en el destino final. --Insuficientes Oficinas Consulares para atender las demandas y

	<p>necesidades de la población guatemalteca en el exterior, especialmente en Norteamérica, donde se estima una población de aproximadamente dos millones de personas.</p> <p>--Algunas de las funciones por Dirección, no están bien definidas y reguladas y, en algunos casos, las tareas o funciones, por sus características, no pueden ser asumidas por la organización administrativa actual.</p> <p>--No tiene una Dirección de Planificación, Evaluación y Seguimiento.</p> <p>--No se generan suficientes informes y reportes periódicos.</p> <p>--Indefinición de estrategia a largo plazo de desarrollo nacional.</p> <p>--Falta de una visión de Estado por parte de las instituciones de Gobierno.</p> <p>--Inexistencia de una política exterior de Estado y políticas con visión de corto, mediano y largo plazo.</p> <p>--Politización en los nombramientos.</p>
<p>PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2014-2016</p>	<p>--Ampliar la cobertura y la Red Consular con instalaciones adecuadas en puntos estratégicos en Estados Unidos, México y Canadá para responder a la demanda de documentación que esto representará para las misiones diplomáticas de Guatemala.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a los Planes Estratégicos año 2013 y 2014.</p>	

Destaca el hecho de ser los únicos documentos encontrados en los que se realizaron análisis FODA. Entre ellos no existe mucha diferencia respecto a las estrategias y análisis institucional sin embargo, es importante destacar la delicada situación en la que se encuentra el área internacional del país, ya que esto afecta la ejecución de política exterior.

Resultados de las acciones anuales de Haroldo Rodas

Informe resumido de Resultados 2008

En la “Presentación” explica que para alcanzar las metas propuestas para el año 2008, se desarrollaron acciones estratégicas. Estas acciones corresponden al cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados en los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala para el período 2008-2012 (Rodas, Informe resumido de Resultados durante el año 2008, 2008).

Entre los logros alcanzados, están:

- En el 2008 se instaló el CONAMIGUA, cuya función es la de coordinar a las instituciones del Estado de Guatemala en materia de migraciones internacionales.

Sus objetivos primordiales son generar iniciativas de políticas públicas, estrategias, planes, programas y acciones encaminadas a promover y garantizar el goce de los derechos humanos de los guatemaltecos migrantes y la población migrante de tránsito o destino en nuestro territorio.

- En México se logró poner en vigencia la implementación de la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) y la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), que beneficia a los guatemaltecos que trabajan o visitan de forma regular los Estados Unidos Mexicanos de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco, al proveerles -sin costo- certeza jurídica en su documentación, lo que les permite un tránsito fronterizo seguro y legal.
- En el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se aprobó la Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas y su Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017.
- México también puso en vigencia el Programa de Regularización Migratoria, que le permite a ciudadanos guatemaltecos y de otras nacionalidades realizar gestiones para residir en ese país de forma regular (Rodas, 2008).

Como se puede observar, si bien los logros alcanzados en el año 2008 respecto a la migración con México no fueron muchos, dichos logros son concretos en el sentido que no son solamente sugerencias o propuestas, sino acciones que se concretizan para el beneficio de los migrantes guatemaltecos en México.

Memoria de Labores 2009

En la “Presentación” menciona que la política exterior del país, cimentada en los principios y valores del legítimo interés nacional y bajo la guía de los Lineamientos de la Política Exterior 2008-2012, fue trabajada activa y responsablemente por el andamiaje de la Cancillería y su red de Embajadas y Consulados, con el propósito de coadyuvar a alcanzar las metas del Gobierno para mejorar el desarrollo del país y la calidad de vida de los guatemaltecos (Rodas, Memoria de Labores, 2009).

Entre los logros alcanzados, referentes a la investigación, están:

- Visita de Estado a Guatemala del Excelentísimo Señor Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien conjuntamente con el Presidente

Álvaro Colom se formalizó el paso fronterizo El Ceibo ubicado en el departamento de Petén; se cumplió al 100% con el programa anual establecido para la conservación de la brecha fronteriza terrestre de 574 kilómetros entre Guatemala y México, lográndose el importante objetivo de que esté libre de vegetación y obstáculos y que en consecuencia, sea visible tanto por tierra como por aire, eliminándose de esta manera la posibilidad de que ocurran cruces involuntarios de un país a otro por desconocimiento de la posición de la mencionada línea divisoria internacional terrestre entre Guatemala y México. A la vez, se logró la ampliación de la FMVL que otorga México, por lo que, en el transcurso de 2010, se implementarán las medidas para que todos los guatemaltecos puedan ingresar a los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo hasta por tres días, sin necesidad de pasaporte ni visa, únicamente presentando su cédula de vecindad o Documento Personal de Identidad para obtener la FMVL.

- En la ONU, se tiene un experto en el Comité sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (2006-2009). Durante 2009, Guatemala ganó siete elecciones en organismos internacionales como la elección del Viceministro Miguel Ángel Ibarra como Experto Independiente del Comité sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2010-2013).
- Para proveer atención integral y protección consular a los guatemaltecos en el exterior, en 2009 se ampliaron los programas de consulados móviles, para llevarle los servicios consulares a más guatemaltecos en sus comunidades donde por primera vez se organizaron consulados móviles en México.
- A finales de 2009 se inauguró el programa de videoconferencias gratuitas Uniendo a la Gente, que tiene como objetivo facilitar la tecnología para que familias que han estado separadas desde hace años tengan la oportunidad de verse, hablar e interactuar sin costo alguno.
- También se inició la divulgación del portal del programa palmigua.com que permite a los guatemaltecos recibir servicios legales gratuitos a través de Internet y plantear sus casos para que un equipo de abogados expertos los evalúen y ofrezcan posibles soluciones.

- Como resultados de la XVI Reunión de Asuntos Migratorios Guatemala-México, el Estado de Chiapas (donde laboran más de 35 mil guatemaltecos anualmente) ofreció su apoyo a los consulados guatemaltecos para que realicen visitas a los trabajadores guatemaltecos en sus centros de empleo, a fin de velar porque se respeten sus derechos laborales y se les otorguen las mismas condiciones que a los trabajadores mexicanos.
- El MINEX brindó recursos adicionales a las oficinas consulares en los Estados mexicanos de Chiapas y Tabasco para su mejor equipamiento informático y dotación de vehículos adecuados para visitar los centros de empleo de guatemaltecos en México y así fortalecer la protección y asistencia consular.
- Se da seguimiento a los compromisos asumidos en el Grupo Binacional de Asuntos Migratorios Guatemala-México y a los compromisos asumidos en el Grupo Ad Hoc de trabajadores temporales migrantes a México y en otros foros regionales sobre asuntos migratorios.
- En 2009 Guatemala tuvo la Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia Regional sobre Migración, que impulsó y logró el consenso para que los otros países de Centro y Norteamérica avanzaran y aprobaran iniciativas en materia consular, migratoria y de trata de personas. Se resalta la aprobación de los Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación; y la firma de la prórroga por tres años más del Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de México, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada y Segura de Nacionales Centroamericanos Vía Terrestre.
- En materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se participó en el duodécimo Período Ordinario de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, del cual Guatemala es miembro fundador (Rodas, 2009).

Con base a lo visto en los logros alcanzados por el Ministro Rodas en el año 2009, se evidencia que, como se dijo con anterioridad, sus logros tienen mayor influencia para el beneficio de la comunidad migrante guatemalteca en el sur de México, tanto de trabajadores temporales como de tránsito. Asimismo, se avanzó en el respeto de sus

derechos humanos, algo que no se observa en las Memorias de Labores del Ministro Caballeros (2012), Carrera (2013) y Morales (2014).

Informe de Resultados 2010

En la “Presentación” dice que el Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de ejecutar la política exterior que dirige el Presidente de la República, desarrolló actividades e impulsó proyectos durante el año 2010 en consonancia con los objetivos estratégicos planteados en los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala para el período 2008-2012(Rodas, Informe de Resultados , 2010).

Como parte de la estrategia del Ministro Rodas y el MINEX en dar cumplimiento a los objetivos para el 2010, se:

- Recibió la Vista de altas personalidades de la política internacional, entre las que destacan el Subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Señor Rubén Beltrán Guerrero.
- El 20 de agosto del 2010 se inauguró la Agencia Consular en Acayucan, Estado de Veracruz, Estados Unidos Mexicanos a fin de brindar asistencia y protección consular humanitaria a los guatemaltecos que transitan y residen en ese país.
- El Gobierno de Guatemala en conjunto con los Gobiernos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Ecuador, en el mes de octubre inauguraron de forma conjunta el Edificio Consular en Tapachula, Estado de Chiapas, México. El edificio albergará la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- Durante 2010, Guatemala ganó varias Candidaturas. Entre ellas puede mencionarse el llegar a ser Miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010-2013.
- Se han realizado campañas de divulgación sobre los riesgos de la migración y sobre los derechos de la población migrante, sin importar su condición migratoria en ferias de información sobre derechos y beneficios migratorios en México (Rodas, 2010).

Según lo visto en párrafos anteriores, una vez más se evidencian los logros alcanzados durante el año 2010, cuyas acciones van más allá de reuniones y propuestas, por lo que los

resultados exponen los avances que hubo en materia migratoria. Esto demuestra que, como se vio en el apartado de “Cambio de Régimen”, si bien la migración no fue un tema tan desarrollado en el Gobierno de Álvaro Colom, a diferencia del Gobierno de Otto Pérez, los resultados obtenidos son mayores.

Memoria de Labores 2011

El Ministro Rodas empieza su Memoria de Labores haciendo mención a los objetivos y acciones estratégicas del POA 2009 como pilares de las acciones del 2011. Por tanto, en la “Presentación de Resultados” el MINEX desarrolló e impulsó proyectos durante el año 2011 en consonancia con los objetivos estratégicos planteados en los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala para el período 2008-2012 (Rodas, Memoria de Labores, 2011).

Como parte de las estrategias del MINEX y del Ministro Rodas, para dar cumplimiento con los objetivos del 2011, referente a la investigación, destacan los siguientes logros y acciones:

- En abril se inauguró el Consulado de Guatemala en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México y en junio se inauguró el Consulado General de Guatemala en Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca, México.
- Miembro del Comité Ejecutivo de la OIM período 2011-2012 y Experto Independiente del Comité sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2012-2013.
- Se buscó fortalecer la atención a guatemaltecos en las Delegaciones Departamentales en Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa, regiones del país que cuentan con los mayores índices de población migrante.
- Se continuó trabajando con el Programa de asistencia legal gratuita “Justicia Global”, el cual atiende a los guatemaltecos a través de oficinas consulares y del portal palmigua.com
- Realización de campañas de divulgación en el interior sobre riesgos de la migración y los derechos de la población migrante en estados fronterizos México-Guatemala y México-Estados Unidos, sin importar su condición migratoria.
- En la Dirección de Asuntos Consulares se priorizó en el año 2011 la ampliación y fortalecimiento de la Red Consular, con la apertura de cuatro oficinas consular que

brindan servicios a la población guatemalteca permanente y temporal en áreas fronterizas Guatemala-México y México-Estados Unidos.

- Como parte de la campaña de orientación y documentación de guatemaltecos en el extranjero, el Consulado General de Guatemala en Comitán de Domínguez, Chiapas, México, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, el Registro Civil del Estado, la Pastoral de Movilidad Humana, la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y el Consulado de Honduras en Tapachula, realizó un Consulado Móvil en el municipio de Frontera Comalapa, en el que atendieron a más de 100 personas.
- Se llevó a cabo la X Reunión del GANSEG; se dio seguimiento para el avance de temas como el desarrollo e implementación.
- Se presentaron los primeros párrafos para la Declaración de Tuxtla que será realizada en el mes de octubre en Tuxtla, Chiapas, México.
- Se reactivó después de seis años, el Grupo Nacional de Salud Fronteriza, analizándose diversas acciones y programas, para apoyar y proteger a los nacionales de México y Guatemala.
- Visita de Cortesía de la Embajadora de Guatemala en México, Rita Claverie a la Procuradora General de la República, Marisela Morales Ibáñez; se aprovechó la reunión para enfatizar la importancia que tiene para Guatemala el obtener información actualizada sobre el estado de las investigaciones de hechos delictivos y los acaecidos en el mes de abril del año 2011, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.
- Visita de Estado a México del Presidente Colom. Se brindó el apoyo a las autoridades de cada país para concluir las negociaciones del Acuerdo sobre el Intercambio de Información y Experiencias para el Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, el Narcotráfico y Delitos Conexos, y expresaron la importancia de que la Procuraduría General de la República de México y el Ministerio Público de Guatemala materialicen mecanismos como el de las “investigaciones espejo”, a fin de fortalecer el combate a fondo de la trata, tráfico de personas y del secuestro y extorsión de migrantes en sus respectivos territorios. Ambos Presidentes refrendaron su compromiso con el cumplimiento de los

acuerdos alcanzados en la Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de Migrantes, llevada a cabo en México en octubre de 2010. México reiteró su apoyo a Guatemala para continuar con el proceso de identificación de los restos humanos hallados en las fosas clandestinas, y reiteraron su voluntad de continuar realizando los esfuerzos necesarios para garantizar la seguridad de dichos grupos en sus territorios, facilitando mecanismos de regularización e implementando políticas incluyentes. El Mandatario mexicano ratificó el compromiso de México con el Gobierno de Guatemala y los demás países de la región para la repatriación digna, ordenada y segura de los migrantes a sus países de origen, así como con la capacitación en el modelo de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI's) a funcionarios de la Dirección General de Migración de Guatemala y el proyecto de alineación de plataformas tecnológicas, a fin de compartir las herramientas que se emplean en la gestión migratoria. Ambos Mandatarios expresaron su satisfacción por el establecimiento, el 20 de mayo del 2011, del Grupo Beta, en Ixtepec, cuyo principal objetivo es salvar la vida y apoyar a los migrantes en peligro en las zonas de riesgo. México y Guatemala, expresaron su compromiso de fortalecer las vías de comunicación entre las autoridades competentes en materia migratoria, en aquellos casos de migrantes de un Estado que son presentados en el territorio del otro, previo a su repatriación.

- El Ministro de Relaciones Exteriores, Rodas, realizó una visita de trabajo a la Embajada de Guatemala en México, el 01 de agosto 2011, oportunidad que tuvo para intercambiar opiniones sobre el funcionamiento de la Embajada y servicios consulares que brindan a los guatemaltecos que residen en ese país.
- Visita de Trabajo del Presidente Colom a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; el Señor Presidente de Guatemala recibió las llaves de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez. Se realizó la inauguración del Consulado General de Guatemala en Tuxtla Gutiérrez y al Presidente Colom le fue impuesto el Doctorado Honoris Causa por parte de la Universidad Autónoma de Chiapas.
- Campaña de información de derechos a migrantes detenidos en Tijuana (Rodas, 2011).

En el último y cuarto año de gestión del Ministro Rodas se puede observar, una vez más, los logros alcanzados en materia migratoria. Esto demuestra los grandes avances y resultados obtenidos a lo largo de su período como Ministro. Si se hace una comparación entre los logros alcanzados por los Ministros Caballeros (2012), Carrera (2013) y Morales (2014), indudablemente se verá que las acciones realizadas a favor del desarrollo y beneficio del fenómeno migratorio hacia México no fueron concretas ya que en su mayoría se hicieron propuestas y sugerencias. Cabe mencionar que existe una continuidad del POA 2009 con el POA 2011 lo cual demuestra el seguimiento institucional que existió en el Gobierno correspondiente al Ministro Rodas.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se plasman las acciones realizadas anualmente por Haroldo Rodas respecto a la migración con México:

Cuadro 13	
Informes y Memorias de Labores en materia migratoria de Haroldo Rodas 2008-2011	
	<i>RESULTADOS</i>
INFORME RESUMIDO DE RESULTADOS 2008	<ul style="list-style-type: none"> --Se instaló el CONAMIGUA. --En México se logró poner en vigencia la implementación de la FMTFy la FMVL, que beneficia a los guatemaltecos que trabajan o visitan de forma regular los Estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco. --Se aprobó la Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas y su Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017. --México puso en vigencia el Programa de Regularización Migratoria, que le permite a ciudadanos guatemaltecos y de otras nacionales realizar gestiones para residir en ese país de forma regular.
MEMORIA DE LABORES 2009	--Ampliación de la FMVL que otorga México, por lo que, en el transcurso de 2010, se implementarán las medidas para que todos los guatemaltecos puedan ingresar a los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo hasta por tres días, sin necesidad de pasaporte ni visa, únicamente presentando su cédula de vecindad o Documento Personal de Identidad

	<p>para obtener la FMVL.</p> <p>--Guatemala ganó siete elecciones en organismos internacionales como la elección del Viceministro Miguel Ángel Ibarra como Experto Independiente del Comité sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2010-2013).</p> <p>--Se ampliaron los programas de consulados móviles, para llevarle los servicios consulares a más guatemaltecos en sus comunidades donde por primera vez se organizaron consulados móviles en México.</p> <p>--Se inició la divulgación del portal del programa palmigua.com que permite a los guatemaltecos recibir servicios legales gratuitos a través de Internet y plantear sus casos para que un equipo de abogados expertos los evalúen y ofrezcan posibles soluciones.</p> <p>--El Estado de Chiapas (donde laboran más de 35 mil guatemaltecos anualmente) ofreció su apoyo a los consulados guatemaltecos para que realicen visitas a los trabajadores guatemaltecos en sus centros de empleo, a fin de velar porque se respeten sus derechos laborales y se les otorguen las mismas condiciones que a los trabajadores mexicanos.</p> <p>--El MINEX brindó recursos adicionales a las oficinas consulares en los Estados mexicanos de Chiapas y Tabasco para su mejor equipamiento informático y dotación de vehículos adecuados para visitar los centros de empleo de guatemaltecos en México para fortalecer la protección y asistencia consular.</p> <p>--Aprobación de los Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación; y la firma de la prórroga por tres años más del Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de México, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada y Segura de Nacionales Centroamericanos Vía Terrestre.</p>
<p>INFORME DE RESULTADOS 2010</p>	<p>--Se inauguró la Agencia Consular en Acayucan, Estado de Veracruz, Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>--Inauguraron de forma conjunta del Edificio Consular en Tapachula, Estado de Chiapas, México. El edificio albergará la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.</p> <p>--Guatemala llegó a ser Miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010-2013.</p> <p>--Se han realizado campañas de divulgación sobre los riesgos de la migración y sobre los derechos de la población migrante, sin importar su condición migratoria.</p>
<p>MEMORIA DE LABORES 2011</p>	<p>--Se inauguró el Consulado de Guatemala en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México y en junio se inauguró el Consulado General de Guatemala en Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca, México.</p> <p>--Guatemala fue Miembro del Comité Ejecutivo de la OIM período 2012-2011 y Experto Independiente del Comité sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2012-2013, cargo ejercido por el Señor Miguel Ángel Ibarra.</p> <p>--Se realizaron campañas de divulgación sobre riesgos de la migración en el interior y los derechos de la población migrante en estados fronterizos México-Guatemala y México-Estados Unidos, sin importar su condición migratoria.</p> <p>--En la DACON se priorizó en el año 2011 la ampliación y fortalecimiento</p>

	<p>de la Red Consular, con la apertura de cuatro oficinas consular que brindan servicios a la población guatemalteca permanente y temporal en áreas fronterizas Guatemala-México y México-Estados Unidos.</p> <p>--Se llevó a cabo la X Reunión del GANSEG.</p> <p>--Se reactivó después de seis años, el Grupo Nacional de Salud Fronteriza, analizándose diversas acciones y programas, para apoyar y proteger a los nacionales de México y Guatemala.</p> <p>--Visita de la Embajada de Guatemala en México, Rita Claverie a la Procuradora General de la República; se aprovechó la reunión para enfatizar la importancia que tiene para Guatemala el obtener información actualizada sobre el estado de las investigaciones de hechos delictivos y los acaecidos en el mes de abril del presente año, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.</p> <p>--El Ministro de Relaciones Exteriores, Rodas, realizó una visita de trabajo a la Embajada de Guatemala en México, el 01 de agosto 2011, oportunidad para intercambiar opiniones sobre el funcionamiento de la Embajada y servicios consulares que brindan a los guatemaltecos que residen en ese país.</p> <p>--Visita de Trabajo del Presidente Colom a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; donde recibió las llaves de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez. Se realizó la inauguración del Consulado General de Guatemala en Tuxtla Gutiérrez y al Presidente Colom le fue impuesto el Doctorado Honoris Causa por parte de la Universidad Autónoma de Chiapas.</p> <p>--Campaña de información de derechos a migrantes detenidos en Tijuana.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a los Informes y Memorias de Labores año 2008, 2009, 2010 y 2011 del MINEX.</p>	

Se observan los avances que tuvo Rodas en todas sus Memorias. En comparación con las Memorias del 2012, 2013 y 2014 correspondientes al Ministro Caballeros, Carrera y Morales, los resultados son más significativos para el beneficio y desarrollo del fenómeno migratorio. Asimismo llama la atención que en los cuatro años de gestión del Ministro Rodas obtuvo grandes logros y resultados, lo cual evidencia la importancia de su continuidad en el cargo, tomando en cuenta que el tema migratorio no se desarrolló de forma tan amplia en el Gobierno de Álvaro Colom, al contrario del Gobierno de Otto Pérez. Sin embargo, esta comparación se analizará más a detalle en el Capítulo IV.

d) ¿Qué se logró por parte del Gobierno?

Otro factor importante a tomar en cuenta son los Informes anuales del Gobierno del Partido Patriota porque brindan información acerca de las acciones realizadas por los tres Ministros que han estado en el cargo y de esta manera se tiene otro elemento que permite observar los

cambios que hubo en el MINEX por medio de las acciones de cada uno de ellos y conocer el avance o no, en política exterior enfocado a la emigración transfronteriza y de tránsito de guatemaltecos al sur de México, respecto a sus derechos humanos civiles, económicos y sociales.

Para ello, se hará un cuadro comparativo entre las acciones realizadas por cada Ministro de Relaciones Exteriores entre el período 2012-2014 dando un especial énfasis en la relación bilateral Guatemala—México, a través de los Informes anuales de Gobierno.

Resultados de las acciones en política exterior a partir de informes anuales de presidencia

Primer Informe Presidencial 2012

El Presidente de la República, en el apartado de “Política Exterior “, menciona los logros alcanzados:

- Aprobación y participación de Guatemala en el Consejo de Seguridad de la ONU.
- Renovación del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH).
- Apertura de la oficina de ONU-Mujeres en Guatemala.
- Aprobación por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas de la ampliación del mandato de CICIG hasta el año 2015.

En los Desafíos para el 2013 destaca:

- El Estatuto de Protección Temporal por el Gobierno de los Estados Unidos.
- Posicionar estratégicamente a Guatemala en el escenario internacional.
- Abrir nuevos consulados en Toronto, Seattle y Chihuahua (Pérez, Primer Informe Presidencial , 2012).

Como se puede observar, tanto los logros como los desafíos del año 2012 no son significativos en el tema migratorio lo cual demuestra que no hubo avances importantes en el fenómeno migratorio en general, y mucho menos en la emigración hacia el sur de México. En el año 2012 el MINEX tiene como Ministro a Caballeros.

Segundo Informe Presidencial 2013

TOMO I

El Presidente de la República, respecto a la política exterior de Guatemala dice:

“Durante el año 2013, la actual administración de Gobierno, basada en la priorización temática, continuó profundizando su incidencia en dos ejes estratégicos de la política exterior a) la reforma de la política global de drogas y b) la atención de guatemaltecos en el exterior. Para la actual administración de Gobierno las comunidades de guatemaltecos en el exterior son una prioridad, independientemente de su condición migratoria o del país en el que se encuentren. Velar por su bienestar en el extranjero es primordial. Con México se mantiene un diálogo dinámico relacionado con el bienestar de los miles de trabajadores guatemaltecos que prestan sus servicios en el área fronteriza México-Guatemala. En muchos casos, estos trabajadores se desplazan diariamente de un país a otro”. (Pérez, Segundo Informe Presidencial, 2013, p. 30-32)

Con base a lo visto en el párrafo anterior, se puede decir que el fenómeno migratorio es uno de los pilares más importantes en la administración del Presidente Otto Pérez. Asimismo, enfatiza la importancia de los migrantes no sólo en Estados Unidos sino también los trabajadores temporales en México. Consecuentemente se evidencia la relevancia del tema en la política exterior del país.

TOMO II

Para los procesos de relaciones bilaterales, regionales y multilaterales, el MINEX ha realizado diálogos, negociaciones y eventos político-diplomáticos manteniendo a la vez, con las autoridades gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad civil organizada, una relación de estrecha amistad, solidaridad y cooperación (Pérez, 2013).

Respecto a los logros alcanzados en atender las necesidades de los migrantes guatemaltecos que residen en el exterior, destaca:

- Se fortaleció la Red Consular, dotándola de más personal, recursos económicos, equipamiento y capacitación dirigida a funcionarios consulares.

- La Red Consular guatemalteca está conformada actualmente por 187 Oficinas Consulares, las cuales ocho se encuentran en México.
- El MINEX elaboró la Estrategia del Gobierno de Guatemala para el abordaje y tratamiento de la migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados, que busca el resguardo de los derechos humanos de los menores (Pérez, 2013).

Como se puede observar, en el año 2013 hubo avances en el tema migratorio hacia México. En este período se encuentra el Ministro Carrera quien, a pesar de haber experimentado el primer cambio entre el Ministro Caballeros, los resultados en política exterior son beneficiosos, sin embargo, tomando en cuenta la relevancia del tema migratorio en la administración de Otto Pérez, los logros no son los esperados.

Tercer Informe Presidencial 2014

Entre los logros y acciones realizadas en el año 2014 en la emigración hacia México, destaca:

- La visita de Otto Pérez a Estados Unidos en donde hablaron temas importantes como la búsqueda de soluciones integrales a la crisis humanitaria en la frontera entre México y Estados Unidos generada por el incremento de niños no acompañados.
- Se tiene contemplada la apertura de consulados en México.
- La Procuraduría General de la Nación ha designado personas exclusivas, trabajadores sociales, psicólogos, auxiliares jurídicos e investigadores para el acompañamiento de niños repatriados por autoridades de México. Los lugares de origen más recurrentes de los niños deportados son Quetzaltenango, Sololá, Huehuetenango, Quiché y San Marcos.
- Con México se acordó la renovación de toda la infraestructura fronteriza, esto se realizará en ocho cruces fronterizos ya existentes y la apertura de dos nuevos con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo y cooperación por parte de México (Pérez, Tercer Informe Presidencial, 2014).

En el año 2014 los resultados obtenidos en materia migratoria fueron importantes empero no hubo avances concretos. Es decir, si bien las reuniones y propuestas planteadas son relevantes y representan avances en las relaciones entre los países afectados, las acciones de

dichas propuestas no se concretizan. Por tanto, es algo que afecta a los migrantes porque no obtienen beneficios hasta que se solidifiquen esos diálogos. En ese año el MINEX estuvo a cargo del Ministro Morales, momento en que se da el segundo cambio de ministros.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan las acciones realizadas en materia migratoria hacia México por los tres Ministros de Relaciones Exteriores, presentadas en los Informes anuales de la Presidencia período 2012-2014:

Cuadro 14	
Informes Presidenciales 2012-2014 en materia migratoria	
	<i>RESULTADOS</i>
PRIMER INFORME PRESIDENCIAL 2012	--Abrir nuevos consulados en Chihuahua.
SEGUNDO INFORME PRESIDENCIAL 2013	--El MINEX elaboró la Estrategia del Gobierno de Guatemala para el abordaje y tratamiento de la migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados, que busca el resguardo de los derechos humanos de los menores.
TERCER INFORME PRESIDENCIAL 2014	--La visita de Otto Pérez a Estados Unidos en donde hablaron temas importantes como la búsqueda de soluciones integrales a la crisis humanitaria en la frontera entre México y Estados Unidos generada por el incremento de niños no acompañados. --Se tiene contemplada la apertura de consulados en México. --La Procuraduría General de la Nación ha designado personas exclusivas, trabajadores sociales, psicólogos, auxiliares jurídicos e investigadores para el acompañamiento de niños repatriados por autoridades de México. --Con México se acordó la renovación de toda la infraestructura

	fronteriza, esto se realizará en ocho cruces fronterizos ya existentes y la apertura de dos nuevos.
Fuente: Elaboración propia con base a los Informes Presidenciales año 2012, 2013 y 2014.	

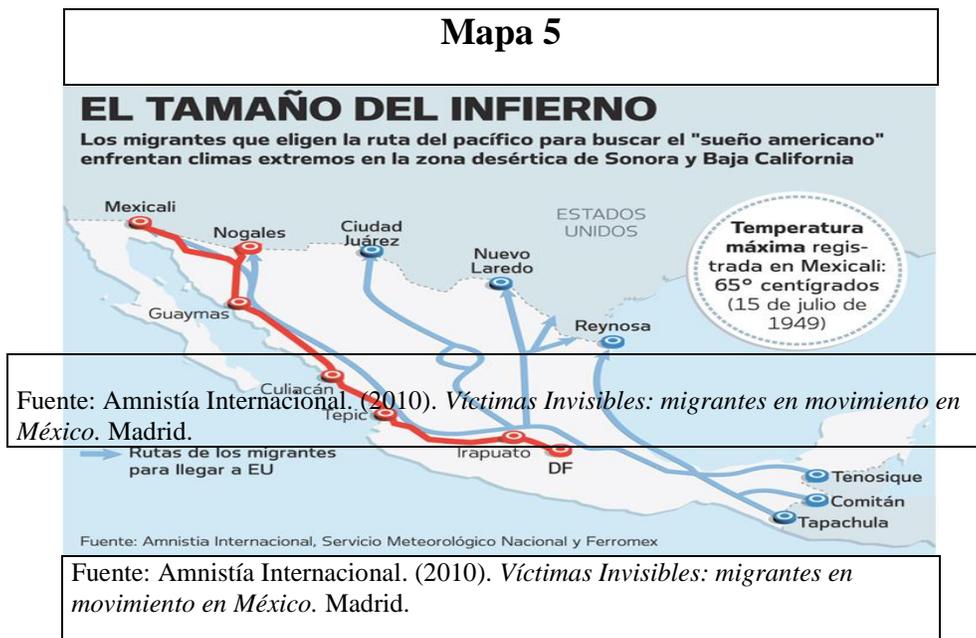
Se observa en el Primer, Segundo y Tercer año de Gobierno que, en comparación con los logros alcanzados en la administración de Álvaro Colom respecto al tema migratorio hacia México, esta fue poca. Llama la atención porque como se ha visto a lo largo de la investigación, la problemática migratoria transfronteriza y de paso hacia Estados Unidos, en la administración de Otto Pérez, es una de las más desarrolladas en su gestión. Por tanto, es interesante analizar que a pesar de ello, los resultados son escasos.

3.1.2. La problemática migratoria actual (eje dos de la investigación)

En esta parte se plasmará lo encontrado por grupos de la sociedad civil en materia migratoria así como opiniones sobre la ejecución de las políticas del Gobierno de Otto Pérez. Como se ha descrito, la migración de guatemaltecos a México, especialmente al sur, es transfronteriza y de paso hacia Estados Unidos.

En el caso de la emigración de paso, los guatemaltecos utilizan diversos medios para llegar a su destino. Como se ha dicho, los Estados de Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, entre otros, son los lugares transfronterizos más frecuentes. Cabe mencionar que, por ser la investigación enfocada en Chiapas es pertinente decir que el gobernador de Chiapas es Manuel Velasco Coello por el Partido Verde Ecologista para el período 2012-2018.

A continuación se presentamos mapas que muestran las rutas que utilizan los emigrantes por México para llegar a Estados Unidos:



Lo visto con anterioridad demuestra que las rutas y medios utilizados por los emigrantes son muy peligrosos, a la vez se observan los lugares donde la emigración transfronteriza opta quedarse. Por la misma razón, como se dijo, se plasmarán las investigaciones y análisis de los grupos de la sociedad civil organizada para profundizar entre estos elementos que conlleva el tema migratorio. A la vez, análisis del tema político nacional guatemalteco.

a) El desempeño gubernamental según los actores relacionados con el tema político nacional y migratorio

Otro elemento del cual habla Lasagna y Hermann son los factores que influyen en los posibles cambios de la política exterior. Se dan en las fuentes internas es decir, los cambios en la política exterior de un país no son exclusivamente resultado o respuesta a los cambios del sistema global, sino de factores domésticos que obtienen influencia en los cambios de la política exterior. Por tanto, cuando se habla de fuentes internas, según lo visto en Lasagna y Hermann, se refiere, entre otros actores, a la sociedad política es decir, a los partidos políticos, grupos de interés, grupos de presión.

Esta dinámica, entre las opiniones y expresiones provenientes de la sociedad política y las políticas gubernamentales, es un factor de posible cambio en la política exterior ya que si las políticas gubernamentales no logran ajustarse a las demandas u opiniones de la sociedad política, las diferencias crecen junto con el fracaso de las mismas, creando así una crisis política que pone en duda la legitimidad de las acciones del régimen en turno. Holsti y Hermann ponen de manifiesto que las intervenciones políticas externas o eventos de crisis también son factores influyentes en los cambios de política exterior de un país.

Parece pertinente mencionar lo escrito en el documento de la OIM, Perfil Migratorio de Guatemala:

"Las organizaciones de sociedad civil aportan considerablemente a posicionar temas relevantes en los medios de comunicación, a analizar las tendencias migratorias, y realizar acciones y gestiones de incidencia logrando resultados importantes". (OIM, Perfil Migratorio de Guatemala 2012, 2013, p. 207)

Se evidencia una vez más la importancia de las organizaciones de sociedad civil por su aporte a la población respecto al tema migratorio en Guatemala.

En este apartado se utilizarán documentos provenientes de grupos de la sociedad civil organizada interesados en brindar una opinión y análisis tanto en el tema migratorio como el político nacional guatemalteco. Para ello se hará una primera comparación entre la Evaluación del Primer, Segundo y Tercer año de Gobierno por parte del Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar una segunda comparación entre documentos del Colegio de la Frontera Sur; Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.

Discusión anual sobre los resultados del Gobierno por parte del Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar

Evaluación del Primer año de Gobierno 2012

En la parte introductoria del documento dice:

“El Gobierno de Otto Pérez Molina, ha finalizado el primer año de gestión sin resolver las amplias expectativas de la población. En términos generales no se ha cumplido con lo que se ofreció en la campaña, la población no se encuentra totalmente satisfecha con lo que se ha logrado hasta el momento. La necesidad de evaluar el Gobierno es la de tratar de registrar el desarrollo de la gestión del Gobierno central en los primeros 12 meses, con el fin de poder generar una orientación y formular recomendaciones basadas en la opinión pública de la población guatemalteca”. (Programa de Opinión Pública –POP-, Evaluación del Primer año de Gobierno, 2012, p. 5)

Con base en lo escrito con anterioridad se puede observar que la percepción de la población acerca de la ejecución de las políticas del Gobierno no es buena. Asimismo, como se verá más adelante, la política exterior del año 2012 fue clasificada como una de las peores administraciones.

En los “Resultados Finales en Percepción y confianza de la labor gubernamental” mencionan:

“Los resultados señalan que la percepción y confianza respecto al actual Gobierno, fue variando al transcurrir los meses, ya que en su inicio generó mucha expectativa. Aunque se tenían dudas por ser un Gobierno militar, se dieron señales positivas, pero en la actualidad, se concluye que no ha habido mayor avance. En general, aunque pueda notarse la insatisfacción hacia el actual Gobierno, se debe destacar que se tiene la esperanza que pueda haber un cambio positivo en los tres años restantes”. (POP, 2012, p. 21-22)

Una vez más se muestralo percibido por los guatemaltecos acerca de la administración del partido político Patriota sin embargo, se tiene la confianza que mejore en los tres años restantes. Por otro lado, se realizó una clasificación acerca del desempeño de los Ministros durante el año 2012. Como resultado de ello, se pudo concluir como positiva en aspectos generales, lo que muestra que la opinión pública no se encuentra en posición de crítica hacia el Gobierno de Otto Pérez Molina empero, respecto a la administración de Harold Caballeros, Ministro del MINEX, obtuvo la clasificación más baja. Único Ministro calificado con “muy malo” entre las opciones de “malo” y “bueno” dentro de todo el cuerpo ministerial, esto demuestra la mala percepción de la sociedad guatemalteca hacia el trabajo realizado en el MINEX del año 2012.

Por otra parte, uno de los temas relevantes a demostrar, es que:

“Se argumenta que el Gobierno actual no tiene la capacidad de diálogo y mucho menos de negociación, por lo que el “consenso” nunca es real, sino siempre se promueve lo que desea o conviene al Gobierno de turno. Se mencionó también, que el Gobierno sí oye, aunque no escucha a la sociedad civil, esto solamente con el fin de demostrar a la población guatemalteca que existe el “diálogo”, pero al momento de actuar, no se ven cambios. A menudo, la población civil se siente frustrada por rondas interminables de conversaciones que no conducen a acciones concretas”. (POP, 2012, p. 27)

Lo escrito en el párrafo anterior coincide con los análisis realizados en los Informes y Memorias de Labores de los Ministros del MINEX (2012-2015), en el sentido que si bien las reuniones y diálogos son importantes, las acciones concretas no se ven. Esto repercute en el desarrollo y aplicación de los objetivos y metas planteadas en la política exterior e imagen del Gobierno, creando así un atraso al país.

Evaluación del Segundo año de Gobierno 2013

Entre los resultados obtenidos en la evaluación del POP del año 2013 respecto a la percepción de la administración de Otto Pérez, destaca la revisión de las distintas encuestas de opinión pública realizadas por medios escritos desde el inicio de la actual administración, permitiendo conocer el comportamiento y dinámica de las percepciones ciudadanas. El Gobierno de Otto Pérez logró mantener una buena calificación a un año de su gestión (un apoyo del 70%), algo inusual en el devenir político del país. Luego de

dieciocho meses en el poder, el pesimismo empezó a notarse (POP, Evaluación del Segundo año de Gobierno, 2013).

A continuación se presenta un cuadro en el que se observa el descenso en la percepción de la población respecto a la administración del partido político Patriota:

Cuadro 15		
PORCENTAJES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PARTIDO PATRIOTA POR MEDIOS ESCRITOS		
PERÍODO	MEDIO ESCRITO	PORCENTAJE DE APROBACIÓN
Cien días de gobierno	el Periódico	76 %
	Prensa Libre	82%
Seis meses de gobierno	el Periódico	69%
Un año de gobierno	el Periódico	66%
	Prensa Libre	70%

Dieciocho meses de gobierno	el Periódico	48%
Fuente: Programa de Opinión Pública. (2013). <i>Evaluación del Segundo año de Gobierno</i> . Guatemala.		

En términos generales, se observa que hubo un descenso por parte de la opinión pública, demostrando que las acciones y logros alcanzados por el Gobierno de Otto Pérez en este segundo año de gestión no fueron satisfactorios. Respecto a la política exterior del Ministro Carrera, no se emitió ninguna opinión.

Evaluación del Tercer año de Gobierno 2014

En la parte introductoria del documento menciona:

“Para evaluar los logros o retrocesos del 2014, el POP se apoyó en la opinión de expertos en cada uno de los Pactos, que el Partido Patriota presentó como ejes de su gestión. Es importante indicar que el POP solicitó información actualizada a las dependencias públicas responsables, no obstante en la mayoría de casos esta no fue proporcionada, o se brindó parcialmente. Entre las Facultades consultadas está la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL. El objetivo es conocer las interpretaciones que los entrevistados hacen de la gestión del Gobierno de Otto Pérez”. (POP, Evaluación del Tercer año de Gobierno, 2014, p. 7-8)

Destaca el hecho que hubo instituciones en las que la información no se dio o se dificultó darla. Esto se menciona porque para la realización de la presente investigación hubo algunos documentos en el MINEX que no tenían disponibles para el público, entorpeciendo así la búsqueda de información.

Entre los resultados encontrados por el POP se encuentra:

“El fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del nombramiento de un diplomático de carrera como el Canciller, Carlos Morales, en sustitución de Luis Fernando Carrera, así como de la mejora salarial a los funcionarios de esta dependencia son vistos como logros para el país. Sin embargo, entre los retrocesos encontrados fue el acceso a la información, derechos especialmente vulnerados ya que no fue fácil encontrarla”. (POP, 2014, p.15-16)

En el párrafo anterior se evidencia la buena percepción por parte de la población y expertos consultados acerca del nombramiento del Ministro Morales para el año 2014, lo contrario a la percepción del Ministro Caballeros en el año 2012. Por otra parte, se demuestra una vez más la dificultad para acceder a la información pública, situación que demuestra debilidad institucional.

Respecto a la política exterior de Guatemala se menciona que los problemas postergados por años, causados por fenómenos naturales como el huracán Mitch, la tormenta Stan o Agatha, se sumaron daños por la roya y la sequía, lo que agudizó el fenómeno migratorio. Por tanto, se evidenció que las autoridades no contaron con políticas, legislación ni funcionarios idóneos para abordarlos. Las respuestas gubernamentales a los riesgos, fueron reactivas y por ende, improvisadas y superficiales (POP, 2014).

La reacción de los Gobiernos de los países del Triángulo Norte ante la crisis migratoria de julio de 2014, dejó mucho que desear, entre otras razones porque fue improvisada y se actuó al margen de la institucionalidad del SICA, además, se delegó en el BID la responsabilidad de diseñar la estrategia de abordaje y desarrollo para la región solicitada por el Gobierno de los Estados Unidos. El cierre de los consulados móviles que habían sido habilitados por el Gobierno anterior para atender a los migrantes, dificultó la atención debida a los connacionales.No fue sino a partir de la crisis de 2014, que algunos consulados

volvieron a abrirse, por lo que se propone adelantar el diseño de una política para atender el fenómeno migratorio, basada en las nuevas realidades y riesgos (POP, 2014).

Con base a lo leído se demuestra la debilidad institucional que tiene el MINEX ya que no fueron capaces de manejar las problemáticas que conlleva el fenómeno migratorio. A la vez, evidencian la incapacidad de actuación ante un tema tan importante en la política exterior del Gobierno de Otto Pérez, demostrando una política exterior reactiva sin una estrategia real. Esto tiene que ver con lo escrito con anterioridad en el sentido que no hay acciones concretas más allá de diálogos y reuniones, por lo que el POP sugiere mejorar el diseño de la política exterior enfocada al migrante. Además, es importante destacar la crítica hacia la política exterior del Gobierno en turno respecto al cierre de consulados móviles que habían sido realizados bajo la administración del Ministro Rodas en el Gobierno del Presidente Álvaro Colom (2008-2011), entorpeciendo una vez más los beneficios y desarrollo a los migrantes.

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan los resultados obtenidos por el POP acerca de la opinión de la sociedad hacia el Gobierno de Otto Pérez en los años 2012, 2013 y 2014 en materia de política exterior:

Cuadro 16
Resultados de POP del Gobierno de Otto Pérez 2012, 2013 y 2014 en materia

de política exterior	
RESULTADOS	
EVALUACIÓN DEL PRIMER AÑO DE GOBIERNO 2012	--Se realizó una clasificación acerca del desempeño de los Ministros durante el año 2012. Respecto a la administración de Harold Caballeros, Ministro del MINEX, obtuvo la clasificación más baja. El único que saco “muy malo” entre las opciones de “malo” y “bueno” de todos los Ministros.
EVALUACIÓN DEL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO 2013	--En términos generales, se observa que hubo un descenso por parte de la opinión pública, esto demuestra que las acciones y logros alcanzados por el Gobierno de Otto Pérez en este segundo año de gestión no fueron satisfactorios. Respecto a la política exterior del Ministro Carrera, no se emitió ninguna opinión.
EVALUACIÓN DEL TERCER AÑO DE GOBIERNO 2014	<p>--El fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del nombramiento de un diplomático de carrera como el Canciller, Carlos Morales.</p> <p>--Los retrocesos encontrados fue el acceso a la información, derechos especialmente vulnerados ya que no fue fácil encontrarla.</p> <p>--Los problemas postergados por años, causados por fenómenos naturales como el huracán Mitch, la tormenta Stan o Agatha, se sumaron los daños por la roya y la sequía, lo que agudizó el fenómeno migratorio. Por tanto, se evidencia que las autoridades no contaron con políticas, legislación ni funcionarios idóneos para abordarlos. Las respuestas gubernamentales a los riesgos, fueron reactivas y por ende, improvisadas y superficiales.</p> <p>--La reacción de los Gobiernos de los países del Triángulo Norte ante la crisis migratoria de julio de 2014, dejó mucho que desear, entre otras razones porque fue improvisada.</p> <p>--El cierre de los consulados móviles que habían sido habilitados por el Gobierno anterior para atender a los migrantes, dificultó la atención debida a los connacionales.</p> <p>--Se propone adelantar el diseño de una política para atender el fenómeno migratorio, basada en las nuevas realidades y riesgos.</p>
Fuente: Elaboración propia con base a la Evaluación del POP año 2012, 2013 y 2014.	

En suma, destaca la percepción de la opinión pública del 2012 hacia Caballeros, la cual fue muy mala. En el 2013 no se emite ninguna opinión acerca del MINEX y el Ministro Carrera pero en el 2014 se muestra la buena percepción de la opinión pública de Morales como Ministro, aunque se evidencia la mala opinión acerca del actuar del MINEX y sus respuestas reactivas e improvisadas al tema migratorio. Esto demuestra que los cambios en el Ministerio de Relaciones Exteriores crean un impacto en la percepción de la sociedad respecto a la ejecución de la política exterior.

Descripción de los resultados por grupos de la sociedad civil sobre migración

ECOSUR: Urge Cooperación México-Guatemala para atender a migrantes

A continuación se presentará la información que se consideró más pertinente para la investigación, en la cual se describen las violaciones a los derechos humanos que sufren las mujeres emigrantes guatemaltecas que van hacia México. Por la misma razón, sugieren que tanto Guatemala como México mejoren sus estrategias para combatir la problemática poniendo de manifiesto que no se ha manejado de manera adecuada todas las aristas que contiene el fenómeno migratorio. Cabe mencionar que es una investigación proveniente de un centro académico mexicano. Se menciona esto porque como se verá más adelante, se tendrán documentos por parte de Guatemala y Estados Unidos también. De esta forma se obtendrá un análisis desde el punto de vista de los tres países afectados por el fenómeno migratorio en la región centro y norte de América.

“Para una mujer, migrar por la frontera sur de México, entre Chiapas y Guatemala, significa asumir un atentado sexual forzado, y tener conciencia de que el cuerpo puede ser usado como una forma de negociación para continuar la ruta hacia Estados Unidos. Asimismo las niñas, los niños y adolescentes migrantes son una población que enfrentan escenarios de riesgo y mayor vulnerabilidad al viajar solos o acompañados. El Instituto Nacional de Migración mexicano reporta que cada año México deporta entre cinco y ocho mil niñas y niños de Centroamérica que viajan acompañados y solos, cuyo objetivo era llegar a Estados Unidos y encontrar un empleo que les permitiera subsistir. Se remarcó la necesidad de que Guatemala y México realicen a la brevedad una inversión más fuerte para fortalecer las investigaciones políticas, económicas y culturales del fenómeno migratorio, a fin de enfrentar el problema desde una perspectiva de género y de total respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, la vivencia migratoria es diferente para una mujer mestiza, indígena monolingüe o una niña indígena. Muchas migrantes centroamericanas se ven obligadas a desempeñarse en el comercio sexual, como una labor que les permita seguir migrando hacia el norte del país. Sin embargo, están en riesgo latente de caer en las redes de explotación sexual comercial. Los inmigrantes llegan a Chiapas como refugiadas políticas o por ser víctimas de violencia doméstica. Los empleos más frecuentes para las mujeres migrantes en los 18 municipios fronterizos de Chiapas, son como jornaleras agrícolas y trabajadoras del hogar, y como meseras en bares y cantinas, o son víctimas de trata laboral y sexual. Las mujeres inmigrantes en territorio mexicano son víctimas también de violencia física y sexual, sufren la separación de los hijos u otros familiares, extorsión, robo, detención arbitraria, amenazas de deportación, accidentes en el cruce y xenofobia. Además carecen del acceso a la justicia, pues muchas veces les es negada la regularización migratoria con autorización para trabajar, su derecho a una identidad y a la educación tanto de ellas como de sus hijos e hijas. Para colmo se les obstaculiza el acceso a los servicios especiales para mujeres en situaciones de violencia intrafamiliar” (Durango, 2012).

Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria: Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala

En la “Presentación” explican que:

“El documento Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala, es producto de un diálogo a partir de las diversas experiencias y perspectivas de las distintas organizaciones que conforman el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria (en adelante Grupo Articulador) y que contiene la sistematización de la situación en que se encuentran las migraciones, así como de los grandes pendientes de la temática migratoria en el país, entendiendo a Guatemala como un país de origen, destino, tránsito y retorno/deportación de migrantes. Esta sistematización estuvo a cargo principalmente INGEP de la Universidad Rafael Landívar, con el apoyo de INCEDES y MENAMIG”. (Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria, Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala, 2013, p. 3)

Como se evidencia, dicho documento es parte del esfuerzo de distintos grupos sociales que buscan el beneficio de la sociedad migrante. En este caso, se presentará la información más útil para la investigación. Dicha información contiene aspectos acerca de las razones por las cuales los guatemaltecos emigran hacia el norte del continente, los esfuerzos de las instituciones por mejorar la problemática del migrante pero también la necesidad de crear políticas que trasciendan períodos presidenciales. Asimismo, describen las formas en las que se violan sus derechos humanos tanto en el viaje de ida como en el país de destino. Por otra parte, se evidencia el peso que tiene el sur de México respecto al tema migratorio guatemalteco ya que es un país que, como se leerá más adelante, forma parte del viaje hacia Estados Unidos o como territorio para mejorar la calidad de vida de muchos guatemaltecos. Con base a esto, se demuestra una vez más que el fenómeno migratorio es un tema que afecta al país en el sentido que se evidencia la debilidad institucional que existe aún en el año 2015. Por lo tanto, es de vital importancia que se conozcan los análisis realizados por la sociedad civil enfocada en investigar acerca del tema migratorio y así crear políticas conjuntas entre las instituciones encargadas y la sociedad civil organizada. Cabe mencionar que este documento es realizado por centros académicos guatemaltecos.

“Las dinámicas migratorias en el país son históricas y complejas. Guatemala es un país de origen, tránsito, destino y – cada día más – de deportación de migrantes. Dadas las enormes diferencias entre guatemaltecos, en el país conviven personas con capacidad para movilizarse y migrar libremente en busca de mejores oportunidades de vida y personas que migran para sobrevivir. Dentro de este continuum se encuentran infinidad de personas que por razones distintas para migrar, han transformado sus relaciones sociales, económicas y culturales.

Durante los últimos años hemos asistido a la priorización sin precedente de algunos temas relacionados a las dinámicas migratorias, producto del compromiso e insistencia de algunos funcionarios preocupados por la materia. Es importante institucionalizar estas agendas a favor de avanzar en la construcción de políticas públicas de Estado, que trasciendan los períodos gubernamentales. Aunado a ello, dotar con recursos (humanos, económicos y técnicos) a las instituciones competentes, tomando en cuenta un abordaje estructural de las migraciones.

En tanto país de origen, Guatemala tiende a expulsar personas por múltiples causas, entre ellas la falta de oportunidades laborales y educativas, de ingresos, inseguridad, aunado a la idea que el migrar inserta a las personas en un mundo que posibilita la realización individual (sueño americano); en todo caso vemos la poca capacidad de un Estado para generar condiciones de vida digna a su población.

En el tránsito de migrantes debemos reconocer que Guatemala es un país por el que transitan en su mayoría centroamericanos que convergen junto a los guatemaltecos en territorios como México y Estados Unidos. Estos territorios que han sido históricamente paso de migrantes, se han convertido en espacios de riesgo y vulnerabilidad para aquellos que migran indocumentadamente. Aunado a ello, se observa la implementación de políticas de secularización tendientes a criminalizar las migraciones no autorizadas. El tránsito de las personas migrantes está inserto en un territorio cada día más violento, en donde se ha observado que ellos han sido sujetos a extorsiones, secuestros, tortura, violaciones sexuales, tráfico y trata, e incluso la muerte.

Estas realidades exigen que los Estados involucrados tomen acciones, reconociendo la complejidad que las migraciones implican para la relación Estado-ciudadanía, relación que se rehúsa a generar respuestas, cuando se trata de personas deportadas y sus familiares. El rol de la sociedad civil en este contexto es el de mantener vigente la temática migratoria, en diálogo permanente con las instituciones del Estado responsables de garantizar y proteger los derechos de las personas migrantes y sus familiares.

Desde nuestra perspectiva, la construcción de política pública en materia migratoria debe contemplar tres grandes dimensiones para asegurar su mejor abordaje a) generación de información para una mejor toma de decisiones en los ámbitos público y social, así como su traslado a las personas migrantes y sus familiares para el ejercicio de sus derechos; b) generación de mecanismos que aseguren la institucionalización del tema en el ámbito gubernamental y/o el fortalecimiento del papel de la sociedad civil; y c) generación y seguimiento a los mecanismos de verificación y rendición de cuentas.

Las causas de la migración en Guatemala están muy influenciadas por las condiciones de pobreza, exclusión social y falta de oportunidades que sufre el país. Es preocupante que en materia de gestión y atención pública – desde trámites migratorios, denuncias, detenciones, audiencias, aseguramientos y deportaciones – no se cuenten con suficientes mecanismos y recursos para que el migrante tenga acceso en su propio idioma.

Respecto al porcentaje de mujeres, ellas forman usualmente entre el 48% y el 51% de la población, tanto a nivel general como de quienes se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El territorio utilizado para el tránsito migratorio es cada vez más peligroso para las mujeres. Redes de crimen organizado y de trata de personas aprovechan el paso de mujeres migrantes para involucrarlas y tratarlas, o agredirlas sexualmente. Estos hechos sugieren que la necesidad entre las mujeres debe ser muy grande para poner en riesgo sus vidas y las de sus dependientes al migrar, tanto por razones económicas, como -cada día más- por temor, violencia intrafamiliar o de otro tipo.

Por otro lado, las condiciones para las personas deportadas se agravan sobre todo porque regresan en su mayoría endeudadas y con las manos vacías. Sumado a estas condiciones se enfrentan a un mercado laboral que ofrece muy pocas –o casi nulas– oportunidades.

Respecto a la migración transfronteriza se ha identificado que los Estados reconocen espacios fronterizos donde se desarrollan actividades de uno u otro lado de las fronteras. Es por ello, que en el caso de la frontera mexicana la mayoría de migrantes cuentan con la documentación adecuada, ya que se han generado mayores facilidades para los ciudadanos que viven en los departamentos fronterizos. Incluso algunos cuentan con doble nacionalidad (caso de hijos de los refugiados u otros migrantes en México). Estas poblaciones son menos sujetas a deportaciones cuando se encuentran en el territorio fronterizo permitido para transitar o laborar. A pesar de que México implementó la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo, aún se reporta un promedio de 16.2% de migrantes que trabajan en México sin documentación.

Por otra parte, el tránsito migratorio implica un abordaje transnacional. Los Gobiernos involucrados –centroamericanos, mexicanos y estadounidenses – necesitan articularse interinstitucionalmente para abordar las distintas problemáticas derivadas del tránsito. Los consulados centroamericanos en México y en las fronteras con Estados Unidos, tienen un gran reto que asumir para atender con recursos suficientes las múltiples demandas de las y los migrantes.

En el caso del tránsito de guatemaltecos y centroamericanos por México, es necesario informar a las personas migrantes tanto en tránsito como destino de sus derechos, lugares a donde recurrir durante las diferentes rutas. Asimismo establecer relaciones entre la sociedad civil Guatemala–México para informarles a los migrantes a quiénes acudir en caso de emergencia.

En los últimos años, Guatemala ha sido receptora de migrantes que han sido deportados o retornados voluntariamente de países de tránsito y destino. Dos países son los principales expulsores de guatemaltecos: Estados Unidos y México. Ambos han ido endureciendo sus políticas de deportación de centroamericanos en general. En ambos casos las políticas de deportación están ligadas a fenómenos económicos y

políticos, en donde el discurso en contra del extranjero se privilegia sobre las aportaciones que estos hacen a las sociedades receptoras” (Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria, 2013).

WOLA: La otra frontera de México: seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica

En la “Presentación” del documento mencionan que:

“En febrero de 2014, investigadores de WOLA hicieron una visita de 12 días a varios puntos a lo largo de la frontera sur de México con Guatemala como parte de un proyecto más amplio, iniciado en el segundo semestre de 2013, para monitorear las condiciones de seguridad fronteriza, las tendencias migratorias, y los cambios recientes en materia de políticas que afectan a esta región”. (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos –WOLA-, La otra frontera de México: seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica, 2014, p. 2)

Como se observa, la presente investigación es realizada por un centro académico estadounidense en el cual se desarrolla un análisis acerca de su viaje en la frontera entre México y Guatemala. En dicho análisis destacan las rutas y formas que utilizan los migrantes para seguir su camino hacia Estados Unidos, el cual es muy peligroso ya que afrontan, entre otras situaciones, violaciones a sus derechos humanos. Describen la situación que vive el migrante en el Estado de Chiapas en México la cual es preocupante ya que sufren agravios a sus derechos humanos y también describen el tipo de trabajos que realizan en ese Estado, que son de tipo agrícola, comercial, etc. A la vez, proponen estrategias para que los Gobiernos de Guatemala, México y Estados Unidos implementen. En esa parte del análisis destaca el hecho que proponen una estrategia en la que no se copien ni utilicen las fórmulas construidas por Estados Unidos, dejando de manifiesto que, si bien es un tema que afecta a Estados Unidos, la problemática en la frontera entre México y Guatemala es muy diferente, lo que evidencia la importancia de construir planes y estrategias nacionales. Aquí se recupera una parte del documento que es apropiada para la investigación:

“En este viaje se encontró una frontera muy diferente a la línea entre los Estados Unidos y México. Esta es fácil de cruzar: por un cruce oficial con un documento de identidad, vadeando un río entre dos pueblos o atravesando una frontera invisible en el campo. Desde 2012, el número de centroamericanos que han intentado cruzar esta primera frontera rumbo a los Estados Unidos—entre ellos decenas de miles de niños no acompañados—ha ido en aumento, y continúa creciendo.

Del lado mexicano, estos migrantes se encuentran con una política de seguridad fronteriza difícil de definir, en ocasiones contradictoria, e implementada de forma desigual pero que claramente se está endureciendo, a menudo con respaldo de los Estados Unidos. Los “Cinturones de Control”, el programa que ha implementado México para asegurar la frontera hacia el interior del país, tiene una notable excepción: dos líneas de trenes de carga en las que, por motivos que no fueron explicados claramente, apenas hay control policial. Cada año, para decenas de miles de migrantes centroamericanos, estos trenes, denominados “La Bestia”, son la principal opción para acceder desde México.

El largo viaje sobre el tren es físicamente peligroso, y la falta de seguridad deja a los migrantes a merced de las pandillas centroamericanas, bandidos, secuestradores y funcionarios corruptos. La alarmante frecuencia con que ocurren secuestros, extorsiones, tráfico de personas, violaciones y homicidios, coloca la situación de los migrantes centroamericanos en México encima de la lista como una de las más graves emergencias humanitarias del hemisferio occidental.

La seguridad y la situación de migración en la frontera sur de México se encuentran en muy mal estado. Pero la solución no consiste en copiar la receta estadounidense de colocar barreras, patrullas, soldados y tecnología. En un contexto de escasa formación, falta de articulación y altos niveles de impunidad, reforzar la seguridad sólo logrará que aumenten los abusos y se dispare más la violencia, sin reducir los flujos migratorios ni el tráfico.

Está claro cómo se podría mejorar el enfoque de seguridad en la frontera entre México y Guatemala; sin embargo, dicho enfoque sería políticamente difícil de implementar. Los Estados Unidos deberían aprobar una reforma migratoria integral que establezca claramente normas que rijan el trabajo temporal y vías para obtener la ciudadanía. México debería adoptar un régimen especial de visados, o algún mecanismo similar que permita a los migrantes en tránsito que hayan sido víctimas de la violencia o hayan sufrido violaciones a sus derechos acudir a las autoridades sin miedo a ser deportados.

Sin embargo, estas recomendaciones representan una carga política enorme, y llevaría una generación implementarla. Mientras tanto, este informe recomienda varios pasos más pequeños que los Gobiernos pueden tomar ahora sino para solucionar, al menos para humanizar la seguridad fronteriza y la migración en la frontera entre México y Guatemala.

Entre ellos se incluyen las siguientes medidas: aumentar considerablemente la presencia de organismos judiciales, fiscales y de investigación para combatir el crimen organizado y la actividad de las pandillas en la zona fronteriza, aumentar la coordinación entre los organismos de seguridad y migración con los de justicia, que con demasiada frecuencia trabajan por separado y con poca confianza mutua, en la zona fronteriza; poner fin a la participación de las fuerzas armadas en tareas de

seguridad pública que podrían fácilmente asumir organismos civiles en la zona fronteriza, y poner fin al apoyo de los Estados Unidos a dicha participación; reducir los obstáculos que enfrentan los migrantes centroamericanos con motivos justificados para solicitar asilo o el estatus de refugiado, tanto en México como en los Estados Unidos; desarrollar alternativas a la detención masiva de migrantes, especialmente los niños.

A los responsables de formular políticas en los Estados Unidos les preocupa cada vez más la frontera sur de México. En 2013, por primera vez, más de un tercio de los migrantes detenidos por la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos no eran mexicanos. La gran mayoría de estos 153.055 migrantes “no mexicanos” detenidos provenían de Centroamérica, principalmente El Salvador, Guatemala y Honduras. A nueve meses desde el comienzo del año fiscal 2014 del Gobierno de los Estados Unidos en octubre de 2013, la Patrulla Fronteriza ya había detenido a 202.951 migrantes “no mexicanos”, sobrepasando el total de 2013. Para la mayoría de estos migrantes centroamericanos, el viaje comienza en la zona fronteriza entre México y Guatemala, donde cruzan a territorio mexicano para empezar el largo viaje hacia la frontera estadounidense.

Los estados fronterizos del sur de México albergan menos del cinco por ciento de la población, y los estados fronterizos de Guatemala el 20 por ciento. En consecuencia, es extremadamente fácil cruzar la frontera, y México ha decidido enfocar sus controles de seguridad fronteriza más lejos de la línea, hacia el interior de los estados fronterizos. La zona fronteriza de Guatemala incluye los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Petén. Esta zona fue golpeada fuerte por la guerra civil de 1960-1996. El Petén, el mayor departamento de Guatemala, ocupa un tercio del territorio nacional, pero en él vive tan sólo alrededor del cuarto por ciento de la población. Del lado mexicano están los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Históricamente, Chiapas ha sido el principal punto de entrada, tránsito y deportación.

La llanura costera de Chiapas, conocida como la región de Soconusco, está poblada fundamentalmente por mestizos (personas de origen mixto indígena y europeo), la mayoría de los cuales practican la agricultura y la ganadería. En Campeche y Tabasco, que hacen frontera con la escasamente poblada región de Petén, también hay una población migrante, en gran parte centroamericana, trabajando en el sector agrario, especialmente la ganadería y el cultivo de caña de azúcar. La región fronteriza entre México y Guatemala sufre altos niveles de tráfico ilegal de drogas, personas, armas y otras formas de contrabando. Un informe de febrero de 2014 realizado por el Observatorio Nacional Ciudadano afirma que entre 2010 y 2013 Chiapas registró el segundo mayor número de casos de trata de personas en México, por detrás del Distrito Federal.

En la región fronteriza de Chiapas, muchos de los migrantes centroamericanos no tienen ninguna intención de ingresar a los Estados Unidos. Buscan permanecer en la región fronteriza de México para participar en el comercio o buscar empleo. Las personas acuden a vender y comprar, y los negocios de Tapachula dependen en gran medida del mercado guatemalteco. Los guatemaltecos encuentran ropa barata en México, mientras que los mexicanos encuentran gasolina barata en Guatemala.

El costo de una visa fronteriza de trabajo temporal es de aproximadamente US\$24. Los enganchadores conectan a los trabajadores guatemaltecos con los agricultores mexicanos. Aparte de estos trabajadores, las personas que cruzan la frontera por motivos laborales, para comprar o participar en el comercio a pequeña escala, en general no se molestan con pasar por los cruces oficiales y sus trámites burocráticos. Además del trabajo agrícola, las trabajadoras del hogar de la zona son casi exclusivamente mujeres migrantes, principalmente jóvenes guatemaltecas.

Otras áreas de trabajo migrante son informales o exploratorias: niños guatemaltecos que venden chicles en la calle, trabajadores en los basureros municipales, y prostitutas, muchas de ellas víctimas de trata de personas. Debido a su situación irregular (a excepción de algunos que poseen visas de trabajadores agrícolas temporales), los trabajadores migrantes a menudo temen denunciar los abusos sufridos a manos de sus empleadores.

En marzo de 2014, Fray Tomás González, el director del albergue para migrantes “La 72”, en Tenosique, Tabasco, denunció que agentes del Instituto Nacional de Migración habían cometido abusos contra un grupo de migrantes. González informó que los agentes habían conducido a los migrantes a la selva, donde sacaron a dos de ellos del vehículo y los amenazaron, les robaron su dinero, los amenazaron de nuevo, y finalmente los abandonaron. Los defensores de los derechos humanos en Chiapas que entrevistamos en San Cristóbal de las Casas mostraron poca fe en que esta cultura de corrupción pueda cambiar en el futuro cercano. En lo que respecta a la interdicción de drogas y el control migratorio, afirmaron, las fuerzas mexicanas harán lo mínimo que el Gobierno de los Estados Unidos les exija para seguir recibiendo ayuda en forma de nuevas instalaciones, vehículos, tecnología, capacitación e inteligencia.

Respecto al tren, que es otra vía de acceso, los migrantes en la zona fronteriza sur acuden a “La Bestia”, el tren que se dirige al norte, hacia el centro de México, y después hacia la frontera con los Estados Unidos. Viajan cientos de millas en el techo de los vagones, intentando evitar caídas mortales, días calurosos, noches gélidas y túneles estrechos. Actualmente, los migrantes abordan la ruta norte del tren en Tenosique, Tabasco o Palenque, Chiapas, siguiendo una vía a lo largo del Golfo de México a través de Veracruz. Otra ruta, que seguía la costa pacífica de Chiapas, solía comenzar en Tapachula, hasta que el Huracán Stan destruyó las vías en 2005. Ahora la ruta comienza en Arriaga, Chiapas, desde donde cruza Oaxaca y se dirige hacia el norte, a Veracruz. Las autoridades de inmigración mexicanas sí llevan a cabo redadas periódicas a lo largo de la carretera, capturando a migrantes a quienes detienen o deportan de vuelta a Guatemala. Las bandas criminales centroamericanas—que en ocasiones trabajan con contrapartes mexicanas—se han asegurado, en gran medida mediante la corrupción del estado, de tener total libertad para aprovecharse de los migrantes que viajan en los trenes. Además se acusó a algunos trabajadores ferroviarios de ser cómplices del crimen organizado.

Cabe mencionar que la Fuerza de Tarea Conjunta representa potencialmente un nuevo e importante rol para los militares guatemaltecos: la seguridad pública en zonas fronterizas. No obstante, el nuevo gobernador, Manuel Velasco, ha creado una nueva fuerza policial estatal de élite, la Policía Fuerza Ciudadana, que también tiene un papel importante en la seguridad fronteriza. Sin embargo, en los numerosos retenes por los que pasamos en Chiapas se puede ver claramente un importante fracaso interagencial. Casi ninguno de ellos estaba atendido en conjunto por las

diferentes agencias, y en consecuencia es raro que pasen 10 millas sin encontrarse con otro retén de una agencia diferente.

Con base a lo escrito con anterioridad, se recomienda adopten las siguientes medidas y principios:

- **La ayuda destinada a la frontera sur bajo la Iniciativa Mérida debería ir más allá de “construir la estructura fronteriza del Siglo XXI”.** Es importante que México tenga mayor control de su propio territorio, y una mejor idea de quienes están cruzando su frontera sur.
- **México debería revisar y fortalecer sus procedimientos de asilo.** De modo que los centroamericanos que realmente estén huyendo para salvar sus vidas puedan recibir protección y el reconocimiento oficial de la situación a la que se enfrentan en sus países de origen.
- **Ni la ayuda de los Estados Unidos ni las estrategias de México y Guatemala deberían alentar el uso de la fuerza militar en misiones de seguridad interior en zonas fronterizas.** Los ejércitos de México y Guatemala, y la Armada de México, están entrenados para combatir al enemigo, y ha resultado tremendamente difícil hacer rendir cuentas a sus miembros por violaciones de los derechos humanos.
- **La seguridad debe ser un esfuerzo conjunto entre países que comparten una frontera común pero debe emanar de una perspectiva de “seguridad humana”.** Basada en la protección de los ciudadanos y sus derechos, y del desarrollo económico de la región.
- **Reconocer y apoyar el trabajo de los albergues para migrantes y los defensores de los derechos de los migrantes.** La red de albergues y organizaciones que funcionan en el sur de México y a lo largo de toda la ruta de los migrantes proporciona asistencia humanitaria esencial.
- **Abordar los factores impulsores de la migración desde Centroamérica.** Desde 2008, los Estados Unidos ha asignado más de US\$803 millones en ayuda a Centroamérica a través de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica” (WOLA, 2014).

Cuadro comparativo

En el presente cuadro comparativo se observan los resultados obtenidos por ECOSUR; Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria y WOLA, acerca de las acciones que deberían realizar los Gobiernos respecto al tema migratorio:

Cuadro 17

Resultados de grupos de la Sociedad Civil en materia migratoria

<i>RESULTADOS</i>	
<p>ECOSUR: Urge cooperación México-Guatemala para atender a migrantes 2012</p>	<p>--Se remarcó la necesidad de que Guatemala y México realicen a la brevedad una inversión más fuerte para fortalecer las investigaciones políticas, económicas y culturales del fenómeno migratorio, a fin de enfrentar el problema desde una perspectiva de género y de total respeto a los derechos humanos.</p>
<p>Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria: Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala 2013</p>	<p>--Se ve la poca capacidad de un Estado para generar condiciones de vida digna a su población.</p> <p>--Estas realidades exigen que los Estados involucrados tomen acciones, reconociendo la complejidad que las migraciones implican para la relación Estado-ciudadanía, relación que se rehúsa a generar respuestas, cuando se trata de personas deportadas y sus familiares.</p> <p>--El rol de la sociedad civil en este contexto es el de mantener vigente la temática migratoria, en diálogo permanente con las instituciones del Estado responsables de garantizar y proteger los derechos de las personas migrantes y sus familiares.</p> <p>--La construcción de política pública en materia migratoria debe contemplar tres grandes dimensiones para asegurar su mejor abordaje</p> <p>a) generación de información para una mejor toma de decisiones en los ámbitos público y social, así como su traslado a las personas migrantes y sus familiares para el ejercicio de sus derechos; b) generación de mecanismos que aseguren la institucionalización del tema en el ámbito gubernamental y/o el fortalecimiento del papel de la sociedad civil; y c) generación y seguimiento a los mecanismos de verificación y rendición de cuentas.</p> <p>--Es preocupante que en materia de gestión y atención pública – desde trámites migratorios, denuncias, detenciones, audiencias, aseguramientos y deportaciones – no se cuenten con suficientes mecanismos y recursos para que la o el migrante tenga acceso en su propio idioma.</p> <p>--El tránsito migratorio implica un abordaje transnacional. Los Gobiernos involucrados</p> <p>-centroamericanos, mexicanos y estadounidenses– necesitan articularse interinstitucionalmente para abordar las distintas problemáticas derivadas del tránsito.</p>
<p>WOLA: La otra frontera de México, seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica 2014</p>	<p>--La solución no consiste en copiar la receta estadounidense de colocar barreras, patrullas, soldados y tecnología. En un contexto de escasa formación, falta de articulación y altos niveles de impunidad, reforzar la seguridad sólo logrará que aumenten los abusos y se dispare más la violencia, sin reducir los flujos migratorios ni el tráfico.</p> <p>--Aumentar considerablemente la presencia de organismos judiciales, fiscales y de investigación para combatir el crimen organizado y la actividad de las pandillas en la zona fronteriza; aumentar la coordinación entre los organismos de seguridad y migración con los de justicia, que con demasiada frecuencia trabajan por separado y con poca confianza mutua, en la zona fronteriza; poner fin a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública</p>

	<p>que podrían fácilmente asumir organismos civiles en la zona fronteriza, y poner fin al apoyo de los Estados Unidos a dicha participación; reducir los obstáculos que enfrentan los migrantes centroamericanos con motivos justificados para solicitar asilo o el estatus de refugiado, tanto en México como en los Estados Unidos especialmente los niños.</p> <p>--La Fuerza de Tarea Conjunta representa potencialmente un nuevo e importante rol para los militares guatemaltecos: la seguridad pública en zonas fronterizas.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a los documentos de ECOSUR, Grupo Articulador y WOLA.</p>	

Se destaca en los análisis de ECOSUR (México), Grupo Articulador (Guatemala) y WOLA (Estados Unidos) que los Gobiernos involucrados deben mejorar sus políticas sobre el fenómeno migratorio. A la vez, la constante violación a los derechos humanos de los emigrantes de paso y transfronterizos por México, quienes son resultado de la falta de oportunidades que el Estado guatemalteco les brinda. Por la misma razón, se evidencia la debilidad de las instituciones encargadas del desarrollo de la comunidad migrante en donde, el Ministro y el resto del MINEX tienen un rol muy importante.

Por lo tanto, desde el punto de vista de las sociedades civiles organizadas, el Estado aún tiene mucho que mejorar en sus políticas enfocadas a la problemática migratoria. En ese sentido, el cambio de Ministros (2012-2015), como se verá en el Capítulo IV, afectará la continuidad de la aplicación de política exterior en el tema migratorio.

CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el Capítulo III se pudo observar lo escrito en los documentos oficiales acerca de los temas concernientes a la investigación; referentes a los cambios de Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala (2012-2015) y los resultados en cada uno de sus períodos respecto a la migración transfronteriza y de tránsito hacia el sur de México, enfocado al respeto de sus derechos humanos civiles, económicos y sociales. Asimismo información acerca de las propiedades-atributos del régimen de Álvaro Colom y Otto Pérez. A la vez, se conoció la percepción de distintos grupos de la sociedad civil organizada respecto a la administración del Gobierno Patriota así como análisis sobre el tema migratorio transfronterizo y de tránsito hacia Estados Unidos.

Con base a ello se tiene idea de lo que cada Ministro realizó enfocado a la migración, y cómo otros actores y elementos están relacionados, por ejemplo la biografía de los Ministros, Planes de Gobierno, etc., pero es necesario analizar los datos obtenidos. Por la misma razón, en este Capítulo se desarrollará un análisis a partir de la información adquirida en los documentos oficiales y demás elementos antes mencionados. De esta forma se responderá al objetivo de investigación correspondiente a: analizar los resultados obtenidos en materia de defensa y protección de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes transfronterizos y de tránsito de Guatemala hacia Chiapas en el período 2012-2015.

Los otros dos objetivos específicos de la investigación ya han sido respondidos en el Capítulo III, ya que el primer objetivo corresponde a: 1) definir los mecanismos, estrategias y marcos realizados en el período del Gobierno de Álvaro Colom, (2008-2012) concernientes a la defensa y protección de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes transfronterizos y de tránsito de Guatemala hacia Chiapas los cuales se evidencian en los logros obtenidos en las Memorias e Informes del Ministro Rodas. Y el segundo objetivo corresponde a: 2) describir los avances alcanzados en la ejecución de política exterior de los tres líderes del Ministerio de Relaciones Exteriores en el período 2012-2015 (Harold Caballeros, Luis Fernando Carrera y Carlos Morales) referente a la

defensa y protección de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de emigrantes transfronterizos y de tránsito de Guatemala hacia Chiapas, los cuales han sido desarrollados en las Memorias e Informes de cada uno de ellos.

Respecto al primer objetivo, los resultados muestran que los mecanismos, estrategias y marcos realizados en el Gobierno de Colom referente a la defensa y protección de los derechos humanos de los emigrantes transfronterizos y de tránsito hacia el sur de México, al principio fueron pocos en el sentido que no se crearon mecanismos, estrategias y metas específicas al fenómeno ya que, como se evidencia en el Plan de Gobierno y en los Lineamientos de la Política Exterior, no están definidas específicamente para los conciudadanos que transitan por México o viven en Chiapas.

En relación al segundo objetivo se puede decir que, a partir de la descripción de los logros alcanzados por cada uno de los Ministros (2012-2015) en términos generales es satisfactoria porque realizan actividades que forman parte de las metas que pretenden alcanzar en la política exterior, sin embargo, como se verá más adelante, dichas actividades no fueron lo suficientemente concretas para observar cambios trascendentales.

En este Capítulo se desarrollará un análisis más detallado sobre la información obtenida en el Capítulo III y de esta manera conocer el impacto del cambio de los líderes en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en referencia a la ejecución de política exterior guatemalteca enfocada en la emigración guatemalteca transfronteriza y de tránsito que se produce en Chiapas, México, tomando en cuenta el período del Señor Haroldo Rodas quien fungió como Ministro del MINEX los cuatro años de Gobierno (2008-2012). De esta forma se tendrá un indicador que permita comparar un régimen en el cual no hubo cambio de líder y otro en el que sí hubo.

4.1. Factores internos o domésticos (eje uno de la investigación)

a) Cambio de régimen

En el primer apartado del Capítulo III, “Cambio de régimen”, se observó el Plan de Gobierno del Partido UNE y el Plan de Gobierno del Partido Patriota. En esta primera comparación se puede decir que en el Plan de Gobierno del Partido UNE el tema migratorio en general fue poco desarrollado en el discurso. Sin embargo, se deben tomar en cuenta varios factores, como que en el período de Colom el tema migratorio, a pesar de la importancia que había cobrado, no suponía los riesgos y violencia que hubo después que aparecieron los carteles y tomaron el control de ciertas zonas en Centroamérica y México y con estos nuevos actores, aumentó la vulnerabilidad de los migrantes y su relevancia en la agenda de la política exterior. Esto influyó en los lineamientos generales de política exterior de este período, empero se evidencian los grandes resultados de este Gobierno en el tema migratorio, lo cual se explicará más adelante. Respecto al migrante no se crean estrategias específicas y no se desarrolla el tema más que en Estados Unidos.

En el Plan de Gobierno del Partido Patriota la emigración de tránsito y transfronteriza en México, especialmente en el sur y Estados Unidos es un tema importante, ya que se crean estrategias y mecanismos más específicos para los derechos humanos de los migrantes tanto en México como en Estados Unidos, desarrollando planes y metas para los mismos. Respecto a la ideología del Partido UNE y Patriota, son similares ya que propugnan por el respeto al humano, su libertad y desarrollo de la persona por parte del Estado.

Parece pertinente mencionar lo escrito en el Plan de Gobierno del Partido Patriota, donde se subraya lo más destacado:

“Absolutamente indispensable será lograr una Ley de Servicio Civil adecuada, que premie los resultados, la meritocracia y la atracción de nuevos profesionales al sector público que estén comprometidos con realizar cambios para su país, y parar la tradición de que los Ministros y las dependencias sean vistas como botines políticos, a donde llegan personas sin importar sus capacidades, su formación o su experiencia profesional”. (Pérez, 2012, p.3)

Como se verá más adelante, el cambio de Ministros de Relaciones Exteriores es parte de esta tradición en la que aprovechan las instituciones para obtener dinero y crear estructuras de corrupción.

Por otro lado, parece oportuno mencionar lo dicho por el ex Presidente de Guatemala, Alfonso Portillo en la entrevista realizada el 06 de mayo del 2015 en Canal Antigua:

“Hoy no hay política, hoy se vende todo. La candidatura segura que va entrar te cuesta ocho millones. Eso es una realidad que estamos viviendo”.(Portillo, A Las 8:45, 06 de mayo de 2015)

Esta opinión demuestra que en el año 2015 se siguen dando este tipo de nombramientos que entre otras situaciones, tiene que ver con una deuda adquirida en el proceso electoral por parte del Gobierno electo. Es preocupante porque los dirigentes deben ser personas que estén preparadas para el cargo ya que son ellos los que liderarán dichas instituciones repercutiendo, en el caso del MINEX, en la proyección y ejecución de la política exterior.

Es pertinente plasmar una vez más lo escrito en el Plan de Gobierno del Partido Patriota:

“Durante los últimos cuatro años, la dirección de la política exterior estuvo plagada de volatilidad, incoherencias y por una realidad de deterioro del clima de paz y democracia, que se ha proyectado internacionalmente, con un pobre avance, retrocesos significativos en el tema de derechos humanos, niveles altos de corrupción institucionalizada, pocos resultados en la lucha contra el crimen organizado, pocos resultados en materia social y escándalos públicos”.(Pérez, 2012, p. 31)

A pesar de ello, se observa que hubo más resultados significativos en el tema migratorio en el período de la UNE que del Patriota demostrando el discurso que desea proyectar, el cual es fuerte.

En la segunda comparación entre los Lineamientos de la Política Exterior 2008-2012 de Haroldo Rodas y el Marco General de Política Exterior 2012-2016 de Harold Caballeros, se puede decir que en el documento de Rodas la política exterior busca trascender al Gobierno en turno, se enfoca más que todo en la economía internacional. Habla sobre migración pero muy poco, no es un tema destacado, únicamente se enfoca en Estados Unidos y no desarrolla nada con México.

En el Marco General de Harold Caballeros, tanto en el discurso como en los elementos, objetivos y ejes, se desarrolló detalladamente el tema migratorio de Estados Unidos y México, especialmente el sur de este. Asimismo, hace mención al respeto de los derechos humanos civiles, económicos y sociales de migrantes temporales y de paso, así como de niños no acompañados.

De manera general, se observa que en los Lineamientos de Política Exterior de Rodas, el tema migratorio no es primordial en el período, más bien se enfoca en el desarrollo económico del país a partir de la política exterior. Por el lado contrario, en el Marco de Política Exterior de Caballeros, el tema migratorio es uno de los pilares más importantes en política exterior del Gobierno de Otto Pérez sin embargo, fue en los resultados alcanzados por el Ministro Rodas donde se obtuvo más avances en el tema, cuestión que no ocurre en la administración de los Ministros Caballeros, Carrera y Morales.

b) Perfil de los líderes que encabezaron el MINEX

En el segundo apartado del Capítulo III, “Perfil de los líderes que encabezaron el MINEX”, se observaron las biografías académicas y profesionales de las personas que encabezan y encabezaron el MINEX. En esta comparación se puede decir que en la biografía de Haroldo Rodas se muestra una persona enfocada más a la economía internacional pero es un diplomático de carrera con rango de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. Fue el único Ministro de la administración de Colom que laboró todo el período (14 de enero del 2008 al 14 de enero del 2012). En el caso de Harold Caballeros se identifica una persona enfocada más a lo religioso y a pesar de tener estudios en materia internacional, no tuvo experiencia en el campo, sin embargo destaca el hecho de haber participado en la política nacional guatemalteca. En ese sentido, sobresale que en septiembre del 2011 hizo público su apoyo al Partido Patriota para la segunda vuelta electoral, recalando que su apoyo fue por la concordancia entre los planes de Gobierno de ambos partidos políticos.

En la biografía de Luis Fernando Carrera se puede mencionar que es una persona enfocada a la rama económica pero con mucha experiencia en el área internacional, lo que le da ventaja en el desempeño del campo exterior. Respecto a Carlos Morales, se concluye que es una persona cuya carrera profesional ha estado enfocada al área internacional ya que lleva 25 años de servicio ininterrumpido en el MINEX.

Es por ello que Rodas evidenció resultados positivos en su administración, por su experiencia en el MINEX como Viceministro en 1991 y su gestión durante los cuatro años de Gobierno. Harold Caballeros, si bien tuvo gran preparación académica y profesional, no tuvo muchos resultados positivos, según lo visto en los Resultados de sus Informes y Memoria y la percepción de las personas en la Evaluación del POP, que será desarrollada más adelante. Por Carrera se manifiesta ser una persona que por su experiencia internacional sí tuvo resultados favorables. En Morales, su carrera laboral en el MINEX le da gran ventaja porque conoce cómo se trabaja allí, aunque es pertinente observar los resultados obtenidos en su período.

Esto demuestra la importancia de tener personas preparadas para liderar el MINEX ya que, como se ve en los resultados obtenidos por cada uno de los Ministros, la experiencia profesional juega un papel de peso al momento de ejecutar las acciones en política exterior. Sin embargo, a veces la preparación y experiencia no influye al momento de asignar un cargo por ejemplo que, Francisco Cuevas quien fue ex Secretario de Comunicación Social de la presidencia de Otto Pérez, sea designado como Cónsul en Los Ángeles o Gabriela Aparacio, maquillista de la ex Vicepresidenta Roxana Baldetti, Cónsul en Miami, quienes son personas que no están preparadas para el cargo. Esta problemática tiene que ver con una forma de pago a aquellos que ayudaron en la campaña electoral o amigos de las personas que están en el Gobierno.

c) Cambio de liderazgo en el período 2012-2015

En el tercer apartado del Capítulo III, “Cambio de liderazgo en el período 2012-2015”, se observaron los Planes Operativos del año 2012, 2013, 2014 y 2015. En esta primera comparación se pudo ver que el POA 2012 de Caballeros no existe, según lo buscado en las instalaciones y página oficial del MINEX. En el POA 2013 de Carrera menciona que es necesaria la apertura de oficinas consulares que ayuden al emigrante guatemalteco en México. En ese sentido, destaca el hecho que no exista una plataforma que permita ver datos estadísticos de guatemaltecos que emigran hacia el norte del continente americano, y siendo las mujeres uno de los grupos más vulnerables, tampoco cuentan con recursos específicos. A la vez, destaca el hecho que el Gobierno no tenga un Plan de Desarrollo Nacional ya que esto afecta la ejecución de la política exterior. Cabe mencionar la

importancia que se le da a la sociedad civil para la persecución de los objetivos en el área internacional.

En el POA 2014 de Carrera, el tema migratorio es bastante desarrollado en el cual se enfoca más en México. Enfatiza que se está progresando en la plataforma de datos estadísticos de migración hacia el norte de América, sin embargo aún no se evidencian avances concretos, así como en la apertura de consulados en México, es decir que desde el 2013 este tema no se ha concretizado. En el POA 2015 de Morales, el tema migratorio está presente pero no tan discutido.

Por tanto, a la luz de lo expuesto en los POAs de cada Ministro, se observa que en la gestión de Caballeros no hubo un Plan Operativo Anual en el cual se sustentaran las actividades por hacer, creando un vacío al no tener un POA. Este es un elemento que influyó en los resultados ya que no existió una base para la realización de las actividades anuales.

Por otra parte, los POAs del año 2013 y 2014 correspondientes a Carrera, no presentaron cambios significativos evidenciando una continuidad entre ellos, en los cuales manifiesta los graves problemas que existen en el tema migratorio, como la necesidad de tener una base de datos de la cantidad de emigrantes que se encuentran en Estados Unidos y México. Respecto al POA 2015 de Morales, los problemas del tema migratorio siguen siendo los mismos como la apertura de agencias consulares en México, cuestión que no se hizo desde el 2013.

En la segunda comparación entre los Informes cuatrimestrales de los Cancilleres (2012-2015), en los Logros del MINEX Primer Semestre 2012 de Caballeros llama la atención el nombre con que escribió su Informe, el cual es diferente a los demás trabajos de los Cancilleres, ya que puso Logros en lugar de Informes. Esto dice que no siguió el orden de la institución, creando confusión. A la vez, tomando en cuenta que es un Informe de enero a junio (6 meses) no realizó muchas actividades en su gestión. El tema migratorio fue el más trabajado aunque enfocado en Estados Unidos.

En el I Informe de Gestión y Rendición de enero a abril del 2013 de Carrera, según lo buscado en las instalaciones y página oficial del MINEX no existe. En el I Informe de Gestión y Rendición de enero a abril del 2014 de Carrera, se observa que es un Informe más amplio en cuestión de logros, a pesar de ser un documento correspondiente a cuatro meses y no seis como Caballeros. El tema migratorio es bastante desarrollado, se enfoca en México y Estados Unidos. En el caso de México es importante destacar que el evento de crisis de Tamaulipas, influyó en la política exterior del 2014 ya que hubo reuniones referentes a ello, así como la Comisión Binacional la cual no se reunía hacía cinco años. En el I Informe de Gestión y Rendición de enero a abril del 2015 de Morales, según lo buscando en la página oficial e instalaciones del MINEX, no existe dicho documento.

Consecuentemente, no se hizo el I Informe de Gestión y Rendición de enero a abril del 2013, en donde se efectúa el primer cambio de liderazgo entre Caballeros y Carrera. A la vez, el I Informe de Gestión y Rendición de enero a abril del 2015, tampoco se hizo, aquí se da el segundo cambio de liderazgo entre Carrera y Morales. Por tanto, en la mutabilidad entre Caballeros, Carrera y Morales, no existen los primeros documentos correspondientes a su administración. Por otro lado, los resultados obtenidos permitieron ver que en el año 2014, momento en que se da una continuidad en la gestión de Carrera (2013 al 2014), fue donde hubo más resultados.

El II Informe de Gestión y Rendición del 2012 de Caballeros, no se pudo encontrar en las instalaciones y página oficial del MINEX. El II Informe de Gestión y Rendición de mayo a agosto del 2013 de Carrera, tampoco se encontró en las instalaciones y página oficial del MINEX. En el II Informe de Gestión y Rendición de mayo a agosto del 2014 de Carrera, destaca la importancia que le brinda al POA e Informes respecto al seguimiento y continuidad de las acciones a realizar durante el año, lo que pone de manifiesto el vacío que ocurre en la ejecución de los objetivos planteados cuando éstos no se realizan. Por otra parte, el tema más desarrollado es el migratorio, como la crisis de los albergues en Estados Unidos con los niños no acompañados. Cabe mencionar que el II Informe de Gestión y Rendición de mayo a agosto del 2015 de Morales no se tomó en cuenta por la temporalidad de la investigación.

Por lo tanto, no existe documento oficial en el que estén las actividades realizadas durante los meses de mayo a agosto del 2012 correspondiente a Caballeros pero tampoco existe documento oficial del año 2013 de la administración de Carrera en esos meses. Este informe corresponde al segundo documento que debió realizar después del cambio con Caballeros.

Una vez más se aprecia un rompimiento en el seguimiento que debe existir para tener orden y continuidad institucional en las acciones de política exterior de esos períodos. Sin eso es difícil concretizar los objetivos inicialmente planteados.

En el III Informe de Gestión y Rendición de septiembre a diciembre del 2012 de Caballeros, según lo buscado en las instalaciones y página oficial del MINEX no existe. En el III Informe de Gestión y Rendición de septiembre a diciembre del 2013 de Carrera, se destaca la inexistente actividad respecto a la relación bilateral con México.

En el III Informe de Gestión y Rendición de septiembre a diciembre del 2014 de Morales, no tiene muchas actividades con la migración con México. Cabe destacar que es el primer documento de Morales como Canciller. El III Informe de Gestión y Rendición de septiembre a diciembre del 2015 de Morales no se tomó en cuenta por la temporalidad de la investigación.

Se observa una vez más la inexistencia de un informe periódico que describa las actividades realizadas en los meses de septiembre a diciembre del 2012 correspondiente a Caballeros, tiempo en el que se da el primer cambio de líder con Carrera en enero del 2013. Respecto al III Informe de 2013 de Carrera, llama mucho la atención la inexistente actividad con México respecto a los migrantes. Y en el primer documento a cargo de Morales, momento en que se da el segundo cambio, no se efectúan muchas actividades con México.

En la tercera comparación entre las Memorias de Labores anuales de los Cancilleres se afirma que en la Memoria de Labores del 2012 de Caballeros en el tema migratorio no hubo avances importantes con México, más que la repatriación de los cuerpos de los migrantes en Tamaulipas. En términos generales, la Memoria de Labores no tiene muchos logros.

En la Memoria de Labores del 2013 de Carrera el tema migratorio es desarrollado, por ejemplo el establecimiento de la Dirección de Derechos Humanos en el MINEX, aunque con México no hubo avances concretos. Y en la Memoria de Labores del 2014 de Morales hubo avances con México como el fortalecimiento a la asistencia en los consulados de Acayucan, Veracruz.

Con base a lo escrito se evidencia que en el año 2012 no hubo avances en la política exterior en general, al contrario en el 2013 donde se manifiesta que la relación con México es importante para la articulación internacional de Guatemala empero, no hubo logros trascendentales. En el año 2014 se expresa la relevancia de la relación bilateral con México, “vecino de por vida” de Guatemala pero, como se ha observado, no hubo resultados concretos respecto a la migración con México a pesar de ser uno de los pilares más destacados en el Marco de Política Exterior y Plan de Gobierno del Patriota.

Por otra parte, es importante decir que el cambio que se da en Caballeros no se dice más que su renuncia, por el contrario Carrera renuncia para ser Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Guatemala ante la ONU en lugar de Gert Rosenthal. Cabe mencionar que los tres Cancilleres utilizaron herramientas creadas en el período de Rodas, como las videoconferencias y CONAMIGUA. Asimismo, es pertinente decir que se observa en algunos Informes y Memorias que el tema migratorio no es exclusivamente una relación bilateral, en este caso México y Guatemala, sino entre más actores que son afectados por dicho fenómeno, por lo que temas bilaterales se traslapan con los multilaterales. Ejemplo de esto es la participación de Estados Unidos con México y Guatemala.

En una cuarta comparación entre los Planes Estratégicos realizados en el período de Carrera destaca el hecho que en el 2013 fue necesario hacer un FODA donde uno de los problemas evidenciados fue la vulnerabilidad que presenta el guatemalteco migrante en su ruta de tránsito y en el destino final. Otra problemática identificada fue el no generar los informes y reportes periódicos sobre las actividades del MINEX. También se evidenció una inexistencia de política exterior de Estado de corto, mediano y largo plazo; la debilidad de no tener suficientes Oficinas Consulares para atender las demandas de la población migrante en el norte de América; la inexistencia de una Dirección de Planificación, Evaluación y Seguimiento y la aceptación de la politización de nombramientos. En la Planificación Institucional 2014 destaca la necesidad de apertura de consulados en México, lo que significa que no se han realizado avances en el 2014. Cabe decir que fue el único Canciller en hacer documentos FODA.

Consecuentemente, se pone de manifiesto algunos problemas institucionales que a lo largo de la investigación se evidenciaron ya que en las instalaciones del MINEX y página oficial, no tienen documentos que son parte del seguimiento institucional que debe existir. En este sentido, es pertinente decir que en la visita al MINEX el 13 de marzo del 2015, en el área de Información Pública, las personas encargadas realizaron una interrogante, ¿dónde obtuvo los documentos que tiene? Dado que carecían de ellos en la biblioteca. Por tanto, no existe una comunicación entre las distintas áreas de información del MINEX.

En una quinta comparación se encuentran las Memorias realizadas por Haroldo Rodas. En el Informe Resumido de Resultados del 2008 se crea CONAMIGUA, se implementa la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo y la Forma Migratoria de Visitante Local. Sus metas son a corto, mediano y largo plazo. Cabe mencionar que según lo buscando en las instalaciones y página oficial del MINEX, no se encuentra la Memoria de Labores completa.

En la Memoria de Labores del 2009 destacan los grandes logros que hubo respecto a la migración con México, especialmente en el sur. Se crean las videoconferencias gratuitas, primera vez consulados móviles en México, se formaliza el paso fronterizo El Ceibo, se amplía la FMVL, entre otras actividades presentadas en el Capítulo III. En el Informe de Resultados del 2010, una vez más se avanzó bastante con México en el tema migratorio. Por ejemplo, la apertura de la Agencia Consular en Acayucan, Veracruz, y del Edificio Consular en Tapachula, Chiapas. Según lo buscado en las instalaciones y página oficial del MINEX, no existe la Memoria de Labores, sólo se encontró el Informe. Y en la Memoria de Labores 2011 se realizaron acciones concretas con México como la inauguración del Consulado de Guatemala en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y en junio el Consulado General de Guatemala en Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Da seguimiento a los Objetivos Estratégicos planteados en el POA 2009 evidenciando una continuidad de objetivos entre el año 2009 al 2011, factor que influyó en la obtención de resultados.

Por ello, se observan los resultados obtenidos en su período donde tiene acciones concretas a pesar de no ser el tema migratorio un elemento destacado en los Lineamientos de Política Exterior así como en el Plan de Gobierno del partido político UNE. Con esto no se quiere decir que las acciones de los Ministros en el período 2012-2015 no tengan relevancia pero, tomando en cuenta la importancia atribuida al fenómeno migratorio, los resultados no son trascendentales.

A continuación se presenta un cuadro comparativo en el que se observan los documentos de cada Ministro, período 2012-2015, indicando con un cheque (✓) aquellos que sí realizaron, con una equis (X) aquellos que no y con una línea (---) aquellos que no se tomaron en cuenta por la temporalidad de la investigación:

Cuadro 18

Documentos correspondientes a cada Ministro período 2012-2015

Plan Operativo Anual 2012	Plan Operativo Anual 2013	Plan Operativo Anual 2014	Plan Operativo Anual 2015
Harold Caballeros X	Luis Fernando Carrera ✓	Luis Fernando Carrera ✓	Carlos Morales ✓
I Informe de Gestión y Rendición 2012 Harold Caballeros ✓	I Informe de Gestión y Rendición enero-abril 2013 Luis Fernando Carrera X	I Informe de Gestión y Rendición enero-abril 2014 Luis Fernando Carrera ✓	I Informe de Gestión y Rendición enero-abril 2015 Carlos Morales X
II Informe de Gestión y Rendición 2012 Harold Caballeros X	II Informe de Gestión y Rendición mayo--agosto 2013 Luis Fernando Carrera X	II Informe de Gestión y Rendición mayo--agosto 2014 Luis Fernando Carrera ✓	II Informe de Gestión y Rendición mayo--agosto 2015 Carlos Morales <hr/>
III Informe de Gestión y Rendición 2012 Harold Caballeros X	III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2013 Luis Fernando Carrera ✓	III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2014 Carlos Morales ✓	III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2015 Carlos Morales <hr/>

Fuente: Elaboración propia con base a los documentos oficiales encontrados en las instalaciones y página oficial del MINEX.

En el cuadro anterior se muestra que en la administración del Ministro Caballeros, correspondiente al año 2012 se realizó solamente un documento de los tres Informes que son necesarios para tener un seguimiento cuatrimestral de las acciones y resultados obtenidos en ese período de tiempo. Asimismo, en el año 2012 no existió un Plan Operativo Anual en el cual se sustenten las acciones a realizar, esto provoca un gran vacío en la ejecución de la política exterior, sin embargo en los años 2013, 2014 y 2015 correspondientes a la administración de Carrera y Morales, sí hay un Plan Operativo Anual.

Por otro lado, durante el período del Ministro Carrera (enero 2013-agosto 2014), no se realizó el primer documento correspondiente al primer cambio entre Caballeros y Carrera es decir, el I Informe de enero a abril del 2013 no se hizo, dañando una vez más la continuidad; tampoco se realizó el II Informe de mayo a agosto del 2013. Destaca el seguimiento que se observa en el año 2014 donde se realizaron todos los Informes. Es el año en el que no ocurren cambios en el liderazgo central.

Por último, en la administración del Ministro Morales (septiembre 2014-2015), no se realiza el documento correspondiente a las acciones de enero a abril del 2015, lo cual coincide con el segundo cambio que se da entre Carrera y Morales. Consecuentemente, el cambio de liderazgo del cual habla Lasagna, Hermann y Holsti sí repercute en la continuidad y seguimiento necesario para el logro de los objetivos y metas planteadas en la política exterior, afectando el desarrollo y mejora del fenómeno migratorio de guatemaltecos hacia el sur de México, tanto transfronterizos como de paso y la violación a sus derechos humanos civiles, económicos y sociales.

d) ¿Qué se logró por parte del Gobierno?

En el cuarto apartado del Capítulo III, “¿Qué se hizo por parte del Gobierno?”, se encuentran los Informes del Primer, Segundo y Tercer año de Gobierno. En esta comparación, en el Primer año de Gobierno en el 2012 se acepta que los logros alcanzados pueden superarse. Destaca la participación de Guatemala como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la aprobación por el Secretario General de la ONU de la ampliación del mandato de CICIG hasta el 2015. Respecto a los avances en la migración con México, fueron inexistentes.

El Segundo año de Gobierno en el 2013 afirma que los logros alcanzados pueden mejorar. Respecto al tema migratorio menciona como eje estratégico de su Gobierno la atención de guatemaltecos en el exterior haciendomención de México respecto a la importancia de los trabajadores transfronterizos así como los ocho consulados en el país. En el Tercer año de Gobierno en el 2014 se acepta que han cumplido sus propósitos. El tema migratorio tanto en Estados Unidos como en México es importante, como los niños no acompañados, la necesidad de renovar la infraestructura transfronteriza o la apertura de consulados en México, sin embargo no se evidencian resultados trascendentales.

En suma, el año 2012 no tuvo avances en el tema migratorio, gestión correspondiente a Caballeros. En el 2013 se vieron ciertos avances en cuestión de diálogos, con el liderazgo de Carrera, al igual que en el año 2014 con el liderazgo de Morales a partir de septiembre de ese mismo año. Esto demuestra que no se alcanzaron logros concretos en los tres años de Gobierno en relación a la política exterior con México.

4.2. La problemática migratoria actual (eje dos de la investigación)

a) El desempeño gubernamental según los actores relacionados con el tema político nacional y migratorio

En el quinto apartado del Capítulo III, “El desempeño gubernamental según los actores relacionados con el tema político nacional y migratorio”, se tomó en cuenta la Evaluación del Primer, Segundo y Tercer año de Gobierno por parte del Programa de Opinión Pública (POP) de la Universidad Rafael Landívar. En esta primera comparación, en la Evaluación del Primer año de Gobierno en el 2012 destaca la opinión en la que no se ha cumplido con lo que se ofreció en la campaña. La percepción en general es variada pero no se han llenado las expectativas de los ciudadanos ya que existe un constante diálogo pero no se observan acciones concretas. Esto concuerda con lo escrito con anterioridad en el sentido que los Ministros (2012-2015), realizan reuniones, propuestas y diálogos pero no llegan a concretizarlos. A la vez, en la clasificación sobre el trabajo realizado por los Ministros, Caballeros fue el único que obtuvo la clasificación de “muy malo” de las opciones de “malo” y “bueno” dentro de todo el cuerpo ministerial. En la Evaluación del Segundo año de Gobierno en el 2013 mencionan que hubo gran descenso en la percepción de los

ciudadanos con base a los medios de comunicación escritos. Respecto a la política exterior no se emite ninguna opinión, en ese momento se encontraba Carrera.

Y en la Evaluación del Tercer año de Gobierno en el 2014 se expresa que es bien percibido el nuevo Ministro del MINEX, Carlos Morales. Hacen mención de la dificultad para obtener los documentos oficiales de las instituciones a las que acudieron para tener información, cuestión que coincide con los documentos oficiales no obtenidos en el MINEX. Por otro lado, se acepta la mala administración por parte de las instituciones gubernamentales encargadas del fenómeno migratorio ya que en la crisis migratoria de julio de ese año (2014), dejó mucho que desear, debido a respuestas improvisadas y reactivas, así como el rechazo sobre el cierre de los consulados móviles implementados en la administración pasada (Rodas).

Por lo tanto, en el 2012 la opinión respecto al MINEX, dio la puntuación más baja en la clasificación del trabajo de todos los Ministros, en ese año estaba Caballeros. En el año 2013 no hubo comentarios acerca de la administración de Carrera, únicamente sobre la ejecución general del Gobierno. Y en el año 2014 destaca la buena percepción del liderazgo que tiene el MINEX a cargo de Morales aunque ponen de manifiesto la ineptitud de las personas e instituciones encargadas del fenómeno migratorio, teniendo así una mala imagen de la política exterior implementada para dicha problemática. Esto demuestra una vez más que la preparación tanto académica como profesional de los líderes sí influye, tanto en la ejecución de la política exterior como en la percepción de la sociedad.

En la segunda comparación entre los documentos obtenidos por distintos grupos de la sociedad civil en materia migratoria se puede decir que en el artículo de ECOSUR: Urge cooperación México-Guatemala para atender a los migrantes (2012), ponen de manifiesto la debilidad institucional que reina en la frontera y la descripción de los agravios que sufren los emigrantes en el viaje hacia México y en el trabajo realizado allí, especialmente las mujeres, como violaciones sexuales, psicológicas, secuestros, etc.

En el documento de Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria: Aproximaciones de política migratoria para Guatemala (2013), destacan las razones por las cuales desean irse los migrantes, como buscar mejores oportunidades de trabajo y qué es lo que sufren cuando viajan hacia México. Además, la necesidad de mejorar las instituciones que velan por el cumplimiento de los derechos humanos y establecer una comunicación más activa entre la sociedad civil y las instituciones involucradas en el tema. Y en el caso de WOLA, La otra frontera de México: seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica (2014), desarrollan el tema migratorio detalladamente brindando información sobre los problemas que tienen estas personas al emprender el viaje, por lo que aconsejan que tanto Guatemala como México fortalezcan sus medidas de seguridad y no imitar ni dejar imponer estrategias por parte de Estados Unidos, a la vez, existe una ineficiencia al tener diferentes grupos de control ya que no tienen claro las funciones de cada grupo, entorpeciendo así su función.

En suma, se refleja el interés de la sociedad civil en contribuir al estudio del tema migratorio. Tanto por parte de México con ECOSUR, Guatemala con el Grupo Articulador y Estados Unidos con WOLA. Por la misma razón, es notorio que el fenómeno migratorio es un tema que compete, no sólo a México y Guatemala, sino países como Estados Unidos. También se hace mención de los abusos a los derechos humanos que sufren los emigrantes guatemaltecos en el viaje y lugar de trabajo por lo que, si bien no es un tema fácil de tratar, las instituciones encargadas de velar por ellos, tanto en México como en Guatemala, deben modificar sus estrategias y con ello mejorar la situación.

A partir de la información obtenida en los distintos análisis por parte de la sociedad civil organizada de Guatemala, México y Estados Unidos, destaca el hecho que los tres documentos concluyan que es imperante mejorar las acciones que están realizando las instituciones encargadas de velar por el respeto a los derechos humanos de los emigrantes transfronterizos y de tránsito por México. Esto demuestra que es necesario modificar las estrategias planteadas al año 2015 y crear un plan en el que sea posible concretizar acciones que beneficien al emigrante.

CONCLUSIONES

Como se ha podido evidenciar, el fenómeno migratorio de guatemaltecos hacia el norte de América es una de las problemáticas sociales que caracterizan a Guatemala ya que, año con año se incrementa el número de emigrantes que van tanto a Estados Unidos como a México. Esto se traduce en una ayuda que en términos económicos, a partir de las remesas enviadas principalmente desde Estados Unidos, comprueba que la migración constituye una de las actividades más importantes para la sociedad guatemalteca.

El crecimiento registrado en los ingresos de remesas entre los años 2000-2006 influyó en la reducción de 4 puntos porcentuales en la tasa de pobreza total, al pasar de 56% en 2000 a 51% en 2006. Para 2009, la reducción registrada en las remesas se relaciona con el aumento en la pobreza general en 2011, en 2.7%, según el Perfil Migratorio de Guatemala 2012 de la OIM. Por lo que las remesas, junto a otras variables económicas como el empleo, la inversión pública y extranjera así como la agro exportación, juegan un papel importante en la reducción de la pobreza.

Esto muestra la importancia del tema migratorio para un país como Guatemala, sin embargo la incapacidad del Estado guatemalteco para manejar los escenarios creados por esta problemática, ponen de manifiesto la debilidad para mitigar los motivos que influyen en la decisión de emigrar y principalmente, tener una estrategia de control al fenómeno.

En un escenario como este, la política exterior guatemalteca en materia migratoria cobra un papel relevante, donde los factores domésticos forman parte en la ejecución y resultados de la política exterior. Entre los elementos domésticos se encuentra el Ministro de Relaciones Exteriores quien es el encargado de liderar la política internacional del país sin embargo, se han presenciado en los últimos dos años cambios en el cargo, lo cual se tomó en cuenta para evaluar los resultados obtenidos referentes a la problemática migratoria, enfocadas en la constante violación a los derechos humanos de emigrantes guatemaltecos de tránsito por territorio mexicano con destino a Estados Unidos, como transfronterizos en el sur de México.

Para ello, recuperando la pregunta de investigación, se prueba que el cambio en la dirección central del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), sí es un factor influyente en la aplicación de la política exterior. Para dicha afirmación se consideran como indicadores los objetivos, metas, acciones y estrategias implementadas en los documentos durante las gestiones de Harold Caballeros, Luis Fernando Carrera y Carlos Morales en el Gobierno de Otto Pérez (2012-2016), realizando una comparación con los objetivos, metas, acciones y estrategias de la gestión de Haroldo Rodas como Ministro de Relaciones Exteriores en el Gobierno de Álvaro Colom, ya que fue el único que se desempeñó en este cargo durante los cuatro años de Gobierno (2008-2012). Esto permite evaluar si la inestabilidad en el MINEX, afectó o no la aplicación de una política exterior enfocada al tema migratorio de guatemaltecos transfronterizos y de tránsito por México.

En el período de Haroldo Rodas, si bien el fenómeno migratorio no fue un asunto primordial en los discursos de la política exterior, lo cual se refleja en el hecho que no fue totalmente desarrollado en el Plan de Gobierno ni en los Lineamientos de la Política Exterior, sí hubo un avance notorio en el tema de la migración transfronteriza y de paso, a pesar que no se mencionó directamente a México como país receptor de migrantes, sólo a Estados Unidos y Europa. Los mecanismos, estrategias y marcos definidos inicialmente no fueron del todo enfocados a la protección de los derechos humanos de los emigrantes, pero esto no impidió que su trabajo ayudara significativamente en el tema.

En ese sentido, en el período de Rodas se vieron avances concretos entre los cuales están: la creación del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) que es una herramienta creada para ayudar a la comunidad migrante guatemalteca; ello se correspondió con la creación e implementación por parte de México de la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) cuyo fin es controlar la migración de trabajadores guatemaltecos y la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) que permite a guatemaltecos ingresar a los municipios mexicanos de los estados de Chiapas, Campeche y Tabasco, a lo cual el Estado guatemalteco respondió de manera optimista (2008); ampliación de los programas de consulados móviles, donde por primera vez se organizaron consulados móviles en México; se formalizó el paso fronterizo El Ceibo que ayuda a tener orden y control en los cruces oficiales; y se brindaron recursos adicionales a las oficinas

consulares en los Estados mexicanos de Chiapas y Tabasco para su mejor equipamiento informático y dotación de vehículos adecuados para visitar los centros de empleo de guatemaltecos en México y fortalecer la protección y asistencia consular (2009); inauguración de la Agencia Consular en Acayucan, Veracruz y del Edificio Consular en Tapachula, Chiapa, el edificio alberga la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2010); se inauguró el Consulado de Guatemala en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y en junio el Consulado General de Guatemala en Oaxaca de Juárez, Oaxaca (2011).

Por lo anterior, es pertinente mencionar lo escrito en el Perfil Migratorio de Guatemala de la OIM:

"La creación de CONAMIGUA es una de las respuestas más claras del Estado para atender las necesidades de las poblaciones migrantes de Guatemala". (OIM, Perfil Migratorio de Guatemala 2012, 2013, p. 203)

Se evidencia que, si bien la formación de CONAMIGUA no es un trabajo atribuido solamente a Haroldo Rodas, la creación de dicha entidad se realizó en su administración lo cual pone de manifiesto el avance en las acciones que hubo en su período. Como se observa, los logros de toda su gestión muestran la trascendencia y ayuda que esto significó para los migrantes, cuestión que estuvo influenciada por su experiencia como diplomático de carrera. A la vez, es pertinente mencionar la continuidad que se le dio a los POAs durante los cuatro años, ya que en el 2011 el Ministro Rodas hace referencia al POA 2009 como base del POA 2011.

Adicionalmente, no existió documento FODA o algún cambio visible que quisieran hacer en el MINEX sin embargo, durante el Gobierno de Otto Pérezhubo dos documentos FODA realizados en la administración de Luis Fernando Carrera, cuyo contenido consistía en plasmar la falta de Oficinas Consulares en países de Norteamérica, tomando en cuenta que el mayor riesgo es la vulnerabilidad del migrante. Entre las fortalezas hace mención de CONAMIGUA, sin embargo, una de las amenazas es la cantidad de dinero que se le tiene que dar para su funcionamiento. A la vez, no generan los suficientes Informes para tener

una continuidad de las acciones realizadas, cuestión que concuerda con la falta de documentos en el MINEX, lo que dificultó la presente investigación ya que no se contó con todos los documentos. Esto tiene que ver con la inexistencia de una Dirección de Seguimiento y Evaluación en el MINEX. Es preocupante también que se acepte la inexistencia de una política exterior de corto, mediano y largo plazo, y la aceptación de nombramientos politizados, lo que significa una debilidad del Estado guatemalteco.

En el caso de Harold Caballeros, entre los logros obtenidos en su gestión en el año 2012 se encuentran: el cumplimiento con la asesoría legal para los migrantes en donde se obtuvo datos de dicha asesoría, por una entidad que no menciona; la repatriación de los cuerpos encontrados en las fosas de Tamaulipas donde se brindó apoyo a cada familia de los guatemaltecos fallecidos y por último, entrega de las traducciones a tres idiomas mayas de folletos informativos sobre la Forma Migratoria de Visitante Local y de Trabajador Fronterizo.

Esto evidencia que los logros no fueron lo suficientemente concretos a pesar de ser un tema importante en la agenda de política exterior de Harold Caballeros. Asimismo, con base a la biografía, se muestra que no es una persona preparada y con experiencia en el ámbito de la política internacional como los otros Ministros, sino en el ámbito religioso, porque ha hecho más cosas en esta área como libros de divulgación cristiana por ejemplo, lo cual repercutió en la gestión de la política exterior. Esto tiene que ver con los nombramientos politizados ya que su apoyo al Partido Patriota muestra el favor cumplido en asignarle el cargo como Ministro.

La influencia de compromisos que se adquieren durante el ciclo de campaña electoral representa una limitante en el sistema político ya que necesitan cumplir confavores adquiridos y lo hacen nombrando a personas en cargos para los cuales no están preparados, perjudicando, en este caso, la ejecución de la política exterior y consecuentemente, los resultados que se desean obtener, dañando la imagen de Guatemala en el sistema internacional, elemento perteneciente a la política doméstica que afectó la política exterior.

En el caso de Luis Fernando Carrera, entre los logros más destacados durante el año 2013 hasta agosto del 2014, están: la reactivación del Grupo Ad Hoc de Trabajadores Fronterizos Guatemala-México, este grupo trabaja en el desarrollo de un Proyecto de Memorándum para atender la realidad migratoria del trabajador fronterizo al sur de México; la institución de la Dirección de Derechos Humanos en el MINEX; la XI reunión de la Comisión Binacional; la XII reunión del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Guatemala-México (GANSEG) donde se acordó trabajar de manera conjunta en áreas como el sistema Alerta Alba-Kenneth de Guatemala y el sistema Alerta Amber de México.

Lo anterior muestra que los logros en la gestión de Luis Fernando Carrera son mayores sin embargo, si se toma en cuenta la prioridad del fenómeno migratorio en la agenda de la política exterior del Gobierno de Otto Pérez, los avances no son los esperados. A pesar de ello, la experiencia y preparación de Carrera en el área internacional como su trabajo con Naciones Unidas a través del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, han demostrado ser un punto a favor en su período ya que cuenta con los elementos necesarios para administrar el MINEX.

Es preocupante que la reunión en el 2013 de la Comisión Binacional Guatemala-México que constituye el máximo foro de diálogo bilateral, no se realizaba desde hace cinco años. Es decir, los mecanismos de trabajo conjunto, en materia de relaciones binacionales, no cobraron importancia hasta hace dos años. En el transcurso de esos años, los avances que se estipularon no van más allá de reuniones y de mantener un diálogo abierto y constructivo donde no se evidencian medidas concretas.

En la gestión de Carlos Morales, desde finales del 2014 hasta la fecha (agosto 2015), se evidencian los siguientes logros: desarrollo del proyecto de renovación y el desarrollo de la infraestructura fronteriza de Guatemala en la frontera con México, incluye los ocho cruces formales y la oficialización de dos nuevos cruces. Fortalecimiento de la asistencia y protección en los consulados guatemaltecos en México (Acayucan, Veracruz) y reunión de la Red Consular de Guatemala en el norte de América, el objetivo principal fue actualizar a

los funcionarios consulares en mecanismos de protección a la niñez migrante durante su tránsito por México.

Se observa que los logros alcanzados por Morales son importantes pero no los deseados, tomando en cuenta su discurso en el que menciona a México como el “vecino de por vida” de Guatemala. A la vez, el desarrollo del proyecto de renovación demuestra que al 2014 no se ha hecho nada. No obstante lo anterior, la experiencia de 25 años de Carlos Morales en el MINEX es un elemento a favor, porque conoce la manera de trabajar en dicha entidad y demuestra ser un diplomático de carrera. Cabe mencionar que, debido a la temporalidad de la investigación, se tomaron en cuenta pocos documentos realizados en la gestión de Morales, en comparación a los otros Ministros, cuestión por la cual no se plasman muchas actividades efectuadas por él.

Por tanto, si bien los avances de cada uno de los Ministros en el período de Otto Pérez son importantes y forman parte de una estrategia para mitigar los elementos que se encuentran insertos en el fenómeno migratorio, no son los esperados ya que no presentan logros concretos que ayuden a mejorar la vida del emigrante, sino que se quedan en propuestas y reuniones que, tienen una gran importancia para llegar a los logros establecidos y se reconoce que las acciones no se pueden realizar en seis meses, pero es preocupante que en tres años no hayan alcanzados resultados concretos. Es decir, los avances descritos no corresponden con la importancia que se le dio al tema migratorio en los discursos iniciales.

Consecuentemente, el cambio de Ministros entre Caballeros (2012), Carrera (2013) y Morales (2014) sí afectó la ejecución en la política exterior. Prueba de esto es que, como se ha escrito con anterioridad, entre los años 2008 al 2012 con el Ministro Haroldo Rodas al frente del MINEX no se presentó ninguna alteración en el liderazgo central demostrando que los resultados en su gestión, respecto al tema migratorio, fueron concretos y trascendentales, a diferencia de los resultados obtenidos en materia migratoria entre los años 2012 al 2015, a pesar de la importancia que se le dio en los discursos, metas y objetivos del Gobierno de Otto Pérez. Esto demuestra que en el partido Patriota es más

importante el discurso que las acciones, al contrario del partido UNE donde los hechos tienen más peso que los discursos realizados inicialmente.

En ese sentido, es importante destacar el peso del discurso en los POAs. En el 2013 se mencionó que era imperante establecer consulados en México, así como un centro de datos sobre las personas que emigran, especialmente las mujeres. En el 2014, aún no hay avances respecto a los datos de emigrantes, sólo se avanzó con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios (DIGRACOM), también se estableció la importancia de los consulados en México. Y en el POA 2015, una vez más se menciona la necesidad de apertura de Oficinas Consulares. Esto demuestra que los problemas siguen desde el 2013, y para el 2015, no se ha avanzado en ellos. Se menciona esto porque los POAs e Informes tienen un papel relevante en la administración del MINEX para tener un seguimiento de las acciones realizadas, cuestión que fue señalada por Carrera en el II Informe cuatrimestral del 2014.

También destaca la inexistencia de fuentes oficiales en Guatemala que brinden datos duros (cuantitativos) y confiables en materia migratoria, por ejemplo se desconoce el número, sexo, condición del viaje y edades de guatemaltecos que emigran cada año hacia México y Estados Unidos, lo cual es preocupante puesto que es una información relevante en el país. A la vez, es alarmante que en términos de política exterior guatemalteca no se tengan mecanismos creados para la atención pública de detenciones, denuncias, audiencias y trámites migratorios, aunque una limitante es el presupuesto asignado al MINEX, lo que influye en las acciones que puedan realizar.

Otro aspecto a evaluar a un nivel documental, es el vacío que se evidenció, pues no se encontraron todos los documentos que debieron realizarse a pesar de la importancia para el orden y seguimiento de las acciones y logros de cada período. Dicho vacío, como los Informes Cuatrimestrales, es más notorio en el momento en que se dan los cambios entre los tres Ministros, como el I Informe cuatrimestral del 2013 correspondiente a Carrera; y en el caso de Caballeros, el POA 2012 y el II y III Informe cuatrimestral del 2012, cuestión que tiene que ver con el perfil del Ministro, el cual no es apto para el cargo. En ese sentido,

cabe mencionar el cambio del nombre del documento oficial en el año 2012 de Logros en lugar de Informes. A la vez, no fue un informe que abarcara cuatro meses como todos los demás, sino seis meses, esto viola el orden que existió en los años siguientes. Es pertinente mencionar que en el III Informe cuatrimestral del 2013 de Carrera, destaca la inexistente actividad bilateral con México, esto demuestra el daño que ocurre cuando se presenta un cambio en el liderazgo central.

Por otra parte, entre los aspectos que demuestran el peso que tiene el cambio de Ministros en el MINEX y su influencia en la ejecución de la política exterior, se encuentra la manera de respuesta ante eventos de crisis en materia migratoria, pues las acciones son ineficientes. En ese sentido, durante los años 2011-2015, hubo eventos de crisis decisivos que obligaron a la Cancillería a actuar. El primero fue la Masacre de Tamaulipas entre el 22 y 23 de agosto del 2010 y la segunda Masacre el 01 de abril del 2011. En estos casos, la reacción fue lenta y poco reactiva por parte de las autoridades guatemaltecas ya que no existieron respuestas rápidas y lo único que se hizo fue recibir los cuerpos y entregarlos a sus familiares en el 2012, es decir, no se tomaron otras iniciativas por parte de la Cancillería guatemalteca como un plan previamente establecido en caso de emergencias como éstas, en los destinos más frecuentes de los emigrantes, tomando en cuenta que cada año estas cifras van en aumento.

El segundo evento de crisis fueron los niños no acompañados en el albergue en Estados Unidos entre junio y julio del 2014. Por esta situación, el Vicepresidente estadounidense Joseph Biden alargó su viaje a América Latina que debía concluir el 19 de junio del 2014 y programó una visita de último minuto a Guatemala para discutir el tema con los Presidentes Otto Pérez de Guatemala, Salvador Sánchez de El Salvador, el Secretario de Gobernación de México, Miguel Ángel Osorio y Jorge Ramón Hernández, Coordinador General del Gobierno de Honduras, así como su visita en marzo del 2015 (Juárez, 2015).

En este caso, el evento de crisis es resultado de la poca capacidad en la gestión de la política exterior guatemalteca para evitar la emigración de niños no acompañados, donde además no se tuvieron las herramientas necesarias para manejar dicha crisis porque se

estuvo a la espera de, qué es lo que haría Estados Unidos. En ese sentido, entre los resultados de la Evaluación del Programa de Opinión Pública (POP) en el 2014, se encuentra la percepción y opinión de la reacción tardía ante la crisis de los niños no acompañados por parte de la Cancillería. Cabe mencionar que, esta crisis permite observar el cambio en las relaciones internacionales ya que la migración pasó de ser un tema binacional, en este caso Guatemala-México, para convertirse en un fenómeno regional que involucra al centro y norte de América.

Por tanto, es alarmante que a pesar de los altos índices de emigración guatemalteca y la constante violación de los derechos humanos que esto ha producido, las autoridades no hayan estado a la altura del fenómeno y hace que la situación se convierta en un tema sin importancia. Para ello, es pertinente mencionar las declaraciones en Ginebra, Suiza en el Foro Ministerial sobre la Diáspora, convocado por la OIM, donde Guatemala resaltó el tema de las personas migrantes como un elemento primordial y fundamental en el esbozo de la política exterior de este país.

Otro elemento a tomar en cuenta es el peso de la sociedad civil. Ejemplo de ello es en el POP del año 2012 donde destaca la clasificación de Caballeros como la peor administración de todo el cuerpo ministerial. En el 2013 no se emitió ninguna opinión respecto a Carrera y en el 2014 destaca la buena percepción de Morales ante la administración del MINEX. También se menciona la opinión negativa ante los cierres de los consulados implementados en la administración de Rodas. Esto demuestra el impacto en la sociedad civil de los cambios en el liderazgo central del MINEX.

Respecto a los resultados de la sociedad civil enfocada al tema migratorio, es preocupante que tanto ECOSUR, el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratorio y WOLA, coincidan en la debilidad de las instituciones guatemaltecas encargadas del tema migratorio y la necesidad de reforzar la coordinación entre ellas.

Por lo que, si bien los resultados en la administración de Caballeros, Carrera y Morales no fueron satisfactorios por otros elementos influyentes como el presupuesto asignando al MINEX, el grupo de trabajo con el que cuentan, eventos internacionales; aquí lo que se quiere demostrar es el peso del cambio en el liderazgo central.

Portanto, y como respuesta a la pregunta de investigación, puede afirmarse que el impacto derivado del cambio de Ministro identificado en este análisis, fue significativo y constituyó un factor influyente en la efectividad de la ejecución de política exterior relacionada con los emigrantes guatemaltecos transfronterizos en Chiapas y de tránsito hacia Estados Unidos, enfocada en la violación de sus derechos humanos.

REFERENCIAS

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional. (2010). *Víctimas Invisibles: migrantes en movimiento en México*. Madrid: Amnistía Internacional.
- Bustamante, J. (2009). *Informe sobre la Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Guatemala: ONU.
- Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. (2012). *Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica*.
- Durango, V. d. (2012). *Urge Cooperación México-Guatemala para atender a migrantes*. México: El Colegio de la Frontera Sur.
- Goldmann, K. (1988). *Change and Stability in Foreign Policy: the problems and possibilities of detente*. New Jersey: Princeton Legacy Library.
- Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria. (2013). *Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala*. Guatemala: Cara Parens.
- Hermann, C. (1990). *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*. *International Studies Quarterly*, 3-21.
- Holsti, K. (1982). *Why nations realign: foreign policy restructuring in the postwar world*. Londres: Allen & Unwin.
- Mesa Nacional de Migración. (2010). *Informe alternativo de Guatemala sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Guatemala: MENAMIG
- McGoman, G. (1990). *Geografía Política Administrativa de la Reforma*. México: El Colegio Mexiquense.

Nájera, J. (2010). *Conociendo la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala–México: alcances y limitaciones*. Papeles de Población.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. (2014). *La otra frontera de México: seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. Washington.

Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2011). *Encuesta sobre Remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala.

Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*. Guatemala

Secretaría de Planificación y Programación. (2011). *Informe Anual de Política de Desarrollo Social y Población 2009-2010*. Guatemala.

Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales e Instituto de Investigaciones y Gerencia Política. (2014). *Migraciones y Capital Social: contrastes culturales en territorios rurales de Guatemala*. Guatemala.

Artículo de revista (referencia académica)

Gámez, A. (2005). Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. (32), p. 45-64.

Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Revista Estudios Internacionales*, p. 387-409.

Referencias documentales

Informes institucionales

Caballeros, H. (2012). *Logros del Ministerio de Relaciones Exteriores Primer Semestre 2012*. Guatemala.

Caballeros, H. (2012). *Marco General de la Política Exterior de Guatemala, 2012-2016*. Guatemala.

Caballeros, H. (2012). *Memoria de Labores*. Guatemala.

Carrera, L. (2013). *Memoria de Labores*. Guatemala.

Carrera, L.(2013). *Plan Estratégico 2013-2015*. Guatemala.

Carrera, L. (2013). *Plan Operativo Anual*. Guatemala.

Carrera, L. (2013). *III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2013*. Guatemala.

Carrera, L. (2014). *Plan Operativo Anual*. Guatemala.

Carrera, L. (2014). *Planificación Institucional 2014-2016*. Guatemala.

Carrera, L. (2014). *II Informe de Gestión y Rendición enero-abril 2014*. Guatemala.

Carrera, L. (2014). *III Informe de Gestión y Rendición mayo-agosto 2014*. Guatemala.

Colom, Á. (2008). *Plan de Gobierno*. Guatemala.

Morales, C. (2014). *III Informe de Gestión y Rendición septiembre-diciembre 2014*. Guatemala.

Morales, C. (2014). *Memoria de Labores*. Guatemala.

Morales, C. (2015). *Plan Operativo Anual*. Guatemala.

Pérez, O. (2012). *Agenda del Cambio*. Guatemala.

Pérez, O. (2012). *Primer Informe Presidencial*. Guatemala.

Pérez, O. (2013). *Segundo Informe Presidencial*. Guatemala.

Pérez, O. (2014). *Tercer Informe Presidencial*. Guatemala.

Programa de Opinión Pública. (2012). *Evaluación del Primer año de Gobierno*. Guatemala.

Programa de Opinión Pública. (2013). *Evaluación del Segundo año de Gobierno*. Guatemala.

Programa de Opinión Pública. (2014). *Evaluación del Tercer año de Gobierno*. Guatemala.

Rodas, H. (2008). *Informe resumido de Resultados durante el año 2008*. Guatemala.

Rodas, H. (2008). *Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala durante el Período 2008-2012*. Guatemala.

Rodas, H. (2009). *Memoria de Labores*. Guatemala.

Rodas, H. (2010). *Informe de Resultados*. Guatemala.

Rodas, H. (2011). *Memoria de Labores*. Guatemala.

Referencias en medios de comunicación

Portillo, A. (2015, 06 de mayo). A Las 8:45. (L. Font, Entrevistador)

Tirado, C. (2015, 25 de enero). Cafecito Dominical. (E. Sierra, Entrevistador)

Sitios Web consultados

García, I. (2015, 28 de marzo). *Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*. Obtenido de http://www.afehc-historia-centroamericana.org/?action=fi_aff&id=2587

Iglesia El Shaddai. (2015, 03 de abril). *Iglesia El Shaddai*. Obtenido de <http://iglesiaelshaddai.org/biografias/caballeros.html>

Instituto Nacional de Migración. (2015, 21 de junio). *Instituto Nacional de Migración*.

Obtenido de <http://www.inm.gob.mx/>

Juárez, T. (2015, 02 de marzo). *Joseph Biden inicia segunda visita de Estado a Guatemala*. Obtenido de <http://www.elperiodico.com.gt/es/20150302/pais/9330/Joseph-Biden-inicia-segunda-visita-de-Estado-a-Guatemala.htm>

MINEX. (2015, 17 de enero). *MINEX*. Obtenido de http://web.archive.org/web/20070627175148/http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=2138&Itemid=53

MINEX. (2015, 20 de febrero). *MINEX*. Obtenido de http://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=118

Organización Internacional para las Migraciones. (2015, 20 de marzo). *Organización Internacional para las Migraciones*. Obtenido de <http://www.iom.int/es>

Procuraduría de los Derechos Humanos. (2015, 21 de marzo). *Procurador de los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.pdh.org.gt/>

Wilson Center. (2015, 05 de abril). *Wilson Center*. Obtenido de <http://www.wilsoncenter.org/staff/fernando-carrera>