



Anuario de Estudios Centroamericanos
ISSN: 0377-7316
carlos.sandoval@ucr.ac.cr
Universidad de Costa Rica
Costa Rica

La resolución de conflictos territoriales. El caso del Proceso de Conciliación Belice-Guatemala (2000-2020)

Shoman, Assad

La resolución de conflictos territoriales. El caso del Proceso de Conciliación Belice-Guatemala (2000-2020)

Anuario de Estudios Centroamericanos, vol. 46, 2020

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15264516016>

DOI: <https://doi.org/10.15517/AECA.V46I0.45094>




Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

La resolución de conflictos territoriales. El caso del Proceso de Conciliación Belice-Guatemala (2000-2020)

The Resolution of Territorial Conflicts. The Case of The
Facilitation Process Belize-Guatemala (2000-2020)

Assad Shoman 1 assads13@yahoo.com

Corte Internacional de Justicia, Belice

 <https://orcid.org/0000-0001-7038-8301>

Anuario de Estudios Centroamericanos,
vol. 46, 2020

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Recepción: 07 Octubre 2020
Aprobación: 28 Octubre 2020

DOI: <https://doi.org/10.15517/AECA.V46I0.45094>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15264516016>

Resumen: Guatemala y Gran Bretaña firmaron un tratado de límites en 1859 que delimita la frontera entre el entonces asentamiento de Belice y Guatemala, pero una disputa sobre la implementación de una cláusula en el tratado resultó irresoluble, y en la década de 1940 Guatemala declaró nulo el tratado y reclamó todo el territorio de Belice. Los intentos de Gran Bretaña y más tarde de Belice (que se independizó en 1981) para resolver la disputa fueron infructuosos. En 2000, Belice y Guatemala crearon y ejecutaron un Proceso de Facilitación para resolver la disputa bajo los auspicios de la OEA. Los Facilitadores lograron elaborar propuestas acordadas por ambos países, pero Guatemala luego renegó y se negó a cumplir. Pero los Facilitadores también propusieron que, si sus propuestas no eran aceptadas, las partes acordaron presentar la disputa a la CIJ. Cómo se logró esto finalmente en 2019 es el tema de este artículo.

Palabras clave: Disputa territorial, OEA, resolución de conflictos, proceso de conciliación, Corte Internacional de Justicia.

Abstract: Guatemala and Britain signed a boundary treaty in 1859 delimiting the border between the settlement of Belize and Guatemala, but a dispute over the implementation of a clause in the treaty proved unresolvable, and in the 1940s Guatemala declared the treaty void and claimed the entire territory of Belize. Attempts by Britain and later Belize (which became independent in 1981) to resolve the dispute were fruitless. In 2000 Belize and Guatemala created and executed a Facilitation Process for resolving the dispute under the aegis of the OAS. The Facilitators succeeded in devising proposals agreed to by both countries, but Guatemala later reneged and refused to comply. But the Facilitators had also proposed that if their proposals were not accepted the parties agreed to submit the dispute to the ICJ. How this was finally achieved in 2019 is the subject of this article.

Keywords: Territorial dispute, OAS, conflict resolution, facilitation process, International Court of Justice.

Introducción

Para la OEA este es también un momento histórico. Concluye en forma exitosa su papel facilitador y como testigo de honor de un proceso que confiamos... sirva como un importante referente para otras controversias que tenemos todavía pendientes en Centroamérica y en otras subregiones hemisféricas, tanto en el continente como en el Caribe (Cesar Gaviria, SG/OEA, 30 de septiembre del 2002)..

Belice fue colonia británica hasta 1981, aunque sus esfuerzos por lograr la independencia desde los años 60 se vieron obstaculizados por el reclamo

territorial guatemalteco. Tras declarar nulo el Tratado de Límites en 1946, las relaciones entre Belice y Guatemala han estado en el ojo de las relaciones internacionales en la región centroamericana. El Tratado de Límites de 1986 entre Reino Unido y Guatemala establecía, según alegó este último, una compensación por la cesión de parte de su territorio heredado de España; esta compensación se había incumplido de acuerdo con los alegatos de la parte guatemalteca. Los intentos por resolver la disputa; primero, entre los gobiernos de Reino Unido y Guatemala, y posteriormente desde 1961, entre el gobierno de Belice y Guatemala, no dieron frutos. El país pretendió satisfacer su reclamo obligando a Belice a convertirse en un Estado asociado a jurisdicción, y en 1975 comenzó a demandar lo que denominó como una “cesión territorial”.¹

Belice se independizó con el apoyo de la ONU y con la presencia de fuerzas armadas británicas con el objetivo de impedir las amenazas de invasión guatemaltecas. Después del comienzo de la democratización en Guatemala en los años 80, los intentos por resolver el conflicto se inclinaron a que Belice mantendría todo su territorio incluyendo islas, tras conceder áreas marítimas a Guatemala; sin embargo, esta iniciativa no tuvo éxito. En 1991, Guatemala reconoció finalmente al Estado independiente de Belice lo que significó una renuncia de sus intereses sobre el territorio beliceño. No obstante, después de 1993, cuando las fuerzas británicas dejaron de ser responsables por la defensa de Belice, ocurrieron numerosos incidentes que volvieron tensas las relaciones entre los dos países (Fursman; Prensa Libre).

Belice se independizó con el apoyo de la ONU y la presencia de fuerzas armadas británicas para su defensa contra Guatemala, que varias veces había amenazado invadir al pequeño país. Después del comienzo de la democratización en Guatemala en los años 80, los intentos de resolver el conflicto tornaron alrededor del concepto que Belice mantendrá todo su territorio, y concedería áreas marítimas a Guatemala, aunque ésta nunca abandonó su reclamo territorial. En 1991 Guatemala reconoció el Estado independiente de Belice, aclarando que todavía mantenía su reclamo sobre el territorio.

Durante muchos años, especialmente después de 1993 cuando las fuerzas británicas dejaron de ser responsable por la defensa de Belice, ocurrieron numerosos incidentes en la frontera. Guatemaltecos invadieron el territorio beliceño para talar madera, sembrar marihuana, cultivar maíz y frijol, cosechar la planta ornamental xate, establecer asentamientos e incluso saquear sitios históricos mayas. Hubo, en algunas ocasiones, enfrentamientos con las Fuerzas de Defensa de Belice (FDB) que resultaron en hechos fatales.

“La Clarinada”

En su carta del 18 de octubre de 1999 al Primer Ministro Said Musa de Belice, el canciller guatemalteco Eduardo Stein propuso por primera vez, de manera formal, que el territorio ocupado por Belice se divida en dos áreas: el área concedida en usufructo a Gran Bretaña por España en

tratados del fin del siglo 18 (del río Hondo al río Sibun), y el área del río Sibun al río Sarstún, “territorio que fue ocupado paulatinamente ya en el periodo post-independiente de Centro América y Guatemala”. Así, en el área correspondiente al río Sibun hasta el río Sarstún, Guatemala reclamaba derechos de soberanía, y el derecho de anexarse las islas adyacentes.

Stein insistió en que la controversia tiene un carácter “eminente jurídico”, y que “a nada conducirá negociar sobre bases exclusivamente políticas; negociaciones sobre las cuales Guatemala tiene una dolorosa experiencia”. Por lo tanto, “el Gobierno de Guatemala propone formalmente al Gobierno de Belice que este asunto sea sometido, ya sea a un arbitraje internacional o a la Corte Internacional de Justicia”.

La gran importancia que tiene este documento (que posteriormente los oficiales guatemaltecos han llamado “la clarinada”) deviene del hecho que todos los subsecuentes gobiernos guatemaltecos han adoptado como suyo esta posición; es decir, que “la clarinada” se convirtió en la política de estado guatemalteco en lo referente al asunto con Belice.

El gobierno de Belice no estaba preparado para someter el diferendo a una instancia jurídica internacional, y la respuesta del Primer Ministro Musa a “la clarinada” fue dada días antes de que el gobierno saliente demitiera el poder. En ella se cuestiona la versión guatemalteca de la historia y su interpretación de varios instrumentos, y se propone una reunión de jefes de gobierno/Estado.

Las elecciones presidenciales guatemaltecas del 26 de diciembre de 1999 resultaron en la victoria de Alfonso Portillo.² Así, el 14 de enero del 2000, el primer Ministro Beliceño Said Musa, respondiendo a la invitación hecha por Portillo, asistió en Guatemala a la toma de posesión de su homólogo. El nuevo presidente guatemalteco se comprometió en buscar un acuerdo rápido y definitivo al diferendo territorial con Belice, conforme a la ley internacional. No obstante, en los días siguientes los incidentes fronterizos se intensificaron. Invasiones de guatemaltecos cerca de la frontera fueron detectadas por las FDB quienes los desalojaron. A menudo, estos pobladores eran desalojados de un área durante un año, y luego regresaban el próximo, conformando un patrón de asentamientos y desalojos.³

Las autoridades locales guatemaltecas del Petén animaban a los pobladores, asegurándoles que estaban en territorio guatemalteco. En 1997, una comunidad de un centenar de guatemaltecos construyó una iglesia, y a principios del 2000 una escuela, con maestros del sistema educativa guatemalteca.

El 24 de enero del 2000 ocurrió un incidente insólito en la historia de Belice. Una patrulla rutina de tres miembros de las FDB y un policía, en un sendero cerca de la frontera que regularmente patrullaban, fue secuestrada por elementos de las Fuerzas Armadas Guatemaltecas (FAG) y llevada forzosamente a territorio guatemalteco, donde pretendieron someterlos a juicio por entrada ilegal con armas y municiones. Guatemala rechazó la nota de protesta de Belice, pero después de presiones internacionales los cuatro beliceños fueron liberados bajo fianza y luego sacados del país por

el embajador Salvador Figueroa, quien luego fue declarado persona non grata por el gobierno guatemalteco.

El gobierno de Guatemala ofrecía su propia versión de los incidentes fronterizos: en una nota entregada por elementos de las FAG en 2000, por ejemplo, los guatemaltecos se quejan de incidentes (2 asesinatos, 4 casos de destrucción y quema de cultivos, 17 intimidaciones y 9 incursiones) en territorio guatemalteco, que los beliceños insistían en que era territorio beliceño.

Diplomáticos guatemaltecos allegados al régimen hicieron saber a sus homólogos beliceños que “los halcones” en el Consejo de Belice (un órgano dentro de la cancillería) habían aconsejado al gobierno entrante crear incidentes en la frontera para perfilar el asunto internacional del asunto y presionar a Belice para llevar el caso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ)—no necesariamente porque se pensaba que Guatemala podría ganar, pero como manera de acabar con el caso sin aceptar responsabilidad por “perder Belice”.

Negociaciones que resultan en Conciliación

Lo que resultaría en el Proceso de Conciliación (“el Proceso”) comenzó en Vilamoura, Portugal, en febrero de 2002 al margen de una reunión de la Unión Europea con Centroamérica, donde la delegación guatemalteca impresionó con su campaña a favor de una solución jurídica. El canciller guatemalteco Gabriel Orellana⁴ y el embajador de Belice Assad Shoman,⁵ quien serían los mayores protagonistas del Proceso, conversaron francamente, y aunque Orellana estuvo de acuerdo con la sugerencia de Shoman de crear mecanismos para controlar los incidentes fronterizos, opinó que tales medidas serían como una “aspirina”, y una vez que se resolvieran esos problemas Belice se olvidara de la enfermedad. Incluso, Guatemala tenía una aprensión, basado en la historia de las relaciones, que Belice nunca ha tomado en serio la necesidad de resolver el diferendo territorial, y usaba los intentos de relajamiento de tensiones como manera de congelar la disputa y ponerla en espera perpetua. Enfatizó que muchos años de negociaciones no habían producido ningún avance, y que la única manera de resolver la disputa sería por medio de una instancia legal internacional, o sea la CIJ o arbitraje.

Ambos diplomáticos se reunieron nuevamente en abril en Costa Rica, donde Orellana sugirió dar un rol mayor a la OEA y, en particular, al Secretario General, Cesar Gaviria. Shoman explicó que por razones históricas el pueblo beliceño tenía poca confianza en la OEA, que había excluido a Belice durante varios años por la presión de Guatemala. Por lo tanto, Belice aceptaría el rol conciliador del César Gaviria, solo si se le permitía nombrar, a su vez, un co-conciliador, lo mismo que Guatemala. Orellana y Shoman dieron el visto bueno a la propuesta, aunque el primero insistió en que el resultado de la intermediación de la OEA debía ser vinculante, mientras que Shoman sostuvo que no podía comprometer a su gobierno. Así, ambos solicitaron el apoyo de sus gobiernos y acordaron encontrarse en la Primera Cumbre del Sur que

se celebraría pocos días después en la Habana. Una vez en la Habana se concretó finalmente un Panel de Conciliadores (“PC”) para ayudar a las Partes a buscar una solución al diferendo territorial, y proponer las áreas donde se pudiera llegar a un acuerdo por medio de la negociación, así como aquellas en las que se necesitarían un proceso jurídico o cuasi-jurídico que diera paso a la mediación de la CIJ.

Belice designó al Señor Shridath Ramphal, abogado Guyanés y Secretario General del Commonwealth por quince años, como su conciliador. Por su parte, Guatemala se comprometió a nombrar el suyo oportunamente. El 25 de abril de ese mismo año, el Primer Ministro beliceño, Said Musa escribió a Orellana formalizando la propuesta del PC, apoyados por el SG/ OEA, que recomendaría un proceso para resolver la disputa, sin ser vinculante, y sugeriría las áreas factibles de ser resueltas por medio de negociaciones bilaterales y aquellas que requerirían de una mediación jurídica.

En la reunión ministerial del 17 al 20 de julio en la sede de la OEA, donde casi todas las reuniones se celebraron, se acordaron los términos de referencia para los conciliadores y el papel del SG/OEA. Este último tendría las siguientes tareas: i). convocar el PC a solicitud de cualquiera de los Estados; ii). servir como testigo de honor en las reuniones ministeriales y las del PC; iii). convocar reuniones de representantes de los dos Estados cuando el PC informara que el proceso estuviera estancado, o los Estados no llegaran a acuerdos, y iv). hacer recomendaciones puntuales para alcanzar acuerdos entre las partes.

El rol del PC “sería el de encaminar el proceso de negociaciones hacia una resolución final del diferendo territorial”. Entre otras cosas, ellos tendrían la potestad para solicitar a las Partes que presenten sus argumentos sobre la disputa; recomendar medidas específicas, mecanismos o procesos destinados a resolver la disputa; recomendar reuniones entre las dos Partes y asistir a estas, y hacer las recomendaciones necesarias para romper estancamientos; reunirse independientemente para revisar el progreso y hacer propuestas; efectuar visitas in situ cuando fuera necesario; nombrar a petición de cualquiera de los gobiernos investigadores para la verificación de incidentes ocurridos o que pudieran ocurrir en las zonas fronterizas y sugerir medidas preventivas, y recomendar a los Gobiernos medidas de fomento de la confianza pertinentes. Su mandato expiraría el 31 de agosto del 2001, pero se podría extender por mutuo acuerdo entre ambos Estados.⁶

Mientras tanto, en junio del 2000 la Asamblea General de la OEA estableció el Fondo de Paz: Solución Pacífica de Controversias Territoriales, y a finales del año el Consejo Permanente estableció el subfondo “Apoyo a las negociaciones entre Belice y Guatemala” para financiar los costos del trabajo del PC. El SG declaró que el subfondo de Apoyo... “era un buen precedente porque garantizaba mayor independencia a las partes y sentaría un precedente para la misma OEA para los sucesivos procesos de resolución de controversias en América”.

El 14 de agosto Guatemala nombró su conciliador, el Sr. Paul Reichler, abogado estadounidense. El 31 del mismo mes se efectuó una ceremonia

para instaurar el PC y se emitió un comunicado conjunto acordando que “todo asunto relacionado con el diferendo territorial deberá ser abordado por las Partes únicamente dentro del marco de este Proceso, excluyendo, mientras el mismo dure, cualquier otro foro político, diplomático o jurídico”.

Los Conciliadores visitaron los dos países del 18 al 22 de septiembre, y se reunieron por separado con oficiales de ambos gobiernos. Acompañados por representantes de los gobiernos, sobrevolaron el área fronteriza, aterrizaron cerca del monumento fronterizo de Gracias a Dios, y visitaron al pueblo de Poptun en Guatemala, donde varios poblados presentaron testimonio de supuestos abusos en contra de las FDB, en territorio considerado guatemalteco.

Las MFC del 8 noviembre de 2000

Las propuestas del PC fueron adoptadas en una reunión a nivel ministerial el 8 de noviembre del 2000: el Acuerdo de Medidas de Fomento de la Confianza (“las MFC”).

En un primer acuerdo, las MFC definieron una “Línea de Adyacencia” (“la Línea”), que correspondía a la misma área definida previamente en el Tratado de 1859. Debido a que Guatemala impugnó la vigencia de ese acuerdo anteriormente, hubo que añadir que la utilización de esta línea “no constituye una determinación de los Conciliadores, ni tampoco un acuerdo entre las partes, en el sentido de que esta Línea represente la frontera internacional entre Belice y Guatemala”.

Luego, las Partes se comprometieron (MFC 4) a localizar e identificar todas las marcas de referencia sobre o en las cercanías de la Línea de Adyacencia, cooperar en la limpieza del área alrededor de estas y preparar un mapa completo de la Línea de Adyacencia, identificando todas las marcas y todos los asentamientos humanos localizados a menos de un kilómetro de esta (ya sea al este o al oeste).

Posteriormente, la MFC 5 creó una “Zona de Adyacencia” (“la Zona”), que correspondía al territorio ubicado a menos de un kilómetro de la Línea de Adyacencia en cualquier dirección (hacia el este o el oeste).

Hasta el momento, las MFC habían significado un avance en el establecimiento de acuerdos comunes. Sin embargo, alrededor de La MFC 6, los acuerdos se tornaron tensos. La MFC 6 representaba lo grueso de las MFC, en ella se acordó que esta Zona será objeto de un régimen especial: en el inciso A, se determinó que todos los asentamientos humanos, incluyendo sus infraestructuras, establecidos dentro de la Zona antes del 1 de octubre del 2000, permanecerían sin ser perturbados durante el proceso de negociaciones; no obstante, cualquier otro asentamiento podría ser removido por el gobierno de Belice según lo acordado en el marco general de las MFC.

Por su parte, el inciso B de la MFC6 comprometió a las Partes a colaborar en la preparación de una lista de todos asentamientos protegidos de acuerdo con el inciso A. Así, Belice otorgaría una licencia a cada asentamiento guatemalteco ubicado en la Zona al este de la Línea, a

través de la cual se le permitiría permanecer en la Zona durante el proceso de negociación. El inciso B de la MFC 6 añadía:

Ningún nuevo poblador podrá instalarse en cualquiera de esos asentamientos, y ningún asentamiento existente podrá ampliarse después del 1 de octubre de 2000. Sin perjuicio de las reclamaciones de soberanía de cada una de las Partes sobre cualquier área de la zona de adyacencia, todas las personas residentes al oeste de la Línea de Adyacencia serán requeridas de obedecer las leyes y respetar a las autoridades legales de Guatemala, y todas las personas residentes al este de la Línea de Adyacencia serán requeridas de obedecer las leyes y respetar a las autoridades legales de Belice.

Seguidamente, se acordó un protocolo para el desalojo de los pobladores sin derecho de permanecer en la Zona, mientras que Guatemala se comprometió a tomar medidas efectivas para disuadir a sus ciudadanos de establecer nuevos asentamientos o de unirse a los ya existentes al este de la Línea, que deben incluir como mínimo una campaña de información pública exhortando a sus ciudadanos a no asentarse al este de la Línea. Según este protocolo, Guatemala también debería identificar tierras al oeste de la Línea que puedan ser usados por guatemaltecos quienes de otra manera pudieran intentar ocupar tierras al este de la Línea.

Ese párrafo es de mucho interés por las obligaciones que asume Guatemala frente a Belice, ya que en efecto reconoce que su política de tenencia de la tierra causa que sus ciudadanos, privados de tierra en su propio país, se vean obligados a invadir otro país en búsqueda de territorio. Por ende, este punto causó controversia y oposición entre militares y políticos guatemaltecos, quienes sostenían que, a través de este acuerdo, Belice les estaría obligando a hacer una reforma agraria.

Finalmente, las MFC estipularon que las partes llegaran a un acuerdo de cooperación entre sus militares y policías, y creando un programa de patrullaje dentro de la Zona, contactos regulares entre sus fuerzas de seguridad a lo largo de la Línea, y canales de comunicación rápida y efectiva entre ellos.

Para Belice era de suma importancia el hecho de que Guatemala estuviera de acuerdo en utilizar la línea trazada por el Tratado de 1859, y reconociera que las leyes y las autoridades de Belice rigen al este de la Línea, aunque por supuesto había varias afirmaciones sobre que la Línea de Adyacencia no representa la frontera internacional entre los dos países. Sin embargo, las autoridades de Guatemala dieron otro chanfle a la pelota:

Previamente el Gobierno de Belice había sostenido que sus fronteras estaban marcadas por lo establecido en la convención anglo-guatemalteca de 1859, pero el hecho de aceptar que se estableciera la Línea de Adyacencia, significa que Belice reconoció que ésta no es la línea de frontera internacional entre los dos países.

Ese “régimen especial” dentro de la Zona era la parte más difícil y delicada de las MFC, y sus compromisos serían motivo de interpretaciones conflictivas durante todo el Proceso. Las otras MFC tocaron temas como promover mejores relaciones entre las comunidades de ambos lados de la Línea, facilitar el tránsito de personas y bienes en los puntos de cruce acordados, cooperar para responder a desastres naturales,

cooperar para evitar incidentes y en caso de que ocurriesen comunicarse para contener la tensión y prevenir su repetición.

El 15 de noviembre, 2000, oficiales de los ministerios de seguridad y defensa de ambos países se reunieron y emitieron una declaración conjunta, acordando un programa de patrullaje militar en la Zona, con intercambio mensual de los detalles de tales patrullas para el próximo mes, tal como el intercambio de los informes de patrullajes del mes precedente, aclarando que “por ningún motivo se hará uso de fuerza ni se efectuaran detenciones ni capturas. Por el contrario, cooperarán para evitar incidentes y confrontaciones”.

El 17 de enero, 2001, reunidos en Miami con el PC en una situación de crisis que se había provocado por más invasiones de tierra, los Estados acordaron un Plan de Acción para resolver tales situaciones, y solicitaron al Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) preparar “un mapa de la Zona de Adyacencia en el cual estén identificadas la Línea de Adyacencia y las líneas que constituyen el perímetro de la dicha Zona”. Igualmente, acordaron dos protocolos preparados por los Conciliadores, uno para la reubicación de todos los pobladores dentro de la Zona, aunque sin derecho a permanecer en ella, y otra para aquellos ubicados fuera de la Zona.

El Sr. Paul Peeler, Presidente de la Comisión de Cartografía del IPGH, con el apoyo del “National Imagery and Mapping Agency” de Estados Unidos, lideró el equipo que cumplió el trabajo de campo para preparar el mapa de la Línea y la Zona.

En una reunión ministerial en febrero 2001, el Sr. Peeler entregó sus conclusiones sobre la ubicación de tres asentamientos guatemaltecos. Reportó que dos de ellos, y casi la totalidad del otro, estaban fuera de la Zona, y los Conciliadores recomendaron que esos pobladores “deben ser reubicados en parajes al oeste de la Línea de Adyacencia de inmediato”, y señalaron el procedimiento para cumplir con eso.

Los Conciliadores también emitieron sus opiniones sobre una nueva posición expuesta por Guatemala, que el hecho de reclamar una parte del territorio beliceño les permitía entrar a ese territorio. Los Conciliadores decretaron que “Belice y Guatemala, y sus respectivos ciudadanos, deberían respetar la Línea... y deberían de abstenerse de cruzar más allá de ella, a excepción de que exista consentimiento mutuo”. Sin embargo, apenas una semana después, el canciller guatemalteco escribió una nota lacónica a los conciliadores en relación con esta recomendación: “el gobierno de Guatemala se permite expresarles que no puede aceptarla ni instrumentarla por impedírselo la Constitución de la República de Guatemala”.

Abordando el diferendo territorial

Entre marzo y abril del 2001, las Partes presentaron documentos y argumentos, tanto escritos como orales, al PC.

El 18 de julio de 2001, en una reunión ministerial, se acordó extender el Proceso por año más, y se acordaron varias recomendaciones para resolver

el diferendo. Aunque los Conciliadores se comprometieron consultar con las Partes, ellos mantuvieron la libertad para hacer las propuestas que les parecieran útiles.

Los conciliadores habían leído y oído la posición de las Partes, y cada uno seguía consultando extensivamente con la Parte que le designó. Muchas de las ideas venían de las Partes, pero también otras provenían de los mismos Conciliadores tras consultar con el país que representaban, o cuando se reunían e intercambiaba las ideas. A la vez, otras voces intervenían: los estadounidenses, al igual que los británicos, tenían una línea directa a los Conciliadores y al SG, y a menudo les llamaban para dejar saber su punto de vista o hacer sugerencias a cada una de las partes en disputa.

La inclusión de Honduras

Honduras jugó un papel clave en el desarrollo de las propuestas. El mar territorial de Honduras hace frontera con el de Belice, de tal manera que los mares territoriales de ambos países encierran el de Guatemala, impidiéndole salida al mar por su propio mar territorial. De manera que, cualquier arreglo marítimo entre Belice y Guatemala forzosamente involucraría a Honduras.

En 1982 Honduras reclamó, por primera vez en su Constitución, los cayos Zapotillos, que forman parte de las islas en el sur de Belice. Esto era producto de lo que había transcurrido el año anterior: en marzo de 1981 se publicaron las “Bases de Entendimiento” entre el Reino Unido, Belice y Guatemala, el último esfuerzo (fallido) para resolver la disputa antes de la independencia de Belice, donde inter alia, “Guatemala tendrá el uso y disfrute de los cayos de Ranguana y Zapotillo, y derechos en aquellas áreas del mar adyacente a los cayos, tal como se convenga”. Ocho días después, Honduras entregó al Reino Unido una protesta formal alegando su soberanía sobre los cayos Zapotillos. El gobierno hondureño indicó a los británicos su preocupación de que los derechos pesqueros tradicionales de Honduras alrededor de los cayos serían adversamente afectados por un arreglo entre Belice y Guatemala.⁷

En junio del 2000, Guatemala envió una nota de protesta a Honduras rechazando la propuesta contenida en un decreto ejecutivo de ese país declarando líneas de bases rectas para delimitar sus áreas marítimas, y en particular reiterando que la inclusión de los Cayos Zapotillos en la Constitución de Honduras “no produce efectos jurídicos en perjuicio de los derechos soberanos de la República de Guatemala”.

Honduras estaba determinado a participar en el Proceso en lo que tocaba las áreas marítimas, y por medio de la OEA, y con el beneplácito de Guatemala y Belice, su abogado Phillipe Sands participó en las discusiones del PC sobre esas propuestas.

La cuestión de áreas marítimas solo era un elemento esencial para negociar; el otro, alrededor del cual había más diferencias era, por supuesto, el terreno. Belice había dicho claramente que de ninguna manera consideraría cesión de su territorio, pero Guatemala insistía que

era una especie de “suicidio político” llegar a un acuerdo sin territorio, por nominal que fuera. Entonces tras varios meses, los Conciliadores fueron buscando fórmulas para cumplir con el requerimiento de Guatemala. Una idea fue utilizar el hecho de que el Tratado de 1859, el cual fijaba una parte de la frontera, dice “y desde los Raudales de Garbutt, Norte derecho, hasta donde toca con la frontera mexicana”. La línea trazada en la actualidad entre estos dos puntos no era exactamente “norte derecho”, y si se enderezaba para hacerla corresponde estrictamente con las palabras del tratado, entonces Guatemala podría obtener unos 3.3 millas cuadradas.

No obstante, Guatemala dijo que esto no era suficiente, y los Conciliadores sugirieron un intercambio de tierras: que la frontera se trace como una “culebra”, dando a Guatemala tierra al este de la Línea donde estaban los pobladores guatemaltecos. Al mismo tiempo, el país cedería a Belice una porción de territorio de igual tamaño al oeste de la Línea. Se pasó mucho tiempo discutiendo sobre esta idea, sin saber de cuantos asentamientos se hablaba y la extensión del territorio negociable. El asentamiento de Santa Rosa era el único reconocido por Belice dentro de la extensión de la zona de disputa, mientras que Guatemala insistía en que eran varios. De manera que Belice solicitó una misión especial de la OEA para definir la situación.

La misión de la OEA se realizó del 18 a 21 de junio de 2002 por cuatro oficiales de la OEA cuyo informe concluyó que Santa Rosa era la única aldea en la Zona y que estaba compuesto por 134 guatemaltecos. Con tan poca gente y terreno, era más fácil abandonar la idea de un canje de terrenos, lo cual estaba causando tanta controversia.

Los Conciliadores siguieron consultando, discutiendo, ponderando, advirtiendo y tratando de convencer a sus respectivas Partes. Las Partes no se enfrentaban directamente, más bien, a partir de una diplomacia itinerante de sus Conciliadores, finalmente el PC logró un documento que satisfacía a ambas partes.

Las propuestas de los conciliadores y su recepción

Las Propuestas de los Conciliadores presentadas al SG/OEA el 30 de agosto de 2002 contenían tres elementos esenciales de la disputa: terrestre, marítima y financiera. La frontera terrestre entre los dos países se definió en coordinación, pero corresponde exactamente a aquella área contenida en el Tratado de 1859. Eso significaba que, al ratificarla, Belice “perdiera” unos 3.3 millas cuadradas, puesto que el monumento que se ha usado para marcar la línea fronteriza no está al norte derecho del de Garbutt’s como lo menciona el tratado.

En cuanto a los pobladores de Santa Rosa, se les concedió el derecho de continuar viviendo allí por el resto de sus vidas, pero bajo las leyes de Belice. A la vez, se construyó un Asentamiento Humano especial en Guatemala con un Fondo Financiero de Desarrollo. Los pobladores de Santa Rosa tendrían derecho preferencial allí, pero tendrían que renunciar a su derecho de vivir en Santa Rosa, lo que finalmente decidieron.

Para las áreas marítimas, el quid del acuerdo, los Conciliadores acudieron a “mapas indicativos,” ya que no era posible referirse a coordenadas geográficas precisas. La frontera marítima entre los mares territoriales de Belice y Guatemala es la Línea de Equidistancia. Belice acepta la línea de cierre de la Bahía de Amatique, entre el cabo Tres Puntas y la ribera sur del río Sarstún; Guatemala y Honduras aceptan el Sistema de Línea de Base Recta publicado por Belice; y Belice y Guatemala aceptan el Sistema de Línea de Base Recta publicado por Honduras. (Anteriormente, Guatemala había protestado contra ambas líneas). Y para dar a Guatemala su salida al mar, se propuso un corredor de acceso con derechos de navegación irrestrictos que se extiende por dos millas a ambos lados de la línea de equidistancia que divide el mar territorial de Belice del mar territorial de Honduras.

Las Zonas Exclusivas Económicas (ZEE) y las Plataformas Continentales de Belice, Guatemala y Honduras en el Golfo de Honduras serán las que aparecen en los mapas indicativos que forman parte de la propuesta. Pero para que la ZEE de Guatemala (de 2000mn) estuviera limitada: Belice tendrá derecho a una proporción razonable de los volúmenes de captura permisibles según lo que establezca la Comisión Tripartita. Además, la explotación y explotación de recursos naturales en el fondo o subsuelo marino serán realizadas conjuntamente por Belice y Guatemala y conjuntamente por Honduras y Guatemala en las respectivas zonas.

Se propone el establecimiento de un Parque Ecológico en relación con tres zonas que abarcan las zonas costeras, insulares y marítimas de Belice, Guatemala y Honduras, que constituirá una zona única y estará sujeto a un régimen especial que será adoptado por los tres Gobiernos, sin perjuicio de su soberanía y/o de sus derechos soberanos en la zona prescrita en el momento de la entrada en vigor de los Tratados de Solución del Diferendo.

Además, se propuso el establecimiento de un Fondo Fiduciario de Desarrollo, de por lo menos US\$200 millones, que promoverá el desarrollo en ambos países y, específicamente, el alivio de la extrema pobreza y la carencia de tierras en las provincias fronterizas de Guatemala. También se propuso el establecimiento, desarrollo y protección del Parque Ecológico Belice-Guatemala-Honduras, y la puesta en práctica de estas Propuestas y de los Tratados de Solución del Diferendo. El Fondo sería administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Finalmente, se recomendó que los pueblos de Belice y Guatemala lleven a cabo referendos el mismo día en ambos países para decidir si aceptan las Propuestas, dentro de un plazo de setenta y cinco (75) días contados a partir de la fecha de presentación de las Propuestas.

El mismo día que entregaron sus propuestas al SG/OEA los Conciliadores recomendaron que las partes firmen una carta que denominaron “side letter,” acordando que, si los pueblos de Belice o Guatemala rechazaran las Propuestas, las Partes acuerden someter el diferendo territorial al Corte Internacional de Justicia.

Al publicarse las Propuestas, el Secretario General de la ONU y los voceros de muchos países de todo el mundo expresaron su felicitación y apoyo. En una ceremonia en la sede de la OEA el 17 de septiembre de 2002, el Secretario General César Gaviria pronunció que “se trata de un acuerdo balanceado, comprensivo, definitivo, honorable y permanente del diferendo territorial”. El Secretario de Estado estadounidense Colin Powell expresó el apoyo de su país para las Propuestas, y declaró que “la aprobación de estas propuestas por los pueblos de Belice y Guatemala será un hito, un ejemplo para la región”. El canciller de Honduras, Guillermo Pérez Cadalso, expreso que los Conciliadores habían presentado “una propuesta de solución admirable por su imaginación, creatividad y equilibrio”. Añadió que, en relación con las cuestiones marítimas, han propuesto la delimitación “por acuerdo de las Partes y con base en el Derecho Internacional con el fin de lograr un resultado equitativo”. El canciller mexicano, Jorge Castañeda, manifestó que “esta controversia, que durante tanto tiempo constituyó un motivo de incertidumbre jurídica para dos naciones, tiene ahora bases sólidas para su solución”. Un ministro de la cancillería británica, Dennis Macshane, anunció que su gobierno haría una contribución substancial al Fondo Fiduciario de Desarrollo.

El canciller beliceño, Assad Shoman, aseguró que las Propuestas no solo representan la mejor oportunidad para resolver para siempre una disputa que ha mantenido alejados a dos pueblos por demasiado tiempo, sino que también resuelve problemas más allá de la disputa. El canciller guatemalteco, Gabriel Orellana, reafirmó su “convencimiento de que haberle confiado su conducción a la Comisión de Conciliadores, bajo los auspicios de la O.E.A., fue lo más adecuado en aras del espíritu pacifista propio del Sistema Interamericano”. Al mismo tiempo, sonó una nota de cautela, explicando que el gobierno había iniciado las consultas necesarias y que “han generado ya toda clase de reacciones” en Guatemala, y advirtió que el gobierno estaba escaso de recursos financieros.

Sin embargo, después de este clima optimista, El 7 de febrero de 2003 las Partes firmaron un acuerdo de transición, preservando las propuestas, pero posponiendo las consultas populares, y meses después, el 25 de agosto del 2003 la cancillería guatemalteca mandó una carta al SG afirmando que:

Tras un detenido análisis del documento mi gobierno ha concluido que las propuestas y recomendaciones no guardan un equilibrio que nos permita identificar los intereses y reclamaciones de Guatemala, lo que las hace no aceptables. Aparte de ello, las propuestas incluyen estipulaciones que riñen con el ordenamiento jurídico de Guatemala. Por lo tanto, el Gobierno de Guatemala no encuentra condiciones políticas y legales para someterlas a Consulta Popular, y en consecuencia manifiesta que no acepta, en la forma planteada, las ‘Propuestas del Panel de Conciliación’.

Es oportuno recordar que ambos gobiernos tuvieron un control absoluto sobre lo que los Conciliadores recomendaban. Al final, ambos cancilleres, después de consultar con sus respectivos gobiernos, acordaron las Propuestas con todos sus puntos. El conciliador nombrado por

Guatemala afirmó en una entrevista con la BBC el 3 de septiembre de 2003: “los guatemaltecos fueron enteramente informados y consultados y, creo yo, comprendieron que este conjunto de Propuestas y los acuerdos formales que deberían haber emanado de las Propuestas hubiesen contribuido a los intereses de ambos países”. Los dos gobiernos no se comprometieron a aceptar y aplicar las Propuestas, pero sí someterlas a consulta popular, y en caso de que ambos pueblos lo aceptaran, convertirlas en tratados vinculantes; en caso de que uno o ambos pueblos lo rechazaran, se comprometieron a someter el diferendo territorial al Corte Internacional de Justicia. Pero el gobierno guatemalteco decidió romper su compromiso y no someter las Propuestas a consulta popular.

Problemas fundamentales del Proceso

Si consideramos la historia, cultura y realidad política de Guatemala y de Belice, podemos concluir que siempre han negociado desde dos paradigmas culturales muy distintos.

En Guatemala, los mismos españoles colonizadores y sus descendientes continuaron a gobernando el país después de la independencia. La mayoría de la población indígena, seguían siendo virtuales siervos, marginados y sin poder. La historia de racismo, dictaduras y explotación se interrumpió por una década (1944-1954), seguido por más dictaduras, a veces bajo la cobertura de elecciones fraudulentas, hasta 1985. Durante ese tiempo el ejército se consolidó e institucionalizó como una fuerza política autoritaria. Los partidos políticos no tienen raíces profundas en la sociedad, y normalmente exaltan a personalidades, sin ideologías o plataformas bien definidas y duraderas. Existe una cultura autoritaria, donde una pequeña élite se otorga la facultad de decidir para la nación.

Belice logró la independencia 160 años después de Guatemala, habiendo pasado por un proceso de varias décadas de democratización que incluyó el desarrollo de un sistema de democracia parlamentaria bipartidista al modelo inglés, y los que acudieron al poder al lograr la independencia eran beliceños, no británicos; los colonizadores siempre fueron una muy pequeña minoría.

No obstante, Belice tiene una cultura política, legal y diplomática anglosajona; opera el sistema de derecho consuetudinario, que evolucionó como respuestas basadas en hechos a disputas específicas (Stavenghagen, García). La jurisprudencia de Guatemala se basa en sistemas de derecho civil donde las leyes son codificadas, desarrolladas sistemáticamente, desde una base teórica construida sobre un conjunto de principios y reglas para resolver disputas (Costales, Chenaut, Fernández). Por lo tanto, en Belice la tendencia es pensar que, una vez concluido un acuerdo, ya no hay más que discutir, y el próximo paso su implementación. La cultura guatemalteca, por otro lado, le hace juzgar un acuerdo teniendo en cuenta si satisface sus principios básicos, incluyendo la soberanía e integridad territorial, y por ende “como un paso provisional en un viaje sin fin, otro paso en una relación abierta”.⁸

Así fue como, después de haber acordado someter las Propuestas a consulta popular en frente de un grupo de ministros y diplomáticos de todo el hemisferio, Guatemala luego insistió en que las Propuestas que había elaborado y aceptado requerían más negociación, y luego las rechazó completamente.

A la vez, las Partes tenían concepciones muy distintas de la historia. Para los guatemaltecos, el tratado de 1859 significaba un episodio en su historia que interpretaba como una gran injusticia, y siempre simbolizaría un sentido nacional de orgullo herido y de resentimiento. Para Belice, el Tratado de 1859 fue lo que en la ley internacional se considera la fuente del “título” al territorio.

Desde 1945 hasta 1985, la Constitución de Guatemala declaraba que Belice era parte del territorio guatemalteco que se debiera recuperar. En 1985, la nueva constitución en el artículo 19 transitorio dice:

El Ejecutivo queda facultado para realizar las gestiones que tiendan a resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, de conformidad con los intereses nacionales. Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso de la República al procedimiento de consulta popular.

Todos pensaban que esto ayudaba a resolver la disputa con Belice, ya que la Constitución no reclama Belice como territorio guatemalteco. No obstante, en realidad, esto lo ha hecho más difícil, ya que cualquier funcionario puede alegar que una propuesta de solución no está “de conformidad con los intereses nacionales” y además, que no se atreve a someterlo a consulta popular porque sería rechazado. Fue precisamente esta argumentación la que usó el gobierno de Guatemala para negarse a implementar los acuerdos que previamente había convenido.

El Petén

No se puede ignorar tampoco que existen focos de poder y conflicto en la zona que representa la frontera entre Guatemala y Belice, el Petén. El territorio del Petén, que en 1960 tenía una población mayoritariamente indígena de 26 000, fue entregado a militares y a sus socios en grandes parcelas como parte de la estrategia contrainsurgente de la guerra civil. Los militares promovieron la migración desde otras provincias guatemaltecas, y en 2010 Peten tenía una población de 613 700, menos de 30 % indígena.

⁹ Un estudio reciente nota:

Y es que el departamento de Petén, casi un tercio del territorio nacional se ha convertido en una zona de disputa de recursos estratégicos: petróleo, obra pública, biodiversidad, agua, tierra y una ubicación clave para el trasiego de mercancías y personas. En esta disputa, los grupos en contienda no son sólo grupos criminales, también operan transnacionales, grandes empresas nacionales con intereses en turismo y agrocombustibles, lo que se ha denominado como grupos de poder regional.¹⁰

Por lo tanto, hay incursiones diarias a Belice desde Guatemala, no solo por pobres campesinos sin tierra. La naturaleza y escala de las actividades indican que muchos de estas incursiones ocurren bajo el auspicio de

grupos de poder político, económico y criminal en el Petén, quienes controlan la frontera y el comercio lucrativo que se lleva a cabo. Así, la tala de madera, tráfico humano y de drogas, contrabando, minería de oro, extracción de xate y otras plantas y animales exóticos, así como el saqueo de sitios arqueológicos, causan tremendo daño ambiental y amenazan la seguridad nacional. El gobierno central de Guatemala no puede controlar estos grupos en Petén.

Sin embargo, se puede concluir que, por encima de todas estas dificultades el Proceso tuvo éxito. Los Conciliadores lograron acercar las Partes y concluir con Propuestas aceptables a ambos, el apoyo de la OEA como testigo de honor y como verificador de hechos funcionó bien, otros agentes de la comunidad internacional apoyaron el Proceso, y sus conclusiones fueron muy bien recibidas por esa comunidad. Entonces se puede afirmar que el modelo sí puede ser utilizado “para otras controversias que tenemos todavía pendientes” en las Américas.

El “side letter” del Proceso

Después de que quedó bastante claro que Guatemala no tenía ninguna intención de poner las Propuestas a consideración de la población como se había comprometido, los negociadores beliceños decidieron que la única opción para lograr el objetivo de resolver la disputa pacíficamente era acudir al “side letter,” o sea la carta adjunta, que las partes habían firmado como parte de las propuestas, pero sin hacerlo público. En esa carta se había acordado que si las propuestas no fueran aceptadas por cualquiera de los pueblos en el referéndum, entonces se remitiría la disputa a la CIJ.

No obstante, a pesar de que esa carta fue emitida a instancia de Guatemala, en armonía con “la Clarinada”, en el año 2003, cuando Belice trató de hacerlo efectivo, Guatemala puso reparos e insistió en que se debía seguir negociando. Nunca explicaron a que se debía su repentino cambio de política. Podemos aventurarnos a conjeturar que este cambio se debió al hecho de que en 2002 Belice había publicado una opinión sobre el caso, escrita por cuatro de los juristas internacionales más destacados, incluyendo un reciente Presidente de la CIJ, que concluyó que Guatemala no tenía posibilidades de ganar territorio de Belice en la CIJ.

Después de dos años de diplomacia y negociaciones, los beliceños lograron que Guatemala firmara un nuevo acuerdo en 2005 que dio el poder al Secretario General de la OEA para determinar que, de no llegar a un acuerdo sobre algunos de los temas, se podía recomendar a las Partes que estos puntos se presenten a la CIJ.

Le costó mucho a Belice lograr que el SG de la OEA hiciera esa recomendación. Se tuvo que pasar por dos años de inútiles negociaciones que eran intrínsecamente infructuosos, ya que se trataba de negociar la división de mares territoriales sin antes acordar cual era el territorio que correspondía a las zonas marítimas de las partes en disputa. Esas negociaciones también involucraron a Honduras, que hizo todo lo posible para dar sentido a la negociación, pero se hizo claro que la estrategia de

Guatemala era perder tiempo discutiendo lo que era imposible resolver. Le tomó más de un año a la diplomacia beliceña lograr que al fin, en noviembre del 2007, se recomendará a las partes someter el caso a la OEA.

Tomó más de un año lograr que Guatemala firmara. El 8 de diciembre del 2008, el acuerdo especial para someter el reclamo territorial, insular y marítimo por fin se remitió a la CIJ. El primer artículo dice que de acuerdo con el artículo 38(1) del Estatuto de la CIJ, las Partes convienen en someter a la Corte la disputa descrita. Este fue un punto de mucha discusión, ya que la posición de Guatemala desde 1946, cuando el Reino Unido sugirió llevar el caso a la CIJ y Guatemala se negó a menos que fuera bajo el artículo 38(2), que dice que la corte puede decidir un litigio *ex aequo et bono*¹¹ si las partes así lo acuerden. Ningún caso se ha sometido a la corte por medio del 38(2), ya que nadie sabe qué elementos los jueces tomarían en cuenta si no están restringidos a aplicar estrictamente la ley internacional. Pero Guatemala usó esa demanda por décadas para evitar ir a la corte estrictamente sobre la base de la ley internacional, bajo el supuesto de que estaba segura de su posición legal. Guatemala tenía presente la opinión a Manley Hudson, el abogado internacional norteamericano más estacado de la época en 1950, quien después de una consulta, hizo saber que era poco probable que Guatemala pudiera ganar territorio de Belice llevando el caso a la CIJ, ni siquiera si se decidiera *ex aequo et bono*.¹²

El Acuerdo Especial define el caso en estos términos:

Las Partes solicitan a la Corte que determine, de conformidad con las reglas aplicables del derecho internacional según se especifican en el artículo 38(1) del Estatuto de la Corte, toda y cualquier reclamación legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios, que declare los derechos de ambas Partes y que determine la línea fronteriza de sus respectivos territorios y áreas.

Se estipuló que el Gobierno de Guatemala presentara una Memoria dentro de los doce meses siguientes a la fecha en la que el presente Acuerdo Especial haya sido comunicado al Secretario de la Corte. Por su parte, Belice tendría un año para presentar su contramemoria. Guatemala podría presentar una réplica dentro de los seis meses siguientes, y Belice su réplica dentro de los seis meses siguientes—un total de tres años solo para presentar sus argumentos por escrito. Las partes podrían presentar, además, sus casos en los idiomas inglés o español, siempre y cuando cualquier alegato o documento que sea presentado en español vaya acompañado por su traducción al inglés.

Por último, se propuso que el juicio sea definitivo con el fin de dirimir de una vez por toda con la disputa de acuerdo con lo que dice el artículo 5.

Las Partes aceptarán como definitivo y obligatorio el fallo de la Corte, y se comprometen a cumplirlo y ejecutarlo íntegramente y de buena fe. En particular, las Partes convienen en que, dentro de los tres meses siguientes a la fecha del fallo de la Corte, acordarán la composición y términos de referencia de una Comisión Binacional que proceda a fijar los límites territoriales de conformidad con la decisión de la Corte. En caso de que no lleguen a un acuerdo en el plazo de tres meses, cualquiera de las Partes podrá solicitar al Secretario General de la

Organización de los Estados Americanos que nombre a los integrantes de dicha Comisión Binacional y prescriba sus términos de referencia, después de la debida consulta con las Partes.

Por su parte, la constitución de Guatemala requiere que cualquier arreglo definitivo del diferendo sea sometido a consulta popular, al igual que en su contra parte beliceña.

Hacia los referéndums: entre el Sí y el No

Tomó varios años para que el gobierno de Guatemala decidiera ir al referendo de forma simultánea con Belice. En abril de 2012 se acordó que ambos referendos se celebraran el 6 de octubre de 2013, pero en abril de 2013 el gobierno de Guatemala lo pospuso. El 25 de mayo de 2015, las Partes firmaron un Protocolo enmendando el Acuerdo Especial para permitir la celebración de referendos “simultánea o separadamente en las fechas más convenientes para las partes”. Mientras Guatemala seguía dilatando el proceso, Belice había decidido adoptar la política de no ser el primero en celebrar el referéndum, con el argumento de que no valía la pena gastar tanto dinero en un referéndum si no se sabía si Guatemala llamaría a un plebiscito o no.

En octubre de 2017, el gobierno guatemalteco anunció que el referéndum sería el 18 de marzo de 2018. Poco después, cambiaron la fecha para el 15 de abril. El 16 en la mañana el Tribunal Supremo Electoral anunció, como resultados preliminares, que votaron casi 2 millones de personas –más del 25 % del electorado–, y que más del 95 % votó “Sí”.¹³ Ese mismo día, un comunicado de prensa del Gobierno de Belice declaró que “reconoce los resultados como un paso más hacia la solución permanente de la vieja disputa. Este acto de expresión cívica en Guatemala se realizó sin problemas y eficientemente, contribuyendo al fortalecimiento de democracia, paz y seguridad tanto en Guatemala como en la región”. El comunicado estableció además que, “de conformidad con el Acuerdo Especial, el Gobierno de Belice se compromete a realizar su propio referéndum para que el electorado decida si debiésemos presentar el reclamo de Guatemala a la CIJ para un arreglo final. La fecha se fijará después de que el ejercicio de reinscripción nacional haya producido un padrón electoral nuevo y robusto”.¹⁴

La fecha anunciada para el referéndum en Belice fue el 10 de abril del 2019. Se suponía que la gran mayoría de la población votaría el Sí, basado en el hartazgo que la vieja disputa había representado para la política interna beliceña. Con ello se esperaba que, de forma segura y democrática, se terminara la vieja disputa territorial con Guatemala. Además, las opiniones de reconocidos abogados internacionales consultados por ambos países coincidían en que el reclamo de Guatemala carecía de mérito legal, y que la CIJ no tendría otra opción que rechazarlo por completo.

La situación política parecía ser óptimamente provechosa para lograr una votación rotunda a favor del Sí. El reclamo de Guatemala, desde los años 1950s, había dividido al pueblo beliceño absolutamente a partir de

las posiciones de los dos partidos dominantes: el PUP (Partido Unido del Pueblo), ganador de todas las elecciones desde el sufragio universal (1954) hasta lograr la independencia en 1981, y el UDP (Partido Democrático Unido antes NIP), que se resistía a la independencia, alegando que el PUP estaba “vendiendo” el país a Guatemala. Fue durante la administración del PUP (en el período 1998-2008), que se avanzó en el Proceso de Conciliación y se hicieron todos los esfuerzos, apoyados por el UDP de la oposición, para promover el sometimiento del caso a la CIJ.

Con el cambio de administración y el UDP en el poder las cosas dieron un giro inesperado. Desde que el Acuerdo Especial que se firmó en 2008, hubo voces en Belice que se pronunciaron en contra de ir a la CIJ. Argumentaban que Belice ya tenía la posesión del territorio de forma fáctica y, por lo tanto, no había razones para arriesgar esta situación acudiendo a la corte. Paulatinamente, el número de adeptos a esta posición se fue incrementando. Así, desde 2013, el gobierno había creado una “Unidad del Referéndum,” liderado primero por Stuart Leslie, asesor del líder de la Oposición John Briceño, y luego del Embajador Alexis Rosado, acreditado en Guatemala. Esta unidad trabajó a nivel nacional, visitando escuelas y sosteniendo reuniones en ciudades, pueblos y aldeas, distribuyendo múltiples publicaciones, explicando los hechos alrededor de la CIJ y como Belice trataría el caso. No obstante, ni esta unidad ni el propio gobierno, ni el UDP, ni el PUP estaban promoviendo la campaña por el Sí.

Cuando se anunció que el referéndum se llevaría a llevar a cabo en abril de 2019, el grupo de personas en contra se intensificó y esta posición comenzó a ganar más espacios en los medios de comunicación principales del país: radio y televisión. A pocos meses de la fecha, a finales de 2018, se pronosticaba que el No ganaría el referéndum ampliamente, al menos por 70 a 80 por ciento.

Aparte del hecho de que varios grupos abogaban por el NO y la Unidad de Referéndum carecía de la autoridad para abogar por el Sí, dos hechos habían contribuido a que la opción del Sí pareciera casi imposible de lograrse.

Primero, el canciller Wilfred Elrington, quien abierta y reiteradamente promulgaba la idea de que Belice debería someter el caso a la CIJ, se había vuelto progresivamente más impopular y había afectado la opción Sí casi sin remedio. Con el paso de los años se había mostrado inflexible a los abusos y maniobras de la Cancillería y fuerzas armadas de Guatemala, lo que contribuyó a su descrédito. Desde el año 2007, y especialmente a partir del 2015, Guatemala comenzó a insistir que el río Sarstoon, en su totalidad, pertenecía a su territorio, no obstante que el tratado de límites indicaba que la frontera entre los dos países comenzaba en la boca del Río Sarstún, en el sur, siguiendo su cauce hasta los Raudales de “Gracias a Dios”.

En realidad, Guatemala siempre había respetado esa frontera, hasta que en años recientes de manera arbitraria comenzó a reclamar el río completo y trató de impedir, con la presencia constante de efectivos de las fuerzas armadas, el paso por el río no solo a los ciudadanos de Belice

sino incluso a sus fuerzas armadas, las cuales siempre habían transitado el río para dar servicio a su unidad destacada río arriba. El caso es que las medidas de confianza acordadas desde el 2000 no abarcaban la frontera sur, solo la del oeste. Belice llevó a cabo interminables negociaciones, incluso con el apoyo de la OEA y de los Estados Unidos, para lograr que Guatemala pactara medidas de confianza sobre el río Sarstoon, pero no fueron sino exitosas. Esta situación está asociada directamente con el comportamiento del canciller beliceño y su absoluta falta de conocimiento y astucia en la realización de negociaciones, lo cual resultó con que Guatemala no aceptara nuevas medidas de confianza; siguió causando incidentes, poniendo en peligro incluso la vida de civiles. El pueblo beliceño, por su parte, perdió toda confianza en el canciller y, por ende, en el gobierno, se percibía como incapaz en la misión de proteger a Belice de los abusos de las fuerzas armadas guatemaltecas. Por lo tanto, la posición a favor del No fue ganando gran popularidad.

Un segundo elemento a considerar es que el mismo partido que había diseñado la campaña para lograr que Guatemala aceptara presentar su reclamo a la CIJ, o sea el PUP, ahora se inclinaba a la posición por el No para acudir a la CIJ. Después de tres mandatos del UDP en el cargo, sin precedentes desde la independencia, el PUP tenía amplias perspectivas de ganar cualquier elección, y algunos dentro del partido decidieron actuar de forma oportunista, sumándose a quienes proponían el No.

Los que llevaron la campaña del No, que incluía pequeños partidos políticos, medios de prensa, distinguidos académicos y personas conocidas de la comunidad, y por supuesto el PUP, fueron descuidados en apegarse a la verdad, y asumían expresiones sensacionalistas para alarmar a la población e intentar convencerlos de que, si el caso fuera a la CIJ, sin dudas Belice iba a perder mucho territorio. Proclamaban que Guatemala había sobornado a varios de los jueces de la corte, y que no había ninguna posibilidad de Belice para ganar el juicio. Tomaban el caso de la corte, que de hecho favorecía a Belice, y le otorgaban una interpretación completamente inversa, supuestamente apoyados por personas que conocían la verdad. Decían que después de la independencia, el gobierno de Belice firmó varios acuerdos con Guatemala que tiraron el tratado de límites a la basura, y que el Acuerdo Especial había dado el poder a la Corte para trazar una frontera distinta a la que existía. Afirmaron que la Opinión de los juristas del 2002, aunque confiable en aquel entonces, ya no tenía valor porque las leyes habían cambiado y el gobierno había hecho tratos que perjudicaban la posición legal de Belice. Por último, señalaban el comportamiento y las declaraciones del canciller para inflamar más a la población y convencerlos de votar No.

Para confrontar esta situación y darle la vuelta a la tortilla, dos hechos fueron claves: la formación y trabajo de una ONG y la decisión del gobierno de hacer campaña abiertamente a favor del Sí.

La ONG “Ciudadanos para la Defensa de la Soberanía” (CDS) se formó legalmente el 4 de enero del 2019 con el propósito de lograr el Sí en el referéndum de abril. Tuvo apenas tres meses para lograr un cambio en la opinión pública.

Llevó a cabo varias acciones dramáticas para llamar la atención. Promovió una rueda de prensa de 5 (de los 6) excancilleres de la nación, uno de los cuales era el propio Primer Ministro Dean Barrow, quienes firmaron una declaración afirmando que lo mejor para la nación sería votar Sí en el referéndum, pues era la única manera para lograr concluir de una vez y para siempre el reclamo de Guatemala. Además, sostenían, que el caso de Belice era impregnable y la CIJ confirmaría el derecho título de Belice sobre todo su territorio. La ONG promovió la creación y colocación en todo el país de una enorme pancarta con las fotos de todos los Primeros Ministros de Belice señalando su apoyo a la presentación del caso a la CIJ, con el ex Primer Ministro Said Musa asegurando la opinión del fallecido George Price, Padre de la Nación.

Logró una nueva Opinión, desmintiendo todas las falsedades promovidas por la campana del No, redactado por uno de los juristas que habían escrito la Opinión del 2002, nada menos que el norteamericano, Juez Stephen Schwebel, quien había sido Presidente de la CIJ. Adicionalmente, concertó una entrevista a este juez, realizada por Vermont, el presentador de televisión con gran reputación en Belice. En la entrevista, el juez Schwebel logró desmentir las alegaciones de los proponentes del No y con ello se afianzó la confianza de que Belice ganaría el caso en la CIJ.

La ONG CDS fue la única organización que hizo campaña abierta y de manera contundentemente a favor del Sí. Antes de diseñar su campaña de opinión pública, estudió otras campañas similares en otros lugares, especialmente la campaña chilena que ganó el referéndum para destituir al general Pinochet. Realizó una campaña mediática que acentuó lo positivo. En lugar de presentar imágenes aterradoras de lo que sucedería si la gente votara No, destacó imágenes felices y alegres resultantes de votar Sí. Creó el logotipo “Sí por Belice”, un mensaje positivo y alentador que podía resonar con cualquier beliceño, y utilizó el color naranja para representar la pasión, la energía, la audacia y el activismo (evitando el rojo o el azul de los principales partidos políticos). Diseñó y montó enormes vallas publicitarias, así como pancartas y carteles en todo el país. Estos fueron hechos profesionalmente y a menudo con cierto toque de humor. Colocaba artículos y caricaturas en los periódicos. Contó con un pequeño grupo de oradores que pudieron explicar los temas de manera convincente y se presentaron en numerosos programas de entrevistas en la radio y la televisión, y en escuelas, lugares de trabajo, pueblos y reuniones de ayuntamientos en todo el país. Creó “fanzines” o revistas atractivas que explicaban los problemas con claridad y con imágenes visuales atractivas. El primero de ellos, titulado “Sí, No”, exponía todas las razones principales por las que la gente estaba discutiendo en contra de ir a los tribunales, todas las mentiras, suposiciones y especulaciones, tergiversaciones, reacciones instintivas, argumentos infundados y predicciones falsas. Luego, declaró claramente lo que sucedería si ganara el voto del No y qué pasaría si ganara el Sí, y concluyó que un voto del Sí finalmente pondría fin al reclamo sin pérdida de territorio. Otras revistas explicaron los principios que la CIJ utilizaría

para fijar los límites marítimos y la esencia de las opiniones legales sobre el tema.

CDS contrató a dos jóvenes diseñadores cubanos galardonados para crear decenas de videos de alta calidad (en concepción, contenido y técnica) totalmente inusuales para Belice. Varias de ellas fueron entrevistas puntuales con personas de gran prestigio de diferentes culturas y áreas de Belice. Otros desarrollaron temas sobre el referéndum con la ayuda de un grupo de danza moderna. Produjeron en video canciones compuestas para el evento, con caras sonrientes que decían Sí por Belice. Un dibujante experto y un artista de diseño gráfico se unieron al equipo y proporcionaron imágenes que eran a la vez atractivas e instructivas. Una estrategia fundamental fue compartir la cobertura de las apariciones en varios lugares en los medios y en las plataformas de las redes sociales de CDS para impulsar la atención a CDS y sus actividades. El elemento de redes sociales de la campaña CDS fue fundamental para la difusión de información y la persuasión. La campaña de redes sociales de CDS se lanzó el 15 de enero de 2019 con el inicio de su página de Facebook, seguida poco después con las páginas de “Ciudadanos por la defensa de la soberanía” en Instagram y YouTube. Para proyectar información y contenido a la mayor cantidad posible de usuarios de redes sociales de Belice, la estrategia más importante utilizada en Facebook y, en menor medida, en Instagram, fue la publicidad pagada.

CDS también colocó anuncios pagados, especialmente videos creados por el dúo cubano, en estaciones de televisión. CDS a menudo se asoció con la Unidad de Referéndum (que continuó su ininterrumpido programa de visitas a las comunidades), manteniendo el principio de presentar “Solo los hechos”. Por supuesto, los hechos, expresados de manera clara y sin rodeos, convencerían a la mayoría de la gente de ver el lado positivo de presentar el caso a la CIJ.

Mientras tanto, cuando faltaba pocas semanas para el día del referéndum, el gabinete del gobierno revisó su política y declaró que el gobierno apoyaba la opción de ir a la Corte, e instaba a todos votar el Sí. El partido UDP hizo lo mismo, y toda la maquinaria del partido se puso en plan de lograr el Sí en el referéndum. A partir de esa fecha, también el CDS coordinaba reuniones con algunos líderes del partido para dar charlas a sus seguidores.

Desde principios de 2019, y a medida que se acercaba la fecha de abril para el referéndum, se dedicó una gran cantidad de tiempo de los medios de comunicación y conversaciones por todo el país al debate sobre la CIJ. Las expectativas eran altas entre ambos bandos, aunque las encuestas informales mostraban que la brecha se había estado cerrando rápidamente y que a fines de marzo el Sí parecía tener más posibilidades de ganar. El 3 de abril, una semana antes del día de la consulta popular, el presidente del Tribunal Supremo otorgó una acusación (solicitada por el PUP) de suspender el referéndum por motivos técnicos, y el 8 de abril, dos días antes del día del referéndum, el presidente del tribunal de apelación confirmó el fallo. Esto obligó al gobierno a tomar una medida decisiva para dar la oportunidad al pueblo de expresarse sobre el asunto.

El 12 de abril, el gobierno presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de ley para convocar a referéndum el 8 de mayo de 2019. Los diputados del PUP, por supuesto, votarían en contra, pero el proyecto de ley se aprobaría de todos modos con la cómoda mayoría del gobierno. El gran drama del día, sin embargo, llegó con el discurso del dos veces ex primer ministro del PUP, que cumplía ocho mandatos como miembro de la Cámara, el Honorable Said Musa. Dijo que el proyecto de ley se aprobaría tanto si votaba sí como si no y declaró:

No desafiaré la línea de mi partido, por lo que me abstendré en este proyecto de ley. Pero, cuando llegue ese momento y llegará pronto, para votar sí debo ir a la CIJ, mi posición ya se conoce públicamente, votaré que sí. Votaré sí porque estoy convencido después de años de estar comprometido con este asunto, después de revisar hechos históricos, después de leer todas las opiniones legales de eruditos juristas internacionales que han estudiado el asunto, después de leer los casos decididos por la CIJ y la importancia primordial que da a los tratados de límites, estoy convencido de que Belice tiene un caso muy sólido para proteger y preservar nuestro territorio intacto; que el caso de Guatemala es infundado y sin mérito y que si el asunto llega a la corte internacional, la CIJ así lo encontrará.

A menos de un mes de la fecha del nuevo referéndum, y con la interposición de la larga Semana Santa, quedaba muy poco tiempo, y algunos decían que la demora era favorable al No, porque mostraba que el gobierno ni siquiera podía ganar un caso contra el PUP en los tribunales nacionales, ¿cómo se puede esperar que gane en la CIJ? Otros sintieron que la gente estaba enojada con el PUP por quitarles su derecho al voto, de una forma u otra, y que eso ayudaría a votar por el Sí. Lo cierto es que la declaración de Musa, quien disfrutaba del estatus de haber sido el único Primer Ministro del PUP junto con George Price, contribuyó enormemente a ayudar a aquellos miembros de PUP que no querían desafiar a su partido, que había intensificado su campaña del No, pero que en conciencia sabían que lo mejor para Belice era terminar el reclamo de una vez por todas en la CIJ.

La misma noche de la votación el 8 de mayo se supo el resultado: un respetable 65 % de los electores había ejercido su sufragio; 55 % votaron Sí y 44 % No. Al día siguiente el líder del PUP aceptó la decisión del pueblo y declaró la determinación del partido de colaborar con el gobierno en proseguir el caso ante la CIJ. Sería necesario antes de someter el caso a la corte dar un paso indispensable: enmendar la Ley de Áreas Marítimas de 1992, que declaró doce millas mar territorial para Belice, excepto en el área entre el Sarstoon y los Cayos Ranguana, donde decretó un límite de tres millas, pero para un tiempo y un propósito limitados: “proporcionar un marco para la negociación de un acuerdo definitivo sobre diferencias territoriales con la República de Guatemala”. Ahora que el pueblo había decidido someter el caso a la CIJ, ya no habría negociaciones sobre la frontera de mar territoriales, pues la CIJ lo definiría. El 20 de mayo la Cámara de Representantes aprobó unánimemente la enmienda a la ley, reclamando las 12 millas de mar territorial en consonancia con la ley internacional, y en ese órgano al igual que en el senado el día siguiente fue apoyado energéticamente por el PUP.

El 7 de junio de 2019, la CIJ tuvo conocimiento de la disputa entre Guatemala y Belice mediante un acuerdo especial, que Guatemala había informado a la Corte en agosto del 2018 y anunció que “Con estas dos notificaciones oficiales, el Tribunal se ocupa ahora del asunto”. La Corte fijó el 8 de junio de 2020 por la entrega de la Memoria de la República de Guatemala, y el 8 de junio de 2021 para la Contramemoria de Belice. No obstante, en abril del 2020 Guatemala solicitó una extensión de 12 meses debido a los problemas causados por el COVID-19, y la corte decidió la prórroga hasta el 8 de diciembre de 2020 como el plazo para la presentación de la Memoria de la República de Guatemala; y la prórroga hasta el 8 de junio de 2022 el plazo para la presentación de la Contramemoria de Belice.

Conclusiones: El Proceso tuvo éxito

El Proceso de Conciliación que se instituyó en el año 2000 tuvo uno de sus resultados en 2002 con la Propuestas de los Conciliadores en 2002, que ofrecieron la posibilidad de dar termino final al reclamo territorial de Guatemala sobre Belice, pero que lamentablemente Guatemala más tarde denunció. Otros acuerdos importantes, fueron las medidas de confianza; última la de 2005 que a la fecha se encuentra vigente. Estos acuerdos, que han incluido la instalación de una oficina de la OEA en la frontera, indiscutiblemente han ayudado a aliviar tensiones a lo largo de la frontera este/oeste y han ofrecido métodos pacíficos para resolver conflictos. De cierta manera se puede medir el valor de estos MFC comparado la situación de relativa armonía en esa frontera con la conflictiva del sur, donde no se ha podido lograr algún acuerdo de medidas de confianza.

El hecho de que los dos países se encuentran ahora frente a la Corte Internacional de Justicia también es un efecto directo del Proceso de Conciliación, ya que la carta adjunta que las partes firmaron en 2002 decía en efecto que, si no prosperaran las propuestas de los Conciliadores por ser rechazadas por alguna de las partes, se comprometieran a someter el caso a la CIJ. Y, finalmente, después de casi veinte años de vacilaciones, así se procedió.

Bibliografía

- Costales, Javier Fernández. Las Comunidades Autónomas y el Derecho Civil: Derecho Foral y Derecho Consuetudinario Leonés. *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial* 25.60 (1985): 1-24.
- Chenaut, Victoria. *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio de derecho*. Vol. 36. Anthropos Editorial, 2002.
- Fursman, Noël. Belice: balance de los dos primeros años de vida independiente. *Foro Internacional* 24.2 (94 (1983): 131-154.
- Fernández, Miguel Bajo. El derecho penal económico: un estudio de derecho positivo español. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 26.1 (1973): 91-141.

García, Carlos Ochoa. *Derecho consuetudinario y pluralismo jurídico*. Cholsamaj Fundacion, 2002.

Prensa Libre. Belice advierte a militares de Guatemala no tomar control del río Sarstun. Septiembre, 2019.

Stavenhagen, Rodolfo. Derecho consuetudinario indígena en América Latina. *Grandes Temas* (1990): 15.

Notas

- 1 La mayoría de los documentos citados en este artículo son de la colección personal del autor.
- 2 Portillo fue candidato del Frente Revolucionario Guatemalteco, a pesar de su nombre era un partido de derecha dirigido por el anterior golpista, General Ríos Montt.
- 3 La única excepción a este patrón de continuas pero breves ocupaciones fue el asentamiento de Santa Rosa, que jugó un papel clave en el Proceso de Conciliación. Según sus pobladores guatemaltecos, el asentamiento se había fundado en 1988, aunque no detectado por las FDB sino hasta 1992. Esta comunidad fue objeto por muchos años de un acuerdo tácito entre los dos gobiernos para su reubicación.
- 4 Orellana ya tenía historia en el caso. Véase más adelante.
- 5 Shoman también había sido involucrado en el asunto, desde antes de la independencia. Durante este Proceso, era el embajador al Reino Unido hasta enero del 2002, cuando fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores.
- 6 El rol del PC “sería el de encaminar el proceso de negociaciones hacia una resolución final del diferendo territorial”. Podían, además, solicitar a las Partes que presenten sus argumentos sobre la disputa; recomendar medidas específicas, celebrar reuniones, hacer las recomendaciones para romper estancamientos. Su mandato expiraría el 31 de agosto del 2001, pero se podría extender por mutuo acuerdo entre ambos Estados.
- 7 “Research Department Note 26/82. The Sapodilla Cays”, American Section, Foreign and Commonwealth Office (FCO) UK, noviembre de 1982. La cita es una traducción del autor del inglés.
- 8 Raymond Cohen, *Negotiating Across Cultures*, revised edition, 1999, United States Institute of Peace Press, Washington, p. 201.
- 9 “Cifras para el desarrollo humano. Petén”, PNUD, Guatemala, 2011.
- 10 “Grupos de Poder en Petén: Territorio, política y negocios”, julio 2011, p. 12.
- 11 Es decir, tomando en cuenta cosas además de la ley.
- 12 Hudson, Manley O., “Opinion on the Belize Dispute Submitted to the Government of the Republic of Guatemala,” June 30, 1950, Judge Hudson Papers, Harvard Law School Library.
- 13 Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, 16 de abril del 2018, <http://resultados2018.tse.org.gt/consulta/panel/index.php>
- 14 Government of Belize Press Office press release of 16 April 2018.

Notas de autor

- 1 Beliceño. Assad Shoman formó la Secretaría para la Independencia de Belice en la oficina del primer ministro George Price en 1971 y fue fundamental en la elaboración y ejecución del proyecto de “internacionalización” que condujo a la independencia de Belice en 1981. Desde entonces, ha participado en muchas de las negociaciones destinadas a poner

fin al reclamo territorial de Guatemala a Belice, incluido el Proceso de Facilitación, como Ministro de Relaciones Exteriores y Embajador. Actualmente es el Agente de Belice ante la Corte Internacional de Justicia para el caso relacionado con el reclamo territorial de Guatemala a Belice.