

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 18 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2018

Belice: una nueva mirada a la frontera sur

Cita recomendada:

Quesnel Meléndez, Carlos, (2018) "Belice: una nueva mirada a la frontera sur", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18: Núm. 1, pp. 96-103. Disponible en: www.fal.itam.mx

Belice: una nueva mirada a la frontera sur

✎ *Carlos Quesnel Meléndez*

México es un país con un conjunto de fronteras que son de las más interesantes del mundo, tanto por su diversidad como por sus dimensiones dispares. Históricamente, el desafío que ha representado nuestra frontera norte ha restado atención a la del sur, y en particular a un segmento de la línea divisoria que es fundamental debido a los lazos que nos unen, al potencial económico para la región aledaña y a los retos de seguridad de carácter transnacional.

Con frecuencia, al referirse a la “frontera sur de México” la mayoría de los mexicanos piensa en la franja con Guatemala sin considerar a Belice, con el cual compartimos una frontera estimada de 288 kilómetros. La frontera con Belice comprende tramos terrestre, fluvial y marítimo, inicia al sur en el arroyo Azul, continúa por el río Hondo hacia el norte y termina en la bahía de Chetumal. La ausencia de Belice en nuestro imaginario colectivo es evidente en una revisión de la prensa nacional, en la que se observa que las notas son sumamente esporádicas y, en ocasiones, hasta irreverentes, cuando se menciona, por ejemplo, como presunto refugio de algún fugitivo famoso.

Belice y México comparten una frontera a lo largo de la cual sus habitantes se encuentran conectados no solo por su vecindad, sino también por vínculos históricos, culturales y comerciales y, particularmente en el norte y oeste de Belice, por lazos familiares, el idioma, la música, la religión y la gastronomía. Es común escuchar a habitantes de los distritos beliceños colindantes con México, que tienen familiares del otro lado de la frontera, decir que sus ancestros emigraron a Belice durante la guerra de Castas, la Revolución o, como en el caso de los menonitas provenientes de los estados del norte de México, a partir de la segunda mitad del siglo xx, y hoy contribuyen de manera significativa a la economía del país, principalmente en los sectores agrícola, ganadero y avícola.

Es entendible, entonces, que en algunos de los pocos ensayos académicos escritos sobre Belice y la relación bilateral no se quiera aceptar la idea de la “frontera olvidada”

CARLOS QUESNEL MELÉNDEZ es Embajador de México en Belice. Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con estudios de posgrado en el Instituto de Derecho Internacional y Derecho Constitucional Comparado de la Universität Zürich. Asimismo, realizó una maestría en Derecho Internacional en el Institut de Hautes Études Internationales et du Développement de Suiza. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1990. Sígallo en Twitter en @quesnelc.

y se explique que este país es relevante para México precisamente por la vecindad. Esta apreciación tiene fundamento en el hecho de que las fronteras obligan e imponen a los países colindantes la necesidad de conocerse y atender los asuntos que los afectan a ambos, principalmente en un mundo caracterizado por la intensificación de la interdependencia, impulsada por la globalización.

BELICE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Desde su independencia en 1981, Belice ha diversificado sus relaciones internacionales aprovechando su doble pertenencia geográfica y cultural como país centroamericano que también se identifica con el Caribe anglófono. Es el único país de habla inglesa en el área que comparte vínculos con las dos regiones y que, por lo tanto, se concibe a sí mismo como puente con la fuerza emanada de una sociedad que, aunque pequeña, es multicultural (mayas, europeos, criollos, garífunas, menonitas, libaneses, indios y, de más reciente arribo, centroamericanos, chinos, taiwaneses y estadounidenses). Como escribió el historiador beliceño Assad Shoman, la mayoría de los grupos que hoy comparten el espacio han creado entre ellos lazos de cientos de años y han dado lugar a una nueva realidad cultural que ha evitado confrontaciones sociales. Cabe destacar que el uso del idioma criollo ha sido uno de los factores de cohesión social más importantes.

Belice se ha integrado en los últimos años a mecanismos políticos y económicos regionales y hemisféricos, pero aún se orienta con intensidad hacia el Caribe como el lugar del que proviene y al que quiere seguir perteneciendo, lo cual se demuestra con su membresía a la Comunidad del Caribe (Caricom). A pesar de ese deseo nostálgico, y que se explica por sus raíces históricas, la realidad se impone. Belice tiene una población mayoritariamente centroamericana, en la que por lo menos el 50% habla español y pone la mirada en Estados Unidos y, más recientemente, en México.

Actualmente, hay doce embajadas en el país, siete en la capital Belmopán, entre ellas la de México; y cinco en la Ciudad de Belice, además de varios organismos internacionales. Esta fragmentación territorial del cuerpo diplomático es peculiar y presenta dificultades prácticas, como el traslado cotidiano de funcionarios entre ambas locaciones, lo que hace del país un caso único en la región.

La prioridad de Belice en materia de política exterior es y siempre ha sido el diferendo territorial con Guatemala. Belice fundamenta su demanda en el incumplimiento por parte del Reino Unido del Acuerdo anglo-guatemalteco de 1859 que preveía la construcción de una carretera hacia el Caribe, la cual nunca se realizó, por lo que reclama más de 12 000 kilómetros cuadrados (casi la mitad del territorio beliceño) así como algunas islas e islotes. Debido a que Belice se independizó sin que se haya resuelto la disputa territorial, ambos países iniciaron conversaciones en marzo de 2000

La prioridad de Belice en materia de política exterior es y siempre ha sido el diferendo territorial con Guatemala.

bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y firmaron acuerdos para establecer medidas de fomento de la confianza, para delimitar una zona de adyacencia y para fundar un Grupo de Amigos integrado por doce Estados miembros —incluido México— y un observador. Asimismo, en 2008 y por recomendación de la OEA, ambos países suscribieron el Acuerdo Especial entre Belice y Guatemala para Someter el Reclamo Territorial, Insular y Marítimo de Guatemala ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), por el cual realizarían consultas populares simultáneas con el fin de definir si el diferendo debería ser sometido a la CIJ. Gracias a un reciente acuerdo, ahora las consultas pueden ser realizadas en fechas distintas.

La situación ha causado incidentes en la zona de adyacencia, caracterizados por el ingreso de guatemaltecos en áreas naturales protegidas del lado beliceño para su subsistencia económica, y en algunos casos ha habido armas de fuego y muertos. Destacan, por ejemplo, el homicidio de un policía turístico beliceño en el sitio arqueológico de Caracol, supuestamente a manos de guatemaltecos, y el caso de un menor guatemalteco que perdió la vida en Belice, en circunstancias en las que aparentemente participaron guardabosques armados de ese país. Este suceso generó la mayor tensión de los últimos años entre ambos países. Otro asunto son las recientes tensiones en el río Sarstún, en la frontera sur, donde se encuentra pendiente la definición de un protocolo para regular la libre navegación de embarcaciones de las dos nacionalidades.

La solución de la disputa territorial es un factor fundamental para la existencia misma de Belice como Estado libre y soberano, con una delimitación territorial sin cuestionamientos, lo que representaría una mayor certeza jurídica en la comunidad internacional, además de que traería la paz y la seguridad que el pueblo beliceño ha buscado durante su vida como Estado independiente.

En el plano bilateral, Estados Unidos es su principal socio comercial y su mayor fuente de recursos económicos. En 2016, el 29% de las exportaciones beliceñas tuvieron a ese país como destino, al mismo tiempo que fue el origen del 37% de sus importaciones. Estimaciones conservadoras indican que alrededor de 120 000 beliceños residen en Estados Unidos, de los cuales por lo menos 30 000 nacieron en ese país, lo que ha promovido naturalmente una amplia variedad de vínculos. El combate al crimen organizado domina su agenda bilateral, debido a que Estados Unidos considera a Belice parte de las rutas del narcotráfico, principalmente por la vía marítima, y lugar donde es necesario combatir el lavado de dinero. Desde 2009, por medio de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica, Estados Unidos ha canalizado más de 7.5 millones de dólares a Belice, incluyendo la donación de equipo, instalaciones militares y entrenamiento. Asimismo, prácticamente constituyó la Guardia Costera de Belice (BNCG). Además, el Comando Sur realiza ejercicios militares conjuntos con las Fuerzas de Defensa de Belice y el BNCG, y, al menos durante los últimos 19 años, ha ofrecido un programa de servicios médicos gratuitos a la población civil y de construcción de escuelas y hospitales.

Por otra parte, los lazos históricos con el Reino Unido hacen que sea uno de sus principales socios comerciales y uno de los actores con los que Belice mantiene una estrecha relación de cooperación, aunque esta se ha reducido en los últimos años. Asimismo, en 2013, el Alto Comisionado del Reino Unido anunció que, a petición

del Primer Ministro beliceño, elementos de la Unidad del Ejército Británico para Entrenamiento y Apoyo a Belice regresarían al país para retomar actividades de seguridad, después de haberlas suspendido en 2011. De esta manera, Belice se ha convertido en uno de los campos principales de entrenamiento en jungla para las fuerzas armadas de Estados Unidos y de otros países (como Alemania, Canadá y Holanda), cuyas operaciones son coordinadas aún por el Reino Unido. Además, la presencia de estos contingentes, especialmente el estadounidense y el británico, se ha traducido en cierta garantía frente al reclamo guatemalteco.

Con Latinoamérica hay una relación estrecha, particularmente con Cuba y Venezuela. La ayuda de Venezuela se ha concentrado principalmente en aspectos como vivienda, deportes y salud, y ha sido financiada con recursos provenientes de Petrocaribe. La cooperación se ha incrementado gradualmente, ya que entre 2012 y 2016 Belice recibió de Venezuela poco más de 380 millones de dólares —de los cuales aproximadamente el 50% se utiliza para financiar diversos proyectos o acumular reservas internacionales (del total de la deuda externa de Belice proyectada para el año fiscal 2016-2017, el 18% corresponde a Venezuela)— mediante venta de petróleo a crédito al 1%, pagadero en 25 años. Si bien últimamente los fondos recibidos de este programa se han reducido considerablemente debido a la caída de los precios del petróleo, tan solo durante 2016 Belice recibió 75.1 millones de dólares de producto, lo que representa su segunda fuente de ingresos, solo después del turismo.

Con Cuba, por su parte, Belice mantiene una relación cercana, particularmente en temas de salud. La Brigada Médica tiene una presencia de más de cien miembros, que proveen servicios básicos en áreas urbanas y rurales, al grado de que en algunas poblaciones el servicio médico cubano es el único disponible. Cuba otorga becas para la formación de médicos y asistencia técnica en áreas como energía y agricultura (esta última relacionada con la producción azucarera).

Una relación especial que se ha ido consolidando gradualmente es lo que se ha dado con la República de China (Taiwán), y su relevancia se refleja en el apoyo de Belice a la diversificación de su política exterior. La ayuda económica de Taiwán está presente en una amplia variedad de proyectos de cooperación, los cuales se han centrado en programas de combate a la pobreza, transferencia de tecnología, seguridad, agricultura, desastres naturales y becas, que se han incrementado considerablemente en los últimos años.

BELICE Y MÉXICO

Honduras Británica, actualmente Belice, obtuvo su independencia del Reino Unido el 21 de septiembre de 1981, y México fue el primer país en reconocer al nuevo Estado y el segundo en nombrar a un embajador, después de que el gobierno británico designara un alto comisionado en anticipación a la emancipación. Más allá del acercamiento político, la presencia de algunas esculturas en Belmopán y en la Ciudad de Belice, así como la imponente edificación de la embajada diseñada por el arquitecto Teodoro González de León, la cual hasta la fecha sigue siendo uno de los edificios más notables de este país, son testimonio de la voluntad del gobierno mexicano de

crear importantes vínculos con Belice desde su independencia. Otro elemento importante, por su simbolismo e historia, es el Instituto de México en la Ciudad de Belice, sin duda el centro cultural más importante del país. En este contexto, Belice y México celebraron en 2016 el 35º aniversario del establecimiento de unas relaciones diplomáticas estables y que han estado caracterizadas por el diálogo y la colaboración.

Desde 1977, México brindó su pleno apoyo al proceso de independencia, lo cual ha permitido forjar lazos de amistad y buena vecindad. A lo largo de 3 décadas, ambos países han mantenido un diálogo permanente al más alto nivel en foros regionales como el Caricom, el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y la Asociación de Estados del Caribe. Los dos países establecieron en 1998 una Comisión Binacional para abordar los temas bilaterales y un Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (Gansef), que promueve la cooperación y el intercambio de información. Esta relación también se refleja en el apoyo recíproco de candidaturas en organismos internacionales.

El reto más significativo que enfrentan Belice y México consiste en explotar el potencial de inversión y comercio.

Después de un encuentro entre cancilleres de ambos países en agosto de 2013 en la Ciudad de Belice, y de la reunión de la Comisión Binacional en octubre de 2014, el Canciller beliceño viajó a México en julio de 2015, en lo que representó su primera visita oficial. En esa ocasión se firmaron varios acuerdos que han contribuido a actualizar el marco jurídico bilateral y, en general, a mantener en un plano importante una relación bilateral que es estratégica.

El reto más significativo que enfrentan ambos países actualmente, sin embargo, consiste en explotar el potencial de inversión y comercio que correspondería a países que comparten fronteras. Durante 2016, México fue el tercer socio comercial de Belice y su principal proveedor de electricidad. Concretar un acuerdo comercial de alcance parcial sería muy benéfico para ambos países, por lo cual se ha avanzado gradualmente en esa dirección.

Asimismo, la industria turística mexicana también se ha beneficiado de esta vecindad, pues México es el destino más importante para los beliceños. En 2016 se registró un promedio mensual de más de 40 000 entradas de visitantes provenientes de Belice, en su gran mayoría beliceños. En este sentido, el turismo de ese país representa en promedio el 26% de la ocupación hotelera en Chetumal a lo largo del año, y llega al 45% en los periodos vacacionales. Los beliceños cruzan la frontera para aprovechar una mayor oferta de productos y servicios a menores precios, además de que en ocasiones los favorece el tipo de cambio, lo cual beneficia a la economía local. Es también de destacar que por la grave carencia de servicios médicos en el país, muchos beliceños se atienden en Chetumal y Mérida y, en menor medida, en Cancún. Por su parte, Belice se ha convertido en un atractivo para turistas de todas las latitudes. El hecho de que con una población de 380 000 habitantes rebase el millón de turistas anualmente (si bien más de 700 000 arriban en cruceros) es muestra del atractivo que tiene el país. Es tiempo de que también los mexicanos se internen a Belice más allá de la Zona Libre de Corozal, en la frontera

con nuestro país. Asimismo, por las bellezas naturales a los dos lados de la frontera, cada vez es más común que turistas de terceros países, particularmente estadounidenses, canadienses y europeos, quieran ampliar su visita por las dos orillas del río Hondo, lo que abre posibilidades de generar sinergias en beneficio de ambas economías.

UNA FRONTERA DINÁMICA

No obstante su porosidad, la frontera común no ha causado grandes problemas hasta el momento. Por el contrario, nos unen dos puentes formales que registran más de medio millón de cruces de personas y 1.35 millones de cruces de vehículos al año (incluyendo los mexicanos que ingresan a la zona libre), que reportan una ventaja significativa para la economía local de Chetumal y en general del estado de Quintana Roo, así como de los demás estados del sureste.

Como vecino colindante, México alegó en su momento derechos sobre el territorio beliceño, pero a fines del siglo XIX firmó tratados con el Reino Unido para fijar definitivamente sus fronteras (Tratado Spencer-Mariscal de 1893 y su convención adicional de 1897). Recientemente, los gobiernos han tratado de actualizar el primer documento, puesto que presenta algunas imprecisiones por estar basado en la cartografía británica de la época. Desde una perspectiva práctica para Belice, reafirmar sus límites con México podría contribuir a demostrar su disposición para buscar soluciones permanentes de manera negociada en materia de delimitación, lo que enviaría un mensaje positivo tanto a Guatemala como a la comunidad internacional.

LA COOPERACIÓN COMO EJE DE LA RELACIÓN

La salud y la educación dominan la agenda de cooperación bilateral entre ambos países. Algunos de los proyectos más importantes son la donación de la Escuela México en el distrito norteño de Corozal, que con el tiempo y recursos adicionales propios se ha convertido en uno de los centros educativos modelo en el país; la construcción del tramo carretero en Belice que lo une con México en el puente Chactemal, realizada por ingenieros militares mexicanos; así como la donación de fondos para la construcción de un centro deportivo techado en la Ciudad de Belice, que todavía está en proceso de licitación. Otra iniciativa importante es “Mesoamérica Sin Hambre”, mediante la cual se instalan, en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, comedores en escuelas mayas del sur, la zona con mayores necesidades en el país. Además, no es posible soslayar el apoyo de las instituciones civiles y militares mexicanas en casos de emergencia, particularmente porque el territorio beliceño es susceptible de padecer desastres naturales.

Por último, estados del sureste mexicano, particularmente Campeche, Quintana Roo y Yucatán, desarrollan sus propios programas de cooperación, tales como los relacionados con el tratamiento del cáncer infantil y el combate a enfermedades transmitidas por vectores, así como otros en materia de educación. También, ante una menor disposición de recursos del gobierno mexicano, se busca emprender proyectos

trilaterales, como en el caso de un exitoso programa de educación vocacional ofrecido por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y financiado por el Reino Unido. Es también de destacar que, no obstante sus limitaciones financieras, Belice es el único país de Centroamérica que ofrece al año treinta becas a jóvenes mexicanos para estudiar inglés como segunda lengua.

MENONITAS SIN FRONTERAS

Con Belice compartimos población maya y mestiza, pero poco se conoce de una migración reciente que también nos une con este país, la comunidad menonita, la cual, con alrededor de 4000 personas, representa la mayoría de la población mexicana. Asentados desde principios de la década de 1950, se encuentran hoy dispersos a lo largo del territorio beliceño, principalmente en el norte y en el centro. Asimismo, hay una diversidad interesante de los grupos que integran la comunidad, pues se encuentran segmentos económicamente fuertes y con instituciones modernas, y grupos tradicionalistas y apartados de la tecnología, lo que incluso llama la atención de la población y las autoridades locales, a las que se les dificulta incidir en muchas facetas de su vida diaria, sus usos y costumbres. De acuerdo con cifras oficiales, en Belice viven alrededor de 12 000 menonitas, la mayoría con raíces en Canadá o en México. A partir de 2015 la embajada mexicana promueve visitas consulares a las comunidades, casi todas alejadas de los centros urbanos, con el fin de facilitarles los trámites de documentos y reforzar los lazos comerciales y de inversión ya existentes en ambos lados de la línea divisoria.

SEGURIDAD EN LA FRONTERA

Si bien no se enfrentan riesgos sustanciales en la frontera común, la seguridad se ha deteriorado en los últimos años. El narcotráfico y el crimen organizado transnacional son ahora temas de creciente preocupación, pues en Belice se detectan con frecuencia cargamentos de drogas, aunque no en cantidades significativas. Por otra parte, hay un problema de falsificación de documentos migratorios, a lo cual las autoridades han respondido tratando de fortalecer sus capacidades institucionales para enfrentarlo y evitar las presuntas irregularidades de funcionarios de diversos niveles, que han dado lugar incluso a investigaciones por parte del Senado.

Asimismo, de acuerdo con el informe sobre homicidios en el mundo, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Belice se ubica en el tercer lugar regional, con un índice de 44.7 por cada 100 000 habitantes. La mayor incidencia de casos se registra en el sector sur de la Ciudad de Belice y se relaciona con las peleas entre pandillas —aliadas a la delincuencia organizada—, que compiten por el control del narcomenudeo. El problema de la inseguridad se ha agravado, no obstante los esfuerzos del gobierno beliceño por impulsar programas de empleo destinados a jóvenes pertenecientes a estos grupos.

Los retos transnacionales que afectan el territorio repercuten en la seguridad de la frontera común y exigen mayores esfuerzos de coordinación entre las autoridades de

ambos países, por lo que se requiere fortalecer los trabajos del Gansef —cuya última reunión se llevó a cabo en julio de 2015—, del Comité México-Belice de Cooperación para el Control del Narcotráfico y la Farmacodependencia, y de la Junta de Comandantes Fronterizos. No hay pruebas de grupos criminales beliceños que operen en México, pero el contrabando de cigarros de la Zona Libre de Corozal es un reto importante que afecta al país, no solo por sus repercusiones económicas, sino también por cuestiones fitosanitarias. Igualmente, se ha detectado un incremento del comercio irregular, principalmente de bienes comestibles, que son transportados a través del río Hondo desde las poblaciones de La Unión y San Francisco Botes, del lado mexicano, hacia territorio beliceño.

En un contexto más amplio, Belice es parte de un espacio prioritario para México, por lo cual existe el compromiso de consolidar una región próspera y pacífica. Así pues, la cooperación por medio de la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA) es primordial, y dentro de este marco México aporta recursos que se potencian mediante esquemas de cooperación triangular con énfasis en la prevención de la violencia y el delito. En el ámbito regional, y en torno a la disputa territorial entre Belice y Guatemala, México respalda el establecimiento de medidas de confianza, así como el proceso de consulta popular.

En el rubro de seguridad, el compromiso de México con Belice recibió un nuevo impulso con la designación, en 2015, del primer Agregado Naval, hasta hoy el único residente en el país, lo cual ha permitido establecer esquemas de cooperación en materia de seguridad marítima y capacitación para los elementos de la BNCG, así como ampliar la cooperación militar ya existente con la presencia de un Agregado Militar y Aéreo desde la apertura de la embajada.

UNA NUEVA MIRADA HACIA EL SUR

La vecindad con Belice no ha sido elemento suficiente para que los mexicanos miren con mayor interés a este vecino del sur. Para la mayoría, Belice es un vecino desconocido, quizá porque históricamente la relación ha sido notablemente estable y no se ha caracterizado por diferencias ni conflictos. Sin embargo, la contigüidad y numerosas coincidencias exigen que México promueva una relación constructiva y cordial que contribuya a aprovechar el potencial respectivo de cada país, pero que al mismo tiempo también los prepare para enfrentar los problemas que surjan en un contexto internacional cambiante y dinámico. Está en el interés de México contribuir al desarrollo de Belice y al fomento de sus capacidades, ya que de esa manera los mexicanos podrán enfrentar mejor los retos comunes y los desafíos regionales. Belice no debe representar “la frontera olvidada”, sino un vecino con el cual es conveniente y necesario tener una relación que beneficie a las economías de ambos países y, sobre todo, que enriquezca a sus sociedades mediante el fortalecimiento de los lazos económicos, sociales y culturales en una región histórica y cultural común. Desde la independencia beliceña, todos los presidentes mexicanos han visitado el país, y seguramente la visita del presidente Enrique Peña Nieto contribuirá no solo a continuar con esta tradición, sino también a situar a Belice en el lugar que le corresponde dentro de la política exterior mexicana como un indiscutible socio estratégico. 