

REFLEXIONES EN TORNO AL LIBRO *LA CUESTIÓN DE BELICE*

Jorge Mario García Laguardia
Embajador de Guatemala en Costa Rica

Alberto Herrarte. *La cuestión de Belice*. Ed. Ministerio de Educación Pública. Guatemala, 2000

Tiene razón Mario Rodríguez, el historiador norteamericano que probablemente más ha estudiado nuestro siglo diecinueve, al afirmar que la intervención extranjera ha sido una constante negativa y frustrante en la historia republicana. Transitismo y dependencia se entrelazan en nuestro devenir histórico.

La proyectada comunicación interoceánica que en el centro de Mesoamérica era un hecho casi natural, afectó nuestro accidentado pasado. Al salir de la dominación española, las potencias de entonces volvieron los ojos hacia nosotros y funcionarios con instrucciones especiales, comerciantes aventureros, empresarios y especuladores inescrupulosos, aparecieron por doquier en busca de riqueza fácil o emociones fuertes.

Gran Bretaña fue el país que subrayó su presencia y su influencia durante los primeros años republicanos en la federación y en el estado constituido en república independiente. Los centroamericanos, decía Sarmiento, habíamos hecho de cada aldea un estado soberano. Y es que la división y la pequeñez, hacía más fácil el intervencionismo y los protectores.

En principio, el interés inglés estaba centrado en lo que era el territorio del estado de Guatemala. Pero este interés después se extendió, no solo a Belice parte de la Verapaz, sino a las islas de la bahía y a la Mosquitia y en general a la costa norte de Centroamérica. Los avatares de los primeros proyec-

tos de reconstruir la unión después del fracaso federal; siempre tuvieron el fantasma del extranjero a sus espaldas y alguna agresión directa o amenaza de ella. Y un diplomático Palmerstoniano representa crudamente esa nefasta política, el Cónsul inglés Federico Chatfield a quien José Francisco Barrundia calificaba como "...una horrenda e incalculable maldición, un azote perenne que corroe las entrañas de Centroamérica".

Pero esa política imperialista y de intervención directa extranjera, contó con la colaboración de muchas e importantes personalidades guatemaltecas de la época, aliados locales que anteponían sus intereses personales o sus fobias políticas, al amor a Centroamérica. Como se ha dicho "no es una historia muy sana aún si solo se le mira retrospectivamente, y además proporciona muchos elementos de reflexión al lector interesado".

Guatemala fue la más perjudicada, porque aquí los intereses eran más importantes en manos de rudos y prepotentes cortadores anglosajones de madera, porque su presencia era más antigua y más cercana, y porque nuestros negociadores no siempre fueron los mejores o nunca tuvieron suerte.

La presencia inglesa en Roatán y la Mosquitia, dio pie a los liberales Francisco Morazán y Mariano Gálvez, para levantar la bandera de la unión regional alrededor de un gobierno central que obtuviera respeto de las potencias imperiales. Pero era el ocaso de la federación. Los intentos inmediatos de reconstruirla, fracasaron ante los intereses foráneos que se le oponían.

Chatfield, con su pragmatismo político innato y persistente, que se había encontrado al llegar, como dicen sus informes, con una naturaleza idílica y un caos político, se tragó

sus reservas contra los conservadores, a quienes consideraba demasiado tradicionalistas, xenófobos y prejuiciados económica y religiosamente, y se alió con ellos en su tarea de legalizar la presencia inglesa y lograr la cesión territorial sin violar los compromisos internacionales; a su favor estaba el ansia de poder de un partido que había sido excluido, y que en el desconcierto del fracaso de la unión federal, estaba en condiciones de negociar su acceso a la dirección.

En esa situación era fácil pensar que aceptaría todas sus condiciones "por severas que pudieran parecer", dada su obsesión por llegar al poder de donde se les había alejado, lo que ya les había hecho aceptar hasta la dirigencia del plebeyo Carrera, tan alejado de su aristocratismo.

En esas condiciones logró que derogaran el artículo 43 del Decreto liberal de 4 de agosto de 1938, por el cual Guatemala declaraba terminantemente su soberanía sobre Belice, y les hizo pedir que Gran Bretaña, garantizase la paz en Centroamérica, que era como justificar su larga intervención. Desde el año 39, el de la crisis general, los conservadores habían aceptado todas las condiciones y reglas del juego que la hábil diplomacia inglesa había fijado. Pedir la garantía de la paz, significaba, en la realidad, solicitar un protectorado británico, como los conservadores de toda la región pedían, no solo los de Guatemala, aunque ellos dirigían la maniobra.

Manuel Francisco Pavón, de los mejores conservadores con Juan José Aycinena, y quien fue secretario del Cónsul inglés, respaldó con entusiasmo la celebración de un tratado con Inglaterra, se suponía para impedir que Belice cayera en manos de Estados Unidos; y esta petición es el antecedente que permitió más tarde a Charles Wyke negociar con sospechosa facilidad y celeridad, el fatídico Tratado de 1859, en relación con los límites y el establecimiento de la frontera.

Las intenciones británicas habían sido expuestas nítidamente y en lenguaje muy expresivo. Desde 1825 George Canning afirmó en cruda sentencia que: "La hazaña ya fue realizada, el clavo metido. Hispanoamérica es libre, y si no administramos tristemente mal nuestros asuntos, ella es inglesa". Y años más tarde, en 1838, Lord Palmerston en carta a Lord Glenelg, le decía, en el mejor estilo inglés de época: Honduras es nuestra por el mejor de los títulos, el de la espada".

La presencia de los Estados Unidos que desemboca en el Tratado Clayton-Bulwer es posterior aunque con antecedentes que la anunciaban. Desde el Tratado de 1783, trató de eliminar el peligro de la presencia de las potencias europeas de entonces: España, Inglaterra y Francia. Y aunque Centroamérica en el proceso de independencia llama mucho menos la atención que otras regiones, México y el Sur, la influencia intelectual e ideológica se hace presente.

Los liberales siempre volvieron los ojos al Norte, como ejemplo y como posible colaborador. En el número 22 del

Genio de la Libertad de Pedro Molina, se publicó una proclama que decía: "Provincias de Guatemala: ved en Estados Unidos el modelo de un gobierno libre y la éjida de nuestra independencia absoluta"; en el *Informe preliminar sobre la Constitución Federal de 1824* se dice que "al trazar nuestro plan nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Unidos", y José Francisco Barrundia en el primer constituyente centroamericano indicaba el "modelo de otras Constituciones", que les habían servido de fuente.

Los conservadores por su parte, desconfiaban de las nuevas instituciones que pudieran poner en peligro el ordenado mundo establecido por la legislación colonial española. Y en 1824, ya John Quincy Adams, entonces Secretario de Estado, instruyó al primer Ministro para Centroamérica Thomas Mann, para que recabara toda la información posible sobre el que llamaba "...nuevo país suramericano central".

Pero desde 1776, puede percibirse el interés en el proyecto de canal y el comercio creciente con la región. Las instrucciones a los primeros diplomáticos son constantes en subrayar la superioridad del potencial de mercado de la región y que se tratara de impedir ventajas por otras naciones.

En 1823 el Presidente Monroe declaró América fuera de la intromisión europea. El profesor Arthur Withaker llama "Idea del hemisferio occidental", a la doctrina que en breve significaba: América pertenece a los americanos y en ella debe realizarse el proyecto político republicano liberal con base en las reformas ilustradas; y en el Congreso de Panamá, donde se insistió en que hubiera presencia norteamericana se discutió una recomendación de oposición a cualquier colonia nueva.

En una tendencia de la política exterior de Estados Unidos, los países de la región sirven de referencia para la confrontación con otras potencias y las ocupaciones inglesas en Guatemala y la Costa Atlántica de lo que fuera Centroamérica, son motivo que conduce a la suscripción del Tratado Clayton-Bulwer. En él se estableció que ninguna de las partes buscaría el control exclusivo de una ruta de tránsito a través de Centroamérica, ni fortificaría, colonizaría o poblaría, para interferir con la ruta proyectada. La ambigüedad de la redacción satisfacía a las dos partes, que podrían eventualmente darle la interpretación conveniente.

En el momento de la ratificación, Inglaterra hizo la reserva de que no se comprendería Belice y sus dependencias, poniendo en duda su adscripción territorial a Centroamérica y recordando los tratados españoles que habían otorgado derecho de usufructo, lo que fue aceptado por Estados Unidos "sin afirmar ni negar los derechos de Gran Bretaña".

El asunto territorial ardía estacionalmente hasta niveles peligrosos, y en octubre de 1856, se firmó un nuevo Tratado, el Dallas-Clarendon, en el que se agregaba un artículo que excluía a Belice del Tratado y señalaba como

límite Sur del territorio, el río Sarstoon *no* fue ratificado, por lo que quedó vigente el Clayton-Bulwer, pero como dice Herrarte “sería de fatales consecuencias para Guatemala... fue como una puñalada”. Lord Clarendon, en 1857, en la antesala de la firma del tratado entre Gran Bretaña y Guatemala, informó al Ministro de Estados Unidos George Wallace, en uno de los altibajos de su conflicto, que Inglaterra “...no daría ni tres peniques por retener ninguna de sus posesiones en el territorio centroamericano o en sus costas, siempre y cuando pudiera retirarse honrosamente de ellas”.

Pero esta situación seguramente no fue percibida por los poco avisados funcionarios guatemaltecos. Porque con una prisa inusitada se dedican a abrir el paso a la presencia definitiva de Inglaterra. Solo nueve meses después de la firma del Tratado Dallas-Clarendon, Francisco Marín, hondureño que representaba a Guatemala, con instrucciones del gobierno, en julio de 1857, envía una inexplicable e increíble nota al gobierno inglés en la que se proponía, nada menos, que la cesión de Belice, “incluyendo la parte usurpada”, mediante la debida compensación.

No resisto la tentación de transcribir textualmente la oferta: “...resta saber a quien la Inglaterra debe responder por el derecho superior, que no le compete, de propiedad y soberanía sobre los terrenos, que ocupa en las costas de la República de Guatemala. De otro modo, Inglaterra entraría en el goce de un derecho al que no tiene título alguno. Sin embargo, el Gobierno de Guatemala renuncia desde ahora a la discusión de principios que estos puntos promueven, se declara convencido de la propia conveniencia en aceptar los hechos consumados...”

Desde luego, el Gobierno de Guatemala espera que, teniéndose en cuenta su renuncia y sus vivos deseos de complacer a la gran nación británica, el de S. M. la Reina no se negará a ofrecerle alguna compensación. Por su parte, el de S. M. indemnizará a la República, tanto por su renuncia a la soberanía que le corresponde legítimamente sobre todo el territorio que formó por los avances que han ido haciendo sucesivamente los súbditos de S. M. ocupados en traficar y cortar maderas en dicho establecimiento y especialmente por los avances de mucha consideración que se han hecho posteriormente a la Independencia de Centro América”.

En principio la política del gobierno británico “fue la de manifestar la mayor indiferencia”, pero al no ratificarse el Tratado Dallas-Clarendon, la actitud se modificó y se inicia una febril carrera para iniciar y concluir negociaciones a su conveniencia. Decidió que éstas se realizaran en Guatemala y envió a Charles Lennox Wyke como su representante. El 7 de abril de 1859, envió nota al Ministro de Relaciones Exteriores Pedro Aycinena, manifestando el deseo de su gobierno de arreglar el asunto de Belice y pidiendo se nombrara un representante guatemalteco con plenos poderes; el 13—cinco

días después— se nombra al propio Ministro Aycinena; el 14 —un día después— se iniciaron las conversaciones; el 30 —dieciséis días después— se firmaba la convención —sin tomar en cuenta la opinión en contra de los consejeros de Estado y la propia posición del Presidente— y un día después era ratificada. Increíblemente, un asunto de tal envergadura era tratado con tanta celeridad.

Las instrucciones para el enviado inglés —que Herrarte reproduce— son clarísimas y no dejan duda de las intenciones inglesas: “Será necesario que vos tengáis sumo cuidado en no aceptar ninguna parte de la propuesta frontera como cesión de la República. El Gobierno de los Estados Unidos ha afirmado que la porción del territorio entre los Ríos Sibún y Sarstún forma parte de Centro América, por haber estado incluido en el antiguo Reino de Guatemala, y ya que el Tratado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos de 19 de abril de 1850, comúnmente llamado el Tratado Clayton-Bulwer, se estipula que ninguna de las dos Partes ocupará, fortificará, colonizará o asumirá o ejercerá dominio sobre ninguna parte de Centroamérica, la Gran Bretaña por ese tratado está obligada a retirarse del distrito en cuestión, sin referencia a su Título sobre el mismo, sea bueno o malo... es en breve, absolutamente necesario que la línea limítrofe que ha de establecerse conforme a la proyectada Convención sea descrita en la misma, no como implicando una cesión o nueva adquisición de la República de Guatemala (en cuyo caso los Estados Unidos podrían sostener que la Gran Bretaña había violado la cláusula autonegativa del Tratado de 1850) sino, como es en realidad, simplemente la definición de una frontera largo tiempo existente, pero hasta ahora no establecida... el gobierno de su Majestad secretamente confía en que el Gobierno de Guatemala, en vista de estas consideraciones, y movido por un sentimiento amistoso hacia la Gran Bretaña, estará dispuesto a celebrar el convenio que se os ha instruido propongáis”.

La respuesta de Wyke es igualmente ilustrativa: “Tendré cuidado, informa, de no aceptar... como una cesión de la República... ni de aceptar si así lo fuera, título alguno sobre cualquier parte de la ocupación británica... pero en esto habrá de consistir la gran dificultad que habré de vencer, ya que están perfectamente sabidos de las usurpaciones que han venido efectuando gradualmente en su territorio los Madereros y Colonos de Belice y sé que este gobierno reclamará compensación, si se le pide que ceda el territorio así usurpado, antes que reconocer nuestro derecho a los límites del Establecimiento tal como ahora existen...”

Y después hace una dramática afirmación que habrá de analizarla más detenidamente en todas sus implicaciones y que me parece amerita más seguimiento e investigación. Dice Wyke: “Ahora resta saber si podré vencer esta dificultad y si puedo hacerlo así, esto en gran manera provendrá de los amistosos sentimientos de este Gobierno hacia la Gran

Bretaña, así como también de la esperanza de que tales concesiones, si se acuerdan, sean debidamente apreciadas por el Gobierno de Su Majestad, y que serán consideradas como merecedoras de tanta importancia como tendré el honor de explicar verbalmente a Vuestra Señoría a mi llegada a Inglaterra". ¿Qué era lo que merecía tanta reserva que se posponía para una información verbal?

El mismo día que se firmó el Tratado, Wyke le escribía a Lord Malmesbury en documento que transcribe Herrarte, en el que le dice que "De hecho no tenemos ningún derecho legal salvo aquel de la posesión efectiva a la comarca intermedia entre los ríos Sibún y Sarstún la que anteriormente pertenecía al antiguo Reino de Guatemala; esta oposición fue la más difícil de vencer, sin convenir en darles alguna compensación...." y comenta la dificultad en la suscripción "aún mayor de lo que anticipé debido a la constante oposición del Presidente Carrera, quien no quería oír la rendición incondicional de lo que llamó los derechos de su país a la mayor porción del territorio actualmente ocupado por nuestros madereros en el Establecimiento".

Efectivamente, la oposición había sido importante y no había sido tomada en cuenta. El propio Carrera, como se ve, estaba en contra de semejante entrega. Su evidente inteligencia y especial sentido común, cultivados a pesar de su condición iletrada, después de años de ejercer el poder lidiando con las mejores cabezas —que eran muy buenas— de los liberales y de los conservadores, —Barrundia, Molina, Montúfar, Aycinema, Pavón— le hacían intuitivamente desconfiar de lo que ante sus ojos estaba sucediendo, pero también se pasó sobre ello. Wyke, rebosante informaba que el proyecto inglés había sido aceptado "palabra por palabra". Y Alberto Herrarte comenta así todo este oscuro proceso: "El desplazamiento de las negociaciones a Guatemala; la designación urgente de Lennox Wyke como representante; las instrucciones precisas que traía, y la forma en que las cumplió, demuestran la deliberada intención de obligar a Guatemala a que legalizara en desmedro de sus propios intereses, la desmembración de su territorio sin compensación alguna. Esta fue objeto de discusiones —las únicas discusiones que hubo— y al final Wyke halló la solución, redactando la que se ha llamado cláusula compensatoria, que también, según lo indica, fue aceptada 'palabra por palabra'. Sin embargo y a pesar de la vaguedad que la hizo ineficaz, es clara en cuanto a la intención que llevaba el tratado: legalizar las usurpaciones de Gran Bretaña".

Herrarte concluye que todo el análisis demuestra que el tratado fue impuesto y que Guatemala obró de buena fe. Porque de otra manera el asunto no tiene explicación. "No tiene sentido que el gobierno de Guatemala procediera en esa forma, —dice— a menos que hubiera habido colusión entre los negociadores británicos y guatemaltecos, lo que se columbra. Una lectura atenta de la sibilina documentación diplomática del proceso, podría permitir otra interpretación menos amable.

El autor se propuso, con éxito, realizar un recuento de la cuestión de Belice en todos sus aspectos pero además, debe subrayarse, un excelente estudio jurídico sobre la controversia. En un buen resumen, traza un panorama de las acciones de Guatemala en el largo período de frustraciones, que más bien es un vía-cruce nacional que no termina. Recuerda como "propuso un arbitraje internacional que Gran Bretaña se negó a aceptar. No le quedó otra alternativa que protestar por la ocupación territorial y denunciar el tratado en 1884. Pasaron largos cuarenta años de la denuncia y Gran Bretaña no contestó. La denuncia estaba consumada y nulo el tratado. Tiempo después Gran Bretaña exigió el amojonamiento; y así, el asunto pareció cobrar vigencia; una falsa vigencia. Gran Bretaña sabía que siendo de límites el tratado no podía ser denunciado y de allí su empecinamiento. Guatemala tenía que demostrar que era de cesión territorial. ¿Pero ante quién? Guatemala propuso nuevamente el arbitraje, esta vez del Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, pero tampoco Gran Bretaña aceptó.

Por fin, después de la II Guerra Mundial, Gran Bretaña aceptó llevar el asunto a la Corte Internacional de Justicia, pero no quiso aceptar el procedimiento *ex aequo et bono* para que el asunto fuera estudiado en todos sus aspectos, sino en una forma restringida y formal. Sabía que la interpretación del tratado tenía que ser literal y con predominancia del texto. Entonces Guatemala buscó un arreglo político, esos arreglos políticos y agotadores que no llevan a ningún resultado cuando las partes contendientes son tan desiguales. El buen deseo guatemalteco se estrellaba ante la negativa británica y posteriormente también beliceña. Porque los tiempos de la descolonización estaban produciendo una verdadera revolución.

Gran Bretaña inició su plan de descolonización dentro del Commonwealth, que resultaba una forma de neocolonialismo... la Asamblea (General de Naciones Unidas) dispuso que Gran Bretaña otorgara la independencia de Belice y que las partes continuaran negociando. No hubo, pues, tampoco en este caso, decisión jurídica que pudiera tener por resuelto el caso... Belice se hizo independiente... y en esa situación... ha querido llevar a Guatemala a una redención incondicional... casi lo había logrado, al producirse el reconocimiento de Belice.

Afortunadamente, se hizo la salvedad de que debería resolverse la disputa territorial pendiente. Como se concibió la resolución de la disputa fue que Guatemala reconociera en un tratado lisa y llanamente los límites del tratado de 1859, otorgándole algunas concesiones de mar territorial en compensación". Así se encuentra el asunto en los actuales momentos. Era obvio —indica el autor— que "el no reconocimiento era o debería ser utilizado para un arreglo posterior, siendo la única arma que le quedaba a Guatemala".

Aquí es pertinente recordar las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte de Constitucionalidad, nuestro Tribunal Constitucional, y su resultado. En una muy discutida y muy discutible sentencia de la Corte Constitucional de tres de noviembre de mil novecientos noventa y dos, se resolvieron las acciones, con voto dividido -4 a 3- y con una importante disidencia de tres Magistrados, encabezada por el Presidente del Tribunal, cargo que en esa época yo desempeñaba.

Se impugnó ante la Corte, la decisión del Presidente de la República de reconocer en forma incondicional a Belice como Estado independiente y como consecuencia de esa determinación haber celebrado un convenio para establecer relaciones diplomáticas plenas con Belice, la emisión de declaración conjunta por los Cancilleres de Guatemala y Belice y el nombramiento de un Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, sin haber sometido esas decisiones al Congreso de la república o a consulta popular.

La Corte resolvió -en una llamada sentencia interpretativa- que los actos impugnados no violaban, "por sí mismos ninguna disposición de la Constitución", "pero por la materia con la cual se relacionan, deben cumplir con el requisito posterior de ser sometidos a la calificación y, en su caso, a la aprobación del Congreso de la República", y que "por no establecer la norma constitucional un plazo para que se cumpla con ese requisito, y porque la interpretación realizada por esta Corte y contenida en el presente considerando es posterior a la realización de dichos actos, la falta del mencionado requisito no implica violación constitucional", y ordenó al Presidente someter al Congreso los actos realizados los que éste aprobó.

En el voto razonado en contra de la sentencia, se asentaron puntos de vista que es pertinente recordar. Se dijo que:

- a) el acto de reconocimiento fue una decisión unilateral e incondicional emitida por el Presidente; por no existir condición ni estar lo decidido sujeto a vigencia temporal, obviamente constituyó un acto definitivo que debió ser sometido a la consideración del Congreso para cumplir con lo preceptuado por el artículo 19 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución;
- b) por estar pendiente la intervención del Congreso y del pueblo, el acto de reconocimiento de la independencia de Belice no representaba todavía la decisión del Estado de Guatemala, por lo que aquel acto no podía cumplir ningún efecto jurídico y, por lo tanto, no podía ejecutarse; consecuentemente, el convenio de establecer relaciones diplomáticas y el nombramiento de embajador, que dimanaban del reconocimiento, se emitieron sin haber cumplido con el procedimiento esta-

blecido por el artículo 19 citado y consecuentemente, los actos y decisiones impugnados eran inconstitucionales.

Guatemala ha sido víctima de muchísimas circunstancias adversas que determinan la pérdida de gran parte de su territorio. "No podemos -dice Herrarte- conformarnos con que, por medio de subterfugios políticos, se pida que se acepte pasivamente una situación que fue impuesta desde el principio". Lo que se exige es que se acepte la solución jurídica del problema, esto es, que se someta el asunto a un tribunal para que decida. Lo que no puede considerarse como un acto enemistoso, de acuerdo con criterio de Naciones Unidas.

Es un llamamiento a la autoestima perdida y lo que Herrarte llama el "patriotismo dormido" de muchos guatemaltecos "afectados por el complejo de frustración después de la independencia de Belice". Se pregunta si vale la pena emprender alguna acción contra Belice ya que aparentemente todo está perdido, porque ahora es un país independiente que fue reconocido por Guatemala y además ha afirmado terminantemente que no cederá una pulgada de su territorio.

Se pregunta como muchos, si el capítulo está completamente cerrado y si empeñarse en lo contrario es estar fuera de la realidad.

Pero su respuesta, ampliamente documentada en el libro, es que la controversia es una reclamación territorial. Reclamamos territorio guatemalteco que "pasó a formar un 'establecimiento para ciertos fines' en posesión precaria de Gran Bretaña y más tarde, con usurpación de territorio llegó a formar lo que se ha conocido como una posesión británica hasta la independencia de Belice".

Por eso, se considera que toda la estructura del problema es de carácter jurídico y se precisa de una solución jurídica. Porque todas las reclamaciones territoriales son jurídicas y porque lo que se pretende demostrar es a quién corresponde el derecho disputado. "El patriotismo -afirma- impone la necesidad de que la instancia jurídica sea iniciada y resuelta en la forma que corresponda". Siendo desde el inicio un problema jurídico, en "los últimos tiempos" se planteó como un problema no jurídico sino político y las propuestas en este nivel fueron desestimadas y condujeron a desacreditar la reclamación.

Hegel decía que la lechuza de Minerva alza su vuelo solo en el ocaso. Alberto Herrarte nos da el ejemplo de un permanente vuelo en el cual ha tejido y destejido sobre la controversia y hoy nos presenta esta madura reflexión sobre los distintos aspectos de la misma, que debería ser un manual para detentadores y destinatarios del poder, para todos los guatemaltecos a los cuales no se nos debe agotar el patriotismo, el amor a Centroamérica, como quería Morazán.