

# EL DIFERENDO ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA

GERHARD DREKONJA KORNAT

“AUNQUE ES PROBABLE QUE EN años futuros las relaciones en el Caribe relativas al derecho del mar sean tormentosas y den lugar a disputas, hasta el momento no hay ninguna indicación de que cualquiera de las disputas pueda resultar en un conflicto serio.”<sup>1</sup>

## Preámbulo

Desde la perspectiva de los países desarrollados no es extraño que se pronuncie un juicio como el contenido en este epígrafe con tal serenidad. Si se mide la importancia del problema Este-Oeste o la urgencia del diálogo Norte-Sur, puede parecer que los conflictos regionales que se originan en América Latina no pasan de ser notas marginales de la Historia, trátense de cuestiones generales o de disputas, particularmente en el Caribe (aquí se utiliza la acepción más amplia, entendiéndose por “Caribe” la Cuenca del Caribe). En el caso que nos ocupa se empleará, sin embargo, otro criterio: pensamos que el diferendo entre Colombia y Nicaragua dejó de ser una disputa regional marginal para convertirse rápidamente en un conflicto<sup>2</sup> cargado de elementos ideológicos. Por una parte, el conflicto fortalece la posición dominante de Estados Unidos; por otra, entorpece la precaria “autonomía periférica”<sup>3</sup> de la nueva política exterior norteamericana.

<sup>1</sup> Barry Buzan, “A Sea of Troubles? Sources of Dispute in the New Ocean Regime.” *Adelphi Papers* N° 143. London, The International Institute for Strategic Studies, 1978, p. 18.

<sup>2</sup> “Disputa” en este contexto se refiere a una diferencia de opinión manifiesta entre Estados sobre derechos o fronteras relacionados con el derecho del mar. “Conflicto” se refiere a situaciones en las que por lo menos una de las partes prosiguen la disputa por medios no-pacíficos —usualmente por la amenaza o uso de la fuerza—. Barry Buzan, *op. cit.*, p. 4. Original en inglés, traducción del editor.

<sup>3</sup> En la definición de Helio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”; *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), 12 (1979), p. 46.

## El marco de referencias

En otro trabajo<sup>4</sup> hemos tratado de hacer una tipificación de la política exterior que propugnan los Estados latinoamericanos. Colombia figura allí explícitamente en el grupo de los Estados de *low profile*. Esta posición ha sido determinada por tres factores: 1°. La naturaleza de las relaciones con Estados Unidos; 2°. Participación en el Tercermundismo; 3°. Capacidad de allanar conflictos en la región.

El grupo de los Estados de *high-profile* (Brasil, México, y también, parcialmente, Argentina y Venezuela) desarrolló posturas claras a este respecto: la relación con Estados Unidos se caracteriza por la redefinición, el distanciamiento y la disposición para afrontar conflictos; la participación en el Tercermundismo es elevada; existe una capacidad manifiesta para resolver conflictos intrazonales.

En cambio, los integrantes del grupo de los Estados de *low-profile* siguen siendo *partenaires* leales de Estados Unidos; la participación en el Tercermundismo es vacilante; la capacidad de allanar conflictos intrazonales es limitada.

La lealtad de Colombia quedó consignada, incluso, en una doctrina especial: la del *respice polum* (lealtad incondicional a Estados Unidos; Presidente Marco Fidel Suárez, 1918-1921), la cual fue diversificada a fines de los años sesenta por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Alfonso López Michelsen con el *respice similia* (política exterior autónoma e independiente) pero que, hasta hoy, sigue siendo la que determina esencialmente las relaciones exteriores colombianas. Como Colombia se orienta por la Estrella del Norte (metáfora para denotar la fuerza de atracción que ejerce Estados Unidos), se ha producido, consecuentemente, una participación tardía y vacilante en el Tercermundismo. Por otra parte, la capacidad de allanar conflictos intrazonales se encuentra poco marcada y guarda relación con la experiencia específica de Colombia, según la cual, las discusiones sobre fronteras y las definiciones de las mismas han constituido, y siguen constituyendo, la actividad principal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá — actividad que, en cierto modo, no ha sido siempre muy exitosa —.

Alfonso López Michelsen había reconocido, en principio, durante su gobierno (1974-1978) que Colombia sólo podía desarrollar una política exterior más activa en asociación con otros Estados. De ahí que, a mediados de los años setenta, López Michelsen experimentara formas de cooperación multilateral con vecinos política e ideológicamente homogéneos, como Venezuela, Panamá, Costa Rica y México.

Su sucesor en el cargo, Julio César Turbay Ayala (1978-1982), hizo que su primer Ministro de Relaciones Exteriores, Diego Uribe Vargas, trasladara la búsqueda de asociados a los países del Pacto Andino. Instrumentalmente ayudó que el Pacto hubiera creado en 1979 un nuevo órgano, el Consejo Andino,

<sup>4</sup> Gerhard Drekonja, *Poder Negociador: desarrollo y contenido de un concepto de la nueva política exterior de América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1982.

en el cual los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del Pacto querían experimentar una política exterior conjunta y concertada entre ellos. Esta iniciativa, favorecedora de una política exterior multilateral a nivel regional, experimentó rápidamente una prueba de fuego al producirse la guerra popular sandinista en Nicaragua.

Dirigido parcialmente por Colombia, que “jugó un papel preponderante”<sup>5</sup> durante la crisis, el Pacto Andino ayudó a los sandinistas a abrirse paso, al reconocerlos como partido beligerante, el 16 de junio de 1979 en Cartagena.<sup>6</sup> Poco después, los sandinistas entraron en Managua como vencedores. Casi embriagada por el éxito inmediato que había obtenido dentro del Pacto Andino con una iniciativa en materia de política exterior, Colombia esperaba el agradecimiento y reconocimiento de la Nicaragua sandinista. Además, Bogotá se preparaba para nuevos avances en materia de política exterior, que al parecer arrojaban resultados fáciles sin implicar altos costos. Pero Colombia no se vería exenta de los riesgos inherentes a una política exterior autónoma: la Nicaragua sandinista lanzó un Libro Blanco el 4 de febrero de 1980, en el cual Managua volvía a reclamar categóricamente todo el Archipiélago de San Andrés.<sup>7</sup> Consternada y traumatizada, Colombia reaccionó, a su vez, con un voluminoso Libro Blanco, que rechazaba rotundamente el reclamo hecho por Nicaragua.<sup>8</sup>

### Los Libros Blancos

La Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua “entregada totalmente a la tarea de recuperar, mantener y defender la soberanía nacional e integridad territorial de Nicaragua” declaró la nulidad e invalidez del Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro de 1928 y volvió a manifestar que Nicaragua reclamaba los islotes y cayos del Caribe, los cuales son administrados por Colombia desde la Independencia.

Nicaragua declaró inmediatamente que, no obstante, estaba dispuesto al diálogo:

Es nuestra firme voluntad y propósito solucionar este problema, que desafortunadamente aparenta contraponer a dos pueblos hermanos, de una forma bilateral y dentro de las más estrictas normas de respeto y amistad reconocidas por el Derecho Internacional, sin que ello

<sup>5</sup> Según el criterio de Diego Uribe Vargas, Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), *Memoria - Diego Uribe Vargas, 1978-1979*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1979, p. XXV.

<sup>6</sup> Declaración Conjunta de los Cancilleres de los países miembros del Acuerdo de Cartagena sobre la situación en Nicaragua, 16 de junio de 1979: “Que esta situación bélica, considerada objetivamente, obliga a reconocer como beligerante a las fuerzas populares que en este momento se encuentran en pugna con el gobierno de Nicaragua...”, Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), *Memoria de Diego Uribe Vargas, op. cit.*, pp. 47 y ss.

<sup>7</sup> Ministerio del Exterior (Nicaragua), *Libro Blanco sobre el caso de San Andrés y Providencia*. Managua, 1980.

<sup>8</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), *Libro Blanco de la República de Colombia 1980*. Bogotá, 1980.

implique de ninguna manera que Nicaragua le reconozca validez alguna al Tratado Bárcenas Meneses-Esquerri, sino simplemente que somos defensores a ultranza de la unidad y la concordia latinoamericana, comunidad regional de la cual forman parte nuestras dos naciones.

En una enérgica respuesta, y condicionada también por el *low-profile* en materia de política exterior que la compromete a observar un estricto legalismo y respeto a las normas jurídicas, siendo desde la Independencia una defensora inflexible —aun cuando muchas veces desafortunada— del principio de *uti possidetis iuris* de 1810, Colombia esgrimió estos argumentos:

a) La pretensión de Nicaragua viola el más fundamental de los principios del Derecho Internacional: *Facta sunt servanda*.

b) La Junta Sandinista ha pretendido denunciar y dar por terminado el Tratado de 1928, con el propósito de sustraerse de las obligaciones que este instrumento le impone.

c) Debe reiterarse que por el hecho de que el Tratado de 1928 es un instrumento que define cuestiones territoriales, estableciendo, por consiguiente, un régimen objetivo, no es susceptible de terminación.

d) El Archipiélago de San Andrés y Providencia, por su ubicación y características, genera mar territorial, plataforma continental y zona exclusiva, de conformidad con las normas y principios del Derecho Internacional. Afirmar que el citado Archipiélago está ubicado en la plataforma continental de Nicaragua y que, por tanto, pertenece a Nicaragua, es para Colombia un absurdo jurídico.

e) Todo el Archipiélago de San Andrés y Providencia, incluidas las islas Mangles, y el territorio comprendido entre el Cabo Gracias a Dios y el Río San Juan, pertenecieron, primero al Reino de Tierra Firme y posteriormente al Virreinato de la Nueva Granada. Bajo ese régimen se encontraban dichos territorios en el año de 1810, cuando se inició la gesta emancipadora. Los gobiernos de Colombia y Nicaragua, libremente concertaron y canjearon los instrumentos de ratificación de un Tratado internacional válido y perfecto, mediante el cual Colombia reconoció la soberanía y pleno dominio de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico. La República de Nicaragua reconoció, a su vez, la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés.

### Dimensiones históricas del diferendo

Larga es la historia de esta controversia que, de acuerdo con las clasificaciones académicas, puede ser catalogada como conflicto territorial y conflicto de recursos, pero también, en parte, como conflicto ideológico o conflicto de sistemas, y cuya intensidad oscila entre los niveles de una tensión diplomática

y los gestos amenazantes de índole político-militar.<sup>9</sup> Este conflicto conoce dos partes que se encuentran directamente interesadas (Colombia y Nicaragua) y una que está implicada indirectamente (Estados Unidos).

El debate histórico se inicia ya en la época de la Colonia, debido a la imprecisa delimitación del Virreinato de la Nueva Granada con la Capitanía General de Guatemala. Esta vaguedad hizo que los Virreyes de Santa Fe de Bogotá extendiesen hasta la Costa Mosquitia su pretensión al usufructo de los derechos de posesión y de los derechos comerciales en Centroamérica.

Además, la Costa Mosquitia y las aguas alledañas interesaban, por su parte, a la Gran Bretaña y, a partir de mediados del siglo XIX, a Estados Unidos. Por consideraciones técnico-militares se asignó la región en cuestión al Virreinato de Santa Fe, mediante una Real Orden de 1803, promulgada por la Corona Española y cuyo texto reza:

El Rey ha resuelto que las islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos desde el Cabo Gracias a Dios, inclusive hacia el río Chagres, quedan segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santa Fe...<sup>10</sup>

La Gran Colombia, en calidad de Estado sucesor de la Nueva Granada, se basó en el *uti possidetis iuris* de 1810 para ejercer, ya en 1822, la administración sobre el Archipiélago de San Andrés, aspirando, además, a la penetración comercial de la Costa Mosquitia. Los tratados con las entonces Provincias Unidas de Centroamérica se referían solo vagamente a la delimitación entre sí ("en el mismo pie que se hallaban antes de la presente guerra de independencia"), porque el verdadero problema de entonces lo constituía la defensa contra la reconquista española.

Nicaragua, también en calidad de sucesor, estaba dedicada por su parte a formar su propio estado-nación y a afrontar el reclamo británico de soberanía sobre la Costa Mosquitia, de modo que la interpretación territorial que hacía Colombia no planteaba un problema central. Pero la Constitución nicaragüense de 1858 sí incluía expresamente el reclamo de soberanía sobre la Costa Atlántica y las islas adyacentes, siendo éste un reclamo que, desde entonces, se ha mantenido vigente en forma categórica y que en Nicaragua fue sustentado incluso durante la dinastía de los Somoza por los internacionalistas patriotas.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ver Weston H. Agor, "Latin American Inter-State Politics: Patterns of Cooperation and Conflict", *Inter-American Economic Affairs* (Washington D.C.), 26 (1972) 2. Ver también Wolf Grabendorff, *Zwischenstaatliches Konfliktverhalten und Regionales Konfliktpotential in Lateinamerika*, Ebenhausen, 1980.

<sup>10</sup> *Gaceta Oficial* (Colombia) y Alfredo Vázquez Carrizosa (comp.), *Quitásueño, Roncador, Serrana*. Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1974. Más crítico Enrique Gaviria, *Roncador, Quitásueño y Serrana: análisis histórico y jurídico*. Bogotá, 1973.

<sup>11</sup> Por ejemplo, José M. Zelaya, *De los sistemas hegemónicos. Estudios de caso Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra. Ejemplo del sistema hegemónico en el Caribe*. New York, Hispanic Printing Corporation, 1974. Ver también Luis Pasos Argüello, *Enclave colonialista en Nicaragua. Diferendo de Nicaragua y Colombia*. Managua, 1978.

La tercera parte interesada — implicada indirectamente — es, como se dijo, Estados Unidos que, a partir de mediados del siglo XIX comenzaba a desplazar a la Gran Bretaña como fuerza del orden en el Caribe y que avanzó en la zona indefinida, ya que Nicaragua ofrecía una de las rutas a California y era además, considerada potencialmente como país anfitrión de un canal interoceánico. Una intensa actividad contractual entre Washington y las repúblicas centroamericanas, al igual que el reclamo de los derechos de posesión sobre los Cayos Roncador, Serrana y Quitasueño, basado en la Ley del Guano de 1856, se convirtieron en las etapas que habrían de llevar a la consecución de este objetivo. Tanto Colombia como Nicaragua protestaron contra ello. Sin embargo, en ambos casos se trataba de *quantités négligeables*, las cuales no fueron tomadas en serio por Washington, que estaba dedicado, a la sazón, a acometer la expansión territorial con intensidad cada vez mayor.

Tanto la separación de Panamá de Colombia (1903), como la apertura del canal de Panamá (1914) significaban que Estados Unidos había logrado sus objetivos estratégicos en el Caribe, de modo que, a continuación, podía pasarse a consolidar lo que se había obtenido. O, expresado con las palabras de un historiador estadounidense que no ve ninguna otra opción para la lógica expansionista ni para los esfuerzos de los Estados Unidos en aras de la seguridad:

Esto era especialmente cierto en la zona del Caribe donde hasta la Primera Guerra Mundial la política se había centrado en asegurar la nueva ruta naval y comercial estadounidense a través del Canal de Panamá. La amenaza principal para la seguridad, según los responsables de la formulación de política, estaba en la corrupción e inestabilidad de los gobiernos del Caribe, que invitaba la intervención europea y, potencialmente por lo menos, el establecimiento de bases militares extranjeras en la zona.<sup>12</sup>

Esta pretensión de seguridad argüida por Estados Unidos condujo a que a Nicaragua le tocara la peor suerte — debido a su importancia geopolítica potencial —, siendo así que Managua vivió la intervención directa, al ser ocupada por marines estadounidenses a partir de 1909, mientras que Colombia experimentó un trato mucho más amistoso, por encontrarse geográficamente distante. A partir de 1914 — fecha del Tratado Urrutia-Thomson (que apenas fue ratificado en 1921-1922)— Estados Unidos intenta deliberadamente atraerse a Colombia como aliado firme en la zona norte de Suramérica obteniendo un éxito contundente basado en algunas acciones reparadoras: a partir de entonces Colombia se guía por la “Estrella del Norte”; el pago de 25 millones de dólares-oro como indemnización por la separación de Panamá le abre a Colombia la influencia económica norteamericana; el capital estadounidense desplaza las inversiones británicas; la comisión Kemmerer proporciona a Colombia no sólo una estructura administrativa y financiera moderna, sino que además hace que Colombia se oriente por el dólar.

<sup>12</sup> Richard M. Abrams, “United States Intervention Abroad: The First Quarter Century”. *American Historical Review*, 79, febrero 1974. Original en inglés, traducción del editor.

El último acto de reconciliación de Estados Unidos con Colombia se relacionó con la zona marítima en litigio, la cual debería apaciguarse contractualmente, favoreciendo a Colombia. Una Nicaragua ocupada por Estados Unidos y gobernada por un Presidente "herodiano"<sup>13</sup> firmó con Colombia el Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra el 24 de marzo de 1928, con miras a una clara delimitación de fronteras. El Tratado, de sólo dos capítulos, dice así:

La República de Colombia reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos comprendida entre el cabo de Gracias a Dios y el río San Juan, y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico, en el Océano Atlántico *Great Corn Island* y *Little Corn Island*, y la República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés. No se consideran incluidos en este Tratado los Cayos Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América.<sup>14</sup>

Pocos días más tarde, el 10 de abril de 1928, se inició lo que se podría llamar el último capítulo reparador de Washington en favor de Bogotá, con la discusión contractual entre Estados Unidos y Colombia en torno al estatus jurídico, los derechos de pesca y la ayuda a la navegación en los Cayos Roncador, Serrana y Quitasueño, congelándose, de momento, el *status quo* (para desembocar en una reglamentación definitiva en 1972).

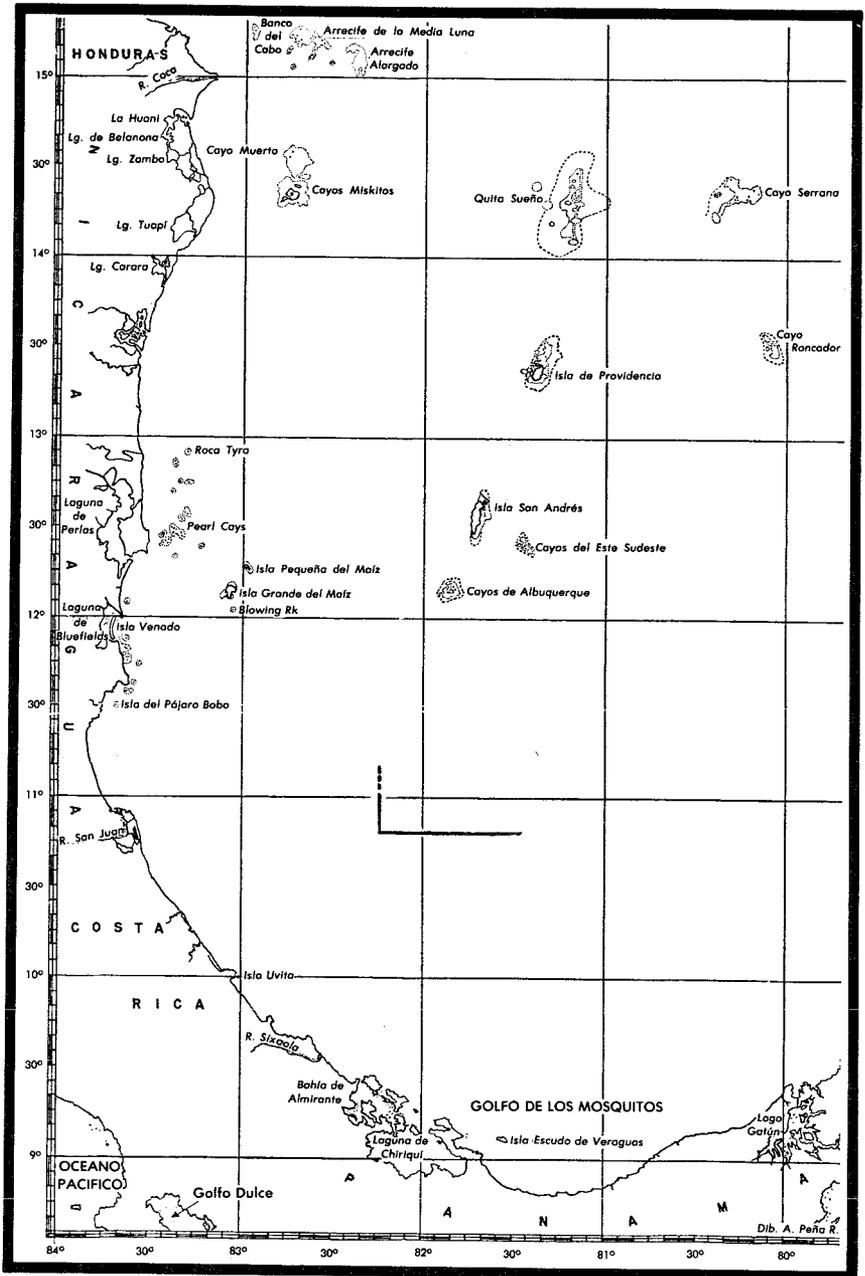
En el Libro Blanco de Managua se dice que, en contra de la reglamentación contractual de 1928, se levantaron en Nicaragua

muchas voces de protesta... pero poco o nada se podía hacer. Algunos diputados solicitaron que la discusión del Tratado de 1928 se pospusiera a varias generaciones "pues tal vez entonces podrán los nicaragüenses hacer frente a esas circunstancias". El 6 de marzo de 1930 es ratificado el Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra, y efectivamente, han tenido que sucederse varias generaciones para que Nicaragua estuviera en condiciones de hacer uso de sus derechos soberanos de defender su integridad territorial. El 19 de julio de 1979 el pueblo de Nicaragua, vanguardizado por el FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL, pone fin a la pesadilla iniciada por la intervención norteamericana en 1909, expulsando en la persona de Anastasio Somoza al último representante de la intervención extranjera en Nicaragua.

Colombia podía darse por satisfecha con lo que se había logrado. Sin embargo, le quedaba pendiente una tarea que pudo resolver en la década de los sesenta al definirse los límites marítimos entre Colombia y los vecinos, cosa

<sup>13</sup> Así se le consideró también en Colombia. Ver los editoriales de don Eduardo Santos, propietario del diario "El Tiempo" (Bogotá), quien opinaba que "el gobierno americano ha esclavizado a Nicaragua" (editorial, noviembre 3, 1916). Referente a la situación del año 1927/28 escribía: "Un hijo de Nicaragua, o mejor dicho, un mal hijo de Nicaragua y de la América, don Adolfo Díaz, le ha propuesto al gobierno de los Estados Unidos la compraventa o quizás más propiamente la donación de su patria..." (editorial; febrero 25, 1927).

<sup>14</sup> Texto del Tratado en: Eduardo Guzmán Esponda (comp.), *Tratados y Convenios de Colombia, 1919-1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.



que obtuvo en gran medida en medio de los esfuerzos encaminados a convertir en realidad el nuevo Derecho del Mar. Un punto especialmente favorable lo constituye el Tratado Vázquez-Saccio del 8 de septiembre de 1972, en el que Estados Unidos renuncia, en beneficio de Colombia, a sus reclamos de los Cayos Roncador, Serrana y Quitasueño, en tanto que los derechos de pesca recaen sobre las dos naciones por partes iguales.<sup>15</sup> El Congreso colombiano aprobó velozmente el Tratado en el año siguiente, pero las reservas chauvinistas que se hicieron sentir en Estados Unidos y la obstrucción del influyente *lobby* de Somoza en Washington llevaron a que el Tratado se archivara en octubre de 1975, por tiempo aparentemente indefinido, en el Senado de Estados Unidos.

### La reactivación del diferendo y las repercusiones en el Caribe

El Libro Blanco de la Nicaragua sandinista fue un duro golpe para Colombia, por renovar éste el reclamo sobre el Archipiélago de San Andrés. Bogotá reaccionó aboliendo su reciente política exterior autónoma que apuntaba hacia reformas en la Cuenca del Caribe y volvió a las formas tradicionales de comportamiento. Esta tendencia se acentuó después de que Jimmy Carter fue sustituido por Ronald Reagan. Se redujo radicalmente la disposición de Reagan a mostrarse tolerante ante la autonomía periférica en América Central, de modo que ya no se aplaudía a los sandinistas como en época de Carter en que se los consideraba una fuerza reformista, sino que se les acusó de "marxistas totalitarios" y se les combatió.

Colombia —que se niega a discutir sobre el Archipiélago de San Andrés: "los títulos de Colombia... son irrefutables y no admiten discusión alguna"<sup>16</sup>—, sabía perfectamente cuál había de ser la vía táctica por la que debía transitar: al mantener Bogotá la lealtad de *partenaire* de Estados Unidos y al reforzar esta lealtad —a partir del gobierno de Reagan—, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá recibía automáticamente el apoyo incondicional de Washington contra los "marxistas totalitarios" de Nicaragua. El beneficio se presentó enseguida: el reclamo territorial hecho por Nicaragua

<sup>15</sup> La documentación histórica de este Tratado se encuentra en la compilación de Alfredo Vázquez Carrizosa, *Quitasueño, Roncador, Serrana*, Bogotá, Ministerio de Relaciones, 1974.

Nicaragua protestó consistentemente contra la firma y las ratificaciones de este Tratado. Ver nota del Ministro del Exterior, Miguel D'Escoto, dirigida al Secretario de Estado Cyrus S. Vanee del 22 de enero de 1980: "Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia en relación al grave problema planteado por el Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, relativo a la situación de Quitasueño, Roncador y Serrana, cayos que son nicaragüenses por historia, geografía y el Derecho Internacional... Pendiente como está la ratificación del Tratado del 8 de septiembre de 1972, consideramos necesario que el Congreso y el Pueblo Norteamericano conozcan el abuso de poder que significa, y que su ratificación será considerada como un acto hostil de su Gobierno en contra del pueblo Nicaragüense".

<sup>16</sup> Ministro Diego Uribe Vargas ante la Asamblea general de las Naciones Unidas, 10 de octubre de 1980.

(porque de eso es justamente de lo que se trata, ya que Managua no cataloga la disputa en torno al Archipiélago de San Andrés como conflicto fronterizo dado que no existe vecindad con Colombia), no sólo fue ineficaz ante Colombia y la comunidad de Estados latinoamericanos, sino que en el Senado estadounidense se desenterró el Tratado Vázquez-Saccio de 1972 que yacía archivado, para ratificarlo, finalmente, en julio de 1981.

Colombia demostró su reconocimiento y lanzó en 1981 una política hacia el Caribe que tenía carácter de política de comercio exterior, por un lado, mientras que por el otro, mostraba claramente el carácter de una política de orden. La justificación de lo anterior la proporcionó el subsecretario de Relaciones Interamericanas de Estados Unidos, Thomas O. Enders, al incluir a Colombia entre los Estados amenazados por Cuba.<sup>17</sup>

El Presidente de Colombia, Julio César Turbay Ayala, actuó respecto a esto en forma preventiva y el 23 de marzo de 1981 "suspendió" las relaciones con Cuba — que habían sido reanudadas apenas en 1975 —, a raíz del "proceder hostil de ese país, cuya complicidad en los movimientos subversivos había quedado plenamente comprobada".<sup>18</sup>

Es así como el año de 1981 encarna el período catalítico que lleva a que Colombia abandone el intento de una política exterior autónoma e independiente (*respice similia*) para retroceder a la lealtad incondicional a Estados Unidos (*respice polum*). El hecho de que a partir de marzo de 1982 surja

<sup>17</sup> "Allí es donde entró en acción: uno por uno — primero en Nicaragua, después en El Salvador, después en Guatemala, ahora en Colombia — Cuba reunió a los líderes de las diferentes facciones... En cada uno de estos países Cuba ha estado creando sistemáticamente una máquina para la destrucción de las instituciones y gobiernos establecidos. Una vez que la organización se ha llevado a cabo, se llega a la etapa de entrenamiento de las guerrillas y la infiltración de armas. Eso sucedió en Nicaragua en 1978, en El Salvador en 1980, en Guatemala en 1980, en Colombia este invierno." Thomas O. Enders, Address before the Council of the Americas, Washington D.C., June 3, 1981. Published by US Department of State, Bureau of Public Affairs, June 1981. Traducción del editor.

<sup>18</sup> El argumento de Colombia era que la guerrilla del M-19 había recibido apoyo militar directo de Cuba.

Cuba contestó enérgicamente: "No es un secreto que en nuestro país han encontrado asilo numerosos revolucionarios procedentes de diversos países de América Latina, cuyos regímenes se caracterizan por el estado de sitio, la represión sangrienta, las torturas, las desapariciones y los más crueles métodos de represión... No oculta tampoco Cuba sus sentimientos de solidaridad y simpatía por todos los que luchan contra el dominio imperialista y por la independencia, la justicia social y los derechos democráticos en América Latina y en el mundo.

"Ahora bien, sobre la responsabilidad concreta que el Gobierno de Colombia pretende hacer caer sobre Cuba para justificar la suspensión de las relaciones diplomáticas, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba desea exponer lo siguiente:

"Primero: Cuba no ha entregado ni una sola arma al M-19 ni a ninguna organización revolucionaria de Colombia.

"Segundo: Cuba no tiene absolutamente nada que ver con desembarcos de revolucionarios del M-19 en las costas de ese país.

"Tercero: Cuba, ni directa ni indirectamente tiene algo que ver, en lo más mínimo, con entradas de armas en Colombia, por cualquier vía. Esto lo afirmamos de modo terminante".

Texto de la nota cubana en *Prensa Latina. Síntesis Latinoamericana*, N° 1106, marzo 26, 1981.

la discusión en torno al establecimiento de una base militar estadounidense en la isla de San Andrés completa el cuadro.

Con esto, Colombia adopta una postura divergente de los Estados líderes del continente latinoamericano en materia de política exterior, los cuales tratan de ampliar su autonomía periférica; Colombia renuncia así conscientemente al empleo de su poder negociador, a pesar de que dispone de un potencial considerable para ello, de conformidad con las fórmulas del poder.<sup>19</sup>

### Juridicidad vs audacia

En el diferendo entre Colombia y Nicaragua se aprecian hoy los siguientes hechos:

#### *Con respecto a Nicaragua*

- a) Nicaragua reclama derechos de posesión sobre la totalidad del Archipiélago de San Andrés, siendo esta una de las preocupaciones centrales de la revolución sandinista.<sup>20</sup>
- b) Nicaragua reclama el Archipiélago de San Andrés, argumentando que el tratado de 1928 es nulo e inválido, debido a que la soberanía del país se encontraba limitada, entonces, por la ocupación estadounidense.<sup>21</sup>
- c) Nicaragua reclama el Archipiélago de San Andrés, argumentando, además, que las islas quedan en la plataforma continental de Nicaragua ("Promontorio de Nicaragua"; "Nicaraguan Rise").
- d) Nicaragua niega el carácter obligatorio de la Real Orden de 1803, en cuanto a delimitación de fronteras, interpretando este documento como un mero acto administrativo de contenido militar-defensivo.

<sup>19</sup> Junto con México, Brasil, Venezuela y Argentina, Colombia es incluido en el grupo de países latinoamericanos con un alto potencial de poder negociador. Ver Heraldo Muñoz, "The Strategic Dependency of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery", *Latin American Research Review*, 16 (1981), p. 3.

<sup>20</sup> "Pregunta: ¿Quiere decir que Nicaragua desea quitarle los cayos Roncador, Serrana, Serranilla y Quitasueño y la islas San Andrés y Providencia a Colombia? Respuesta: Absolutamente. Nosotros deseamos que la integridad territorial de Nicaragua no sea ofendida. Es nuestro deber hacerlo".

"Visión" entrevista a Miguel D'Escoto, Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua. *Visión*, 20 de octubre de 1980.

<sup>21</sup> Esa interpretación coexiste con el argumento sandinista que el Tratado de 1928 nunca ha existido:

"En primer lugar, nosotros no hemos declarado la nulidad del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra. Simplemente hemos declarado que ese Tratado para nosotros nunca ha existido, porque fue firmado por un Gobierno que estaba bajo la presión militar extranjera, cuando el país estaba ocupado por fuerzas extranjeras, y cuando los gobernantes de Nicaragua habían sido impuestos por la ocupación extranjera. Por tanto no se trata de una nulidad, sino de una no-existencia de ese Tratado que es lo que nosotros estamos declarando". Sergio Ramírez, miembro de la Junta Sandinista, en entrevista con Radio Caracol, texto en *El Espectador* (Bogotá) 13 de febrero de 1980.

*Con respecto a Colombia*

- a) Colombia administra las islas desde la Independencia.
- b) Colombia cuenta con el pleno respaldo de Estados Unidos.
- c) Colombia cuenta con la aprobación indirecta de los vecinos Panamá y Costa Rica, como consecuencia de la definición que se hizo en 1976 y 1977 de los límites marítimos de ambas partes.
- d) Colombia cuenta con el apoyo tácito de la comunidad internacional, cuyo funcionamiento depende de que se acate el principio *pacta sunt servanda*.

Puesto que el diferendo entre Colombia y Nicaragua en torno a las islas ha tomado, entretanto, un cariz ideológico, no aparece prácticamente ninguna solución a nivel del derecho internacional. Claudio Véliz<sup>22</sup> ha expuesto, sin embargo, una tesis según la cual el grado de autonomía de la política exterior de América Latina tiene que ver, en forma decisiva, con la "audacia", es decir, que la capacidad de resolver conflictos intrazonales es mayor si se emplea este parámetro.

No se pretende discutir aquí una solución alternativa de cómo zanjar el conflicto. Pero sí es evidente que la puerta de escape del callejón sin salida sólo podría encontrarse por encima de las polémicas que se desarrollan a nivel del derecho internacional (para lo cual se requiere, a su vez, que se supere el antagonismo ideológico de hoy).

Asimismo cabe destacar al margen, que ni Colombia ni Nicaragua le han pedido su opinión a la población isleña —de tez negra y de habla inglesa—.

Por lo demás, la política exterior colombiana demostró ya una vez que cuenta con elementos constitutivos de "audacia", cuando se actúa fuera de las formas convencionales de comportamiento. Cabe mencionar aquí la lograda iniciativa del Presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), quien —con la mediación de Venezuela— transformó los privilegios colombianos para transitar por el Canal de Panamá de una concesión imperial (Tratado Urrutia-Thomson, 1914) a un tratado equitativo de cooperación entre Panamá y Colombia. La solución esbozada en el "Acta de Contadora" (marzo de 1975) adquirió forma definitiva en el Tratado Ozores-Urbe Vargas (agosto de 1979):

Por medio del cual el Gobierno panameño en acto libre y soberano reconoce a perpetuidad los derechos de nuestro país por la vía interoceánica y se incluyó, además, el uso del actual ferrocarril y de cualquier otro que lo reemplace.<sup>23</sup>

Si Colombia se hubiera aferrado con obstinación al derecho internacional en 1975 para alegar que Estados Unidos le había concedido derechos de trán-

<sup>22</sup> Claudio Véliz, "Errores y omisiones: notas sobre la política exterior de los países de América Latina durante los últimos diez años", *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), año X; n° 40 (1977).

<sup>23</sup> Diego Uribe Vargas, Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), *Memoria 1979-1980*, p. X, texto del Tratado en *op. cit.*, pp. 718-719.

sito a ciudadanos, bienes militares y bienes civiles, es muy posible que no se hubiera llegado a un arreglo de la cuestión del Canal de Panamá, un temor que, de hecho, se alcanzó a tener durante un instante en Panamá. El que Colombia hubiera saltado sobre su propia sombra y hubiera dado pruebas de "audacia" en este caso, contribuyó a que una reglamentación bilateral entre dos Estados iguales de la comunidad latinoamericana concertara una fórmula, con la cual se borran las huellas coloniales e imperialistas y se ampliaba la autonomía periférica de Latinoamérica.

Un arreglo del diferendo entre Colombia y Nicaragua —si es que se llega a él— presupondrá que también se haga acopio de mucha "audacia" y que se coopere con vecinos política e ideológicamente homogéneos, ubicados entre los polos de México y Venezuela.

Si se desaprovecha la oportunidad, se mantendrá vigente el juicio que pronunció el observador en Londres<sup>24</sup> y que se citó al comienzo. Igualmente se afianzaría una vez más la convicción de que la existencia del Centro se prolonga, cuando la Periferia mantiene sus propios conflictos territoriales o marítimos.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> "El prospecto de zonas económicas coloniales compitiendo con aquellas de los Estados independientes ofrece una cantidad de posibles disputas, aunque dados los escasos recursos militares de la región, es improbable que cualquiera de ellas desemboque en un conflicto serio. También existe una disputa acerca de una serie de cayos (islotas; grupos de arrecifes) situados cerca de la costa este de Nicaragua y reclamados por Colombia; estos restringen severamente el alcance de una zona nicaragüense y se prestan adicionalmente a controversia, dado que se encuentran en el margen 'natural' de Nicaragua. Tradicionalmente, Estados Unidos ha tenido interés en estos cayos, y apoya la reclamación colombiana." Barry Buzan, *op. cit.*, p. 18.

<sup>25</sup> Después de haber ofrecido armas a Nicaragua, Francia, por lo menos, descubrió que el diferendo tiene sus trampas para actores extrazonales. Frente a la protesta de Colombia, François Gutmann, Secretario General de la Cancillería francesa, tuvo que ofrecer el 10 de febrero de 1982 en Bogotá "una autorrectificación" de su gobierno por no haber tenido conocimiento de la disputa entre Nicaragua y Colombia.

Un observador costarricense atribuye a las islas de San Andrés las características de "territorios independientes de la plataforma continental" y opina:

"Por ello podemos llegar a la conclusión de que la soberanía de las islas que forman parte del archipiélago de San Andrés (principalmente la propia isla de San Andrés, la de Providencia y la de Catalina), lo mismo que la isla de Jamaica, pese a que emergen de la extensísima plataforma continental de Nicaragua, políticamente no forman parte de ella, sino que tienen una naturaleza independiente. Y por todas las razones expuestas en este estudio, las citadas islas del archipiélago de San Andrés están sometidas a la soberanía de Colombia, así como la isla de Jamaica está sometida a la soberanía de la nación que la habita.

"En cambio, los cayos de Quitasueño, Roncador y Serrana, por no tener vida independiente de la plataforma continental de que emergen, deben estar sometidos a la soberanía de quien la ejerza sobre la plataforma continental del Estado costanero, o sea, la República de Nicaragua".

Gonzalo Facio Segreda, "El diferendo entre Nicaragua y Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia", *Relaciones Internacionales* (Heredia), 2, (1981), p. 1.

Si la situación es tan ambigua, es posible que San Andrés figure nuevamente en la diplomacia internacional como en tiempos pasados. Ver al respecto la excelente obra de James S. Parsons, *San Andrés y Providencia. Una geografía histórica de las islas colombianas del Mar Occidental*. Bogotá: Banco de la República, 1964. (Primera edición en inglés en la University of California, 1956).