

La proclividad del Estado colombiano a la pérdida de territorio: el caso de Los Monjes

Yescica Herrera Ocampo¹

Resumen

La defensa del territorio nacional, en términos de soberanía, es uno de los temas prioritarios de la política exterior de un Estado, si se tiene en cuenta que el territorio, además de ser un elemento constitutivo de los Estados, su integridad se convierte en una expresión de soberanía nacional. Como consecuencia de una política exterior débil en un Estado, en los términos planteados, está la constante de proclividad a la pérdida de territorio. A través de una metodología cualitativa y de análisis documental se logró fundamentar teóricamente la elaboración; en este artículo, se presentan algunos fundamentos esenciales que deben guiar la política exterior de un Estado y además, se plantea la descripción del caso de Los Monjes como punto previo al análisis de la política exterior colombiana y sus debilidades en términos de defensa del territorio nacional. Se concluye que el Estado colombiano debe replantear su política exterior en términos de soberanía territorial, dadas sus falencias evidentes, de tal manera que no se vea abocado a futuras pérdidas de territorio.

Palabras clave

Colombia, Venezuela, conflicto internacional, soberanía, política exterior.

¹ Politóloga de la Universidad Pontificia Bolivariana. El artículo es el resultado para optar al título de Politólogo en la misma Universidad, Medellín, Colombia. Correo electrónico: yescicaho@gmail.com

Abstract

The defense of a country's territory –in sovereignty terms- is one of the priority issues of the foreign policy of a state, having into account that the territory as well as being a constituent element of states, its integrity becomes an expression of national sovereignty. According to what was said before, the consequence of a weak foreign policy of countries is the constant tendency to loss territory. The theoretical elaboration of this article was made throughout a qualitative methodology and the documentary analysis. In this article, some of the essential fundamentals that should guide a successful foreign policy are presented. Also, before to the analysis of Colombia's foreign policy and its weaknesses in terms of the national territory defense, the article includes a description of Los Monjes case. It is concluded that Colombian state must redesign its foreign policy in terms of territorial sovereignty because of its weaknesses, so that it does not look doomed to future losses of territory.

Key words

Colombia, Venezuela, international conflicts, sovereignty, foreign policy

Introducción

“La política exterior de un país está determinada por la conjunción de la realidad internacional y su coyuntura interna” (Barco, 2004, p. 11). Esto es así, porque a diferencia de otras políticas, ésta, si bien es diseñada al interior del Estado, su ejecución está destinada a traspasar las fronteras.

Ahora, pese a que la realidad internacional está en constante movimiento y que debido al fenómeno de la globalización los Estados son cada vez más interdependientes, y en ese sentido, deben estar atentos a la manera cómo se desenvuelve el contexto político y económico en el ámbito internacional, esto no es argumento suficiente para intentar obviar elementos internos que son esenciales a la hora de formular una política exterior, como lo son: el interés

nacional, la soberanía, la integridad territorial, factores sociales, políticos y económicos internos.

A lo largo de la historia, Colombia se ha caracterizado por ser uno de los Estados que más respeta y se acoge a los principios del Derecho Internacional. No obstante, los intereses y la soberanía del Estado, se han visto menoscabados en repetidas ocasiones por la forma en que procede al momento de ejecutar la política exterior en situaciones concretas. Dicha ignorancia frente a la coyuntura y realidades internas y el consiguiente desequilibrio de la política exterior, ha llevado al Estado a un sinnúmero de fracasos en las relaciones diplomáticas.

La reciente pérdida de al menos setenta y cinco mil kilómetros (75.000 km) de aguas soberanas en el Mar Caribe, en el marco del diferendo colombo-nicaragüense, dejó una vez más en evidencia una de las falencias más álgidas y longevas de la política exterior colombiana: la incapacidad de mantener la integridad territorial del Estado. (El Tiempo, 2012)

El presente artículo tiene como objetivo demostrar cómo la debilidad de la política exterior del Estado colombiano ha generado constantes pérdidas de territorio. Para el efecto, en el primer capítulo se hará una breve mención de los fundamentos esenciales de la política exterior de un Estado, a saber: el interés nacional, la soberanía, la seguridad nacional y otros aspectos coyunturales. En el segundo capítulo, se presentará el diferendo colombo-venezolano de Los Monjes, como caso paradigmático que da muestra de la debilidad recurrente de la política exterior en términos de soberanía territorial, a saber que tiene más de dos centurias. Y finalmente, en el tercer capítulo se analizarán algunos aspectos de la política exterior colombiana que reafirman sus falencias y debilidades respecto a la defensa del territorio en relación con el caso descrito en el capítulo anterior.

Fundamentos de la política exterior de un Estado

Este capítulo busca dar cuenta de los fundamentos esenciales, pero no los únicos, en la formulación de la política exterior al interior de un Estado; de manera tal, que le permitan a éste influir en el escenario internacional, sin dejar de lado las coyunturas internas de carácter político, económico y social a la hora de establecer los lineamientos de acción externos.

Acercamiento conceptual

La delimitación del concepto política exterior, la determinación de sus elementos y principios rectores, y la manera en cómo estos interactúan en la praxis política internacional son aún cuestiones no concertadas entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales. Y es que como expresión de esta última,

la política exterior se distingue de otras áreas de la actividad gubernamental, puesto que, como política interna, es formulada dentro del Estado, pero, a diferencia de las otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional, (Lasagna, 1995, p. 390)

contexto que de manera discontinua padece cambios y reformulaciones teóricas, dada la dinámica social, económica y política de los Estados en el mundo. Así, la formulación de la política exterior de un determinado país debe plantearse en respuesta a dichos cambios internacionales, para que ésta no quede rezagada en el tiempo y posteriormente pase a la obsolescencia e ineficacia.

Desde otra perspectiva, es común ver que “las políticas exteriores varían en el tiempo, de un país a otro y de un tipo de régimen a otro” (Russet & Starr, 1995, p. 190). Esto es así, porque cada una atiende a los intereses que le son propios a su Estado, y a los factores internos de su política que, inevitablemente, condicionan la manera de proceder de dicho Estado en el exterior.

Con base en esta interacción, entre la política interna y las dinámicas interestatales, Russell (1990) plantea, en el marco de la política exterior de los Estados, un ámbito “interméstico”, el cual obedece, precisamente, a la interpretación de dicha política como una acción de gobierno y de Estado, determinada por asuntos internacionales y domésticos (intermésticos); atributos que la hacen propensa a cambios y a constantes replanteamientos, que evitan la delimitación clara del concepto mismo. Por ello, para efectos de este trabajo, se entenderá, *grosso modo*, la política exterior como:

el área particular de la acción política gubernamental (y estatal)² que abarca tres dimensiones analíticamente separables: política diplomática, militar estratégica y económica; y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. (Russell, 1990, p. 255)

Ahora, la política exterior debe ser, primordialmente, política de Estado. Si bien, tal como lo señala Rodríguez,

los cambios generados por la globalización económica y la consolidación de un mercado mundial, ha incidido en la dinámica de las relaciones interestatales constituyendo una mayor interdependencia; originando y fortaleciendo nuevos actores como: multinacionales, ONG, movimientos sociales y planetarización cultural homogenizada por los medios de comunicación (2012, p. 240),

lo cierto es que éste no es argumento suficiente para conceptuar la política exterior de los Estados como una mera acción de gobierno, pues esto, así planteado, llevaría al reconocimiento de la política exterior como una “actividad propiamente de los gobiernos de los Estados y no de los Estados mismos” (Rodríguez, 2012, p. 240), y por ende, al consiguiente desconocimiento *per se* de un interés nacional y de unos lineamientos políticos definidos e inmutables, que perduren en el tiempo y protejan los intereses generales de la nación en las relaciones interestatales.

² Texto en paréntesis fuera del texto original

Es importante, en otro sentido, evitar caer en posturas radicales y “separar tajantemente las esferas externas e interna del Estado” (Rodríguez, 2012, p. 237), buscando así justificar la política exterior como una política de Estado. En aras de los intereses generales de la nación, no se debe dejar de lado el acontecer político, social y económico interno, a la hora de fijar la acción y el alcance de la política exterior. De hecho, siguiendo a Marcelo Lasagna,

los objetivos y metas, y las estrategias y acciones, están condicionados tanto por factores formales provenientes del mismo sistema político o bien desde el sistema internacional, como por factores informales como la cultura política o la personalidad de la élite que toma las decisiones externas (Lasagna, 1995, p. 391).

En este sentido, se hace necesaria la aplicación de políticas de gobierno en la política exterior de los Estados, es decir, medidas que ajusten sus bases a la coyuntura social, política y económica interna, y que tengan repercusión en el contexto internacional, pero persiguiendo siempre el mismo fin. Dicho en palabras más simples: políticas que cambien el cómo, más no el qué.

Fundamentos esenciales de la política exterior

- El interés nacional

Los esfuerzos conscientes para definir el interés nacional presuponen un acuerdo sobre la naturaleza del país, los lazos de cohesión, las raíces y las instituciones (...) (lo que presupone, que)³ tenemos que saber entonces quiénes somos, antes de poder conocer cuáles son nuestros intereses comunes (Álvarez, 2003, p. 170).

Una vez se responde a estas preguntas, se ha creado una identidad nacional. Las voluntades individuales pasan a formar una voluntad general, y los intereses del pueblo se reducen a un solo interés: el interés nacional. Implícito, lleva los ideales

³ Texto en paréntesis fuera del texto original.

de la nación; pero también los requerimientos sociales, políticos y económicos de la sociedad, convirtiéndose en la piedra angular de la supervivencia del Estado y su estabilidad política, económica y social.

Ahora, el interés nacional no sólo se puede forjar desde el Estado, éste debe tener en cuenta el contexto y la estructura internacional de los cuales hace parte, ya que sólo así podrá proteger su independencia y soberanía, atributos que se requieren también para la construcción del interés nacional.

Atendiendo a esto, se comprende que:

El concepto del interés nacional se relaciona con dos elementos esenciales de la vida exterior de un Estado: por un lado, con la acción y comportamiento, que se traduce en la forma como ese Estado se integra a la sociedad internacional, y, por el otro, con la autoevaluación de un país sobre cómo se está llevando a cabo su política exterior. (Álvarez, 2003, p. 157)

Por estas dos razones, es que el interés nacional se constituye en el fundamento por excelencia de una política exterior exitosa, porque además de darle coherencia al discurso y la acción de los Estados dentro y fuera de sus fronteras; le permite una articulación entre su política doméstica y exterior.

- La seguridad nacional

La Organización de Naciones Unidas define estrictamente a la *seguridad* como una 'situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas y significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso'. (Hernández, 2005, p. 498)

La seguridad nacional, entonces, es uno de los aspectos que mayor relevancia tiene para un Estado, en tanto tiene una conexidad directa con la soberanía –

atributo básico de los Estados modernos- y la autonomía política y económica del mismo.

La seguridad nacional puede ser pensada, desde aquellos tiempos en los que los hombres por medio, de un pacto social⁴, renunciaron a su estado de naturaleza y entregaron a un ente superior su derecho de defensa, esperando a cambio la protección de su vida y bienes. En este orden de ideas, la seguridad nacional, se enmarca dentro de los más grandes deberes que tiene el Estado con el ciudadano. Por ello, tanto en el ámbito interno, como en el externo, éste debe ser uno de sus fines esenciales.

- La soberanía nacional en términos del territorio

La soberanía es, por antonomasia, la máxima expresión de poder de los Estados y se constituye en uno de los elementos esenciales de la existencia misma de éstos. Su definición debe estar dada en términos de autonomía – política, económica y jurídica-, seguridad e integridad territorial del Estado; y su ejercicio debe buscar siempre la protección del interés nacional.

El territorio, a su vez elemento constitutivo de los Estados, se convierte en el eje fundamental sobre el cual la entidad política despliega todo su poder. Es por esta razón, que “en el marco de las leyes internacionales, las fronteras nacionales son sacrosantas, puesto que definen el territorio nacional de cada estado-nación, el cual cuenta con el derecho inalienable a recurrir a la violencia en defensa de su soberanía nacional” (Douglas, 1994, p. 44) y en ese sentido, definen también el margen de maniobra y el alcance que debe tener dicho poder legítimo.

⁴ Expresión utilizada por Thomas Hobbes para ser referencia al pacto en el que los hombres le cedían a una entidad superior su derecho de defensa a cambio que les garantizará la protección de su vida (Hobbes, 2010).

Ahora, el artículo 9 de la Carta Constitucional colombiana reza expresamente que “las relaciones exteriores del Estado, se fundamentan en la Soberanía nacional”, en ese orden de ideas, es deber del Estado desarrollar e implementar una política exterior que reafirme la autonomía estatal y garantice la integridad del territorio en su totalidad.

- Otros aspectos políticos y económicos

Toda política exterior debe fundamentar su acción en otros objetivos políticos y económicos que estén acordes con su proyecto nacional. Estos objetivos se convierten en las políticas de gobierno, que constantemente se deben estar actualizando de acuerdo con el acontecer político ‘interméstico’. Estos aspectos, son los que dan lugar a tratados de libre comercio, tratados de cooperación mutua, multilaterales, entre otros; y a alianzas estratégicas entre Estados con intereses comunes.

De acuerdo con lo anterior, la política exterior de los Estados, si bien está dirigida a tener su aplicación fuera de las fronteras nacionales, sus fundamentos esenciales encuentran su base en las realidades nacionales. El desequilibrio o la carencia de alguno de estos, trae consigo la vulnerabilidad del Estado frente a situaciones que convoquen intereses de varios Estados, tal y como sucede con los diferendos limítrofes.

Una mirada al caso colombo-venezolano de Los Monjes

El 19 de noviembre de 2012 la Corte Internacional de Justicia se pronunció respecto al diferendo colombo-nicaragüense, en un fallo que, aunque ratificó la soberanía colombiana sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los siete cayos anexos, implicó la pérdida de por lo menos setenta y cinco mil kilómetros (75.000 km) de aguas soberanas en el Mar Caribe. (El Tiempo, 2012)

“La proclividad colombiana a su desmembración territorial ha sido constante e inverosímil” (Franco, 2002 , p. 187). Y es que además del reciente y resonante caso colombo-nicaragüense, Colombia se ha visto enfrentada a la pérdida de territorio en otros diferendos limítrofes, entre los que cabe resaltar el olvidado caso de Los Monjes con Venezuela.

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer una mirada general al caso colombo-venezolano de Los Monjes, haciendo una descripción de los aspectos más relevantes del caso en mención, de manera tal que el asunto logre dar cuenta de las debilidades de la política exterior colombiana frente al tema de la defensa territorial.

Planteamiento de la cuestión

Los Monjes son un archipiélago integrado por tres grupos de rocas o islotes deshabitados y sin vegetación propia, situados en el mar Caribe a escasas 19 millas de la península Guajira. El de los Monjes del norte, formado por un islote central y otros dos más pequeños; el de los Monjes del sur, que representa el área mayor del archipiélago con alturas que llegan casi a los 50 metros y que ofrece los mejores recursos para la eventual construcción de instalaciones; y el de los Monjes de este, compuesto por un solo cayo, cuya extensión equivale a la de todos los Monjes del norte. En su conjunto son de color blanco, debido

posiblemente a la sal que deja el oleaje del mar y el fosfato del guano proveniente de las aves marinas. (Liévano, 2000)

Sobre estos islotes que se encuentran a escasas siete millas del mar territorial colombiano, Venezuela alega haber ejercido dominio y soberanía desde tiempos inmemorables, y aunque los títulos reales demuestran la posesión legítima de Colombia sobre estos, lo cierto es que el Estado colombiano nunca demostró algún interés real por ejercer soberanía en esta parte del territorio nacional. Sería, “muchísimo tiempo después, en 1944, (que Colombia)⁵ incluiría los islotes de Los Monjes en sus mapas oficiales” (Franco, 2002 , p. 189) en un primer gesto de soberanía.

Los títulos reales afirman que Los Monjes le pertenecen a Colombia

Se presume que Los Monjes fueron descubiertos por Alonso de Ojeda alrededor del año 1499, época en la que también fue descubierta la denominada, por la corona española, “Isla de Coquibacoa” ubicada a tan solo unas millas de aquellos islotes. Una vez descubiertos, Los Monjes pasaron a formar parte del dominio de la corona española. A partir de esto, se comienza a desarrollar lo que hoy se conoce en el Derecho Internacional Público como la teoría de la contigüidad, según la cual, todo territorio insular adyacente al territorio continental de un Estado le pertenece a éste.

En 1717, por medio de Cédula Real, la corona española creó el Virreinato de Santa Fe y dispuso que su territorio estaría integrado por las siguientes provincias: Santa Fe, Cartagena, Santa Marta, Maracaibo, Caracas, Guayana, Antioquia, Popayán y San Francisco de Quito, «con todo lo demás y términos que en ellas se comprenden», (Franco, 2002 , p. 197)

lo que significa que su jurisdicción se hacía extensible a todos los territorios anexos e insulares, incluyendo el Archipiélago de Los Monjes.

⁵ Texto en paréntesis fuera del texto original.

En 1723, se suprime el Virreinato de Santa Fe, pero es restablecido el 20 de agosto de 1739 por medio de Cédula Real. Como la anterior, ésta Cédula definía el territorio y los límites del nuevo Virreinato, que comprendía las provincias de Panamá, Quito, Guayaquil, Popayán, Maracaibo, Caracas, Río Orinoco, Cumaná, Trinidad, Margarita, Chocó, Cartagena y Río del Hacha (Río Hacha), con todos sus territorios anexos e insulares, incluyendo nuevamente a Los Monjes.

El 12 de febrero de 1742, a partir de Cédula Real se segrega la Capitanía General de Venezuela del Virreinato de Santa Fe. Treinta y cinco años más tarde, en 1777, se expide la Cédula Real sobre “la nueva segregación de la provincia de Maracaibo, Cumaná, Guayana y las islas de Trinidad y Margarita del Virreinato de Santa Fe para agregarlas a la Capitanía General de Caracas” (Carrizosa, 1988, p. 242). Pese a esta separación, la corona española “no alteró en ninguna forma el dominio que sobre los islotes se venía ejerciendo” (Franco, 2002, p. 198).

En 1810, tras varias segregaciones y problemas de orden político se disuelve la Gran Colombia. Con el nombre de “Uti Possidetis Iuris de 1810” se gestó una doctrina trascendental en lo que respecta a la soberanía territorial de los nacientes Estados, la cual planteó que “los Estados nacidos dentro del antiguo imperio colonial español, asumieron la condición de soberanos del territorio de las distintas Capitanías Generales, Audiencias y Virreinos” (Carrizosa, 1988, p. 231), lo que significa que una vez Estados soberanos, mantendrían los límites y la posesión de los territorios anexos e insulares que les correspondía a cada uno de ellos, pudiendo ejercer, de esta manera, jurisdicción y soberanía plena y legítima sobre dichos territorios. De esta afirmación podría inferirse que Colombia, ya erigido como Estado, desplegaría su poder soberano sobre el Archipiélago de Los Monjes –territorio, que por Cédula Real le pertenecía-, sin embargo, estos islotes nunca gozaron de protección y atención por parte del Estado colombiano.

La errata de don Lino de Pombo

“Estimulados por la política abusiva y expansionista de los Estados Unidos de incorporar a su territorio de las “guano islands” cualquier solar baldío” (Franco, 2002 , p. 186), los empresarios norteamericanos John Gowen y Franklin Copeland, llegaron a Los Monjes con el objetivo de instalar maquinarias que facilitarían la explotación de guano en este lugar.

En junio de 1855, los norteamericanos fueron notificados por el gobierno venezolano, el cual les ordenaba la inmediata desocupación de los islotes, en tanto habían sido ocupadas sin previa autorización. Seis meses después, y ante el desacato de la orden, enviaron una patrulla marina quien desalojó a los hombres que se encontraban allí trabajando. En ese momento, Gowen y Copeland, se encontraban en Filadelfia, tramitando la cesión de derechos que el gobierno venezolano le había otorgado a la compañía “Philadelphia Guano Company”. Una vez obtuvieron los derechos de cesión reanudaron los trabajos de explotación en Los Monjes e instauraron una acción contra Venezuela por los daños y los perjuicios causados.

En febrero de 1856, los norteamericanos, no muy seguros “de sus derechos de explotación, ya que apenas eran cesionarios de un contrato de concesión a terceros, preferían tener un título directo que los defendiera de la eventualidad de un nuevo desalojo” (Franco, 2002 , p. 187), por lo que comenzaron a tramitar en Bogotá un nuevo contrato de explotación en Los Monjes.

Don Lino de Pombo, quien había suscrito el Tratado Pombo-Michelena, en el que se fijaban los límites entre Colombia y Venezuela, y en el que por de más, le regalaba gran parte de La Guajira a Venezuela, pero que para fortuna de Colombia, dicho Tratado nunca fue ratificado por el Congreso del país vecino, era para ese entonces el Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia y en esa

calidad, le correspondía firmar el contrato que favorecía a la empresa de Gowen y Copeland para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos de ciertas islas de la República, entre las que se encontraba San Andrés, Providencia –hasta ese entonces inhabitadas- y Los Monjes. El contrato se hizo público en la Gaceta Oficial el 28 de febrero de 1856.

Al día siguiente, los Ministros Plenipotenciarios de Venezuela en Bogotá, Carlos Castelli y José Gregorio Villafañe, enviaron a don Lino de Pombo una nota de protesta por haber incluido en el contrato, el Archipiélago de Los Monjes, aduciendo que estos islotes no sólo le pertenecían a Venezuela, sino que mantenían allí establecimientos y empleados públicos encargados de la protección y cuidado de los mismos, y en ese sentido de ejercer soberanía.

El día 3 de marzo, el Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia, don Lino de Pombo, respondió la nota, con la justificación de que se había tratado de una errata el hecho de que en el contrato aparecieran escritas las palabras Los Monjes en vez de Los Mangles y que dicha errata la podrían encontrar salvada en la Gaceta Oficial de ese mismo día.

Del incidente de 1856, reflejado en la correspondencia que hemos transcrito, queda muy en claro la afirmación venezolana de sus derechos de soberanía en Los Monjes y la sutilísima duda que destila sobre la propiedad colombiana de esos islotes la evasiva respuesta del canciller don Lino de Pombo. (Franco, 2002 , p. 189)

Este tratamiento de errata que le dio el Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia a una cuestión de soberanía, deja nuevamente en evidencia, no solo la ignorancia generalizada de los títulos que tiene Colombia y que la hacen poseedora legítima de Los Monjes, sino también el desinterés por los islotes.

La Nota Diplomática de 1952 pone 'fin' a la cuestión

El 5 de abril de 1941 Colombia firmó con Venezuela el tratado con el cual se ponía fin a las diferencias limítrofes entre ambos países, quedando así “apagados los fuegos polémicos sobre ese arreglo difícil” (Carrizosa, 1988, p. 261). Pero, terminando el año 1951, diez años después del tratado y casi un siglo de permanecer en el archivo el asunto relativo a Los Monjes, esto es, desde 1856, una publicación oficial del Ministerio de Gobierno de Colombia en la revista ‘Territorios Nacionales’ reabrió el caso.

Esta publicación, que tenía como fin esencial informar al lector sobre el Archipiélago de Los Monjes, “desató sin quererlo y sin sospecharlo, una de las causas litigiosas más debatidas entre Colombia y Venezuela” (Carrizosa, 1988, p. 261), debido a que el escrito llevaba implícita la afirmación de que este conjunto de islotes le pertenecían a Colombia. Esto sin dudas, generó polémica en el país vecino y las voces de protesta, por parte del gobierno, no se hicieron esperar.

El 17 de enero de 1952 el Ministro Encargado de Relaciones Exteriores de Venezuela, doctor Rafael Gallegos Medina, en comunicado oficial manifestó que la soberanía de su país sobre Los Monjes era «indiscutible» y que la venía ejerciendo «conforme a sus legítimos derechos». (Franco, 2002 , p. 191)

La respuesta de Colombia fue por un lado, declarar que las diferencias limítrofes entre ambos países estaban resueltas desde 1941, y por el otro, seguir afirmando la soberanía del Estado colombiano sobre Los Monjes, basados en la aquiescencia⁶ por parte del Estado venezolano, cuando, en 1944, estos islotes fueron incluidos en los mapas oficiales de Colombia. El contragolpe de Venezuela fue la instalación de un faro en el Archipiélago, el 27 de febrero de 1952 en un gesto efectivo de soberanía y dominación.

⁶ Figura (del Derecho Internacional) que busca resolver el problema planteado por el silencio, pasividad o inactividad de un Estado frente al comportamiento de otro, ante el cual el primero ha debido y podido protestar u oponerse. La solución la da la propia aquiescencia: el Estado que calla o no obra, está de acuerdo con el comportamiento del otro Estado (Restrepo, 2013, p. 238)

Ante esta situación, el Presidente encargado de Colombia, señor Roberto Urdaneta Arbeláez, se dirigió a conformar un Comité de Juristas con representación en los dos partidos tradicionales y presidido por el Canciller, doctor Juan Uribe Holguín, para el estudio del caso y la posterior formulación de estrategias de aplicación práctica que permitieran llegar a una solución del asunto. Después de sesionar dos veces en un lapso de nueve meses “la Cancillería colombiana produjo uno de sus más injustificados y comprometedores documentos oficiales” (Franco, 2002 , p. 192), la Nota Diplomática del 22 de noviembre de 1952 con el número GM542.

En esta Nota, el Canciller Uribe Holguín, antecediendo varios hechos referentes a Los Monjes y obviando la historia anterior a 1856, decide en un acto solemne y de amistad reconocer y no objetar la soberanía absoluta de los Estados Unidos de Venezuela sobre el Archipiélago de Los Monjes. La respuesta de éste último, luego de “apelar a los medios diplomáticos usuales” (Franco, 2002 , p. 191) fue la ocupación militar inmediata del Archipiélago, para no volver a salir de allí nunca más.

Toda esta cuestión, como sostiene Franco (2002)

revela una culposa negligencia en la atención de los asuntos referentes al mar de parte de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, para quienes Los Monjes y demás islotes, así fueran pequeños apéndices, constituían elementos integrales del territorio nacional, para que aquéllos los consideraran apenas, como en ocasión memorable dijera el comandante inglés Kennedy, «peñascos insignificantes que acaso servían para estorbar la libre navegación». (p. 196)

Finalmente, pese a que este asunto se encuentra hoy en un estado de congelamiento y Venezuela sigue ejerciendo plena soberanía sobre Los Monjes, gracias a la dádiva diplomática que recibieron el 22 de noviembre de 1952, Colombia todavía tiene pendiente por resolver con el Estado vecino un litigio sobre

delimitación de áreas marinas y submarinas, el cual sin duda, tendrá como punto esencial de la discusión, el concerniente a este Archipiélago, en tanto que, son Los Monjes el punto de referencia para delimitar dichas áreas en disputa.

Si Colombia no asume una posición efectiva frente al asunto y replantea su política exterior y su manera de desplegarla, se verá abocado a una nueva pérdida de territorio como consecuencia de su débil política externa.

La defensa del territorio ha significado una debilidad para la política exterior colombiana

La política exterior de los Estados es mucho más que la manera en que se dirige el accionar externo de los Estados, ésta es el reflejo de la situación política interna de cada uno de estos. En ese sentido, y al ser una política 'intermística', las decisiones que se tomen de las fronteras hacia fuera no sólo tendrán repercusión en un doble sentido: externo/interno, sino que dejan ver el grado de eficacia, cualificación y coherencia del sistema de gobierno del Estado.

Este capítulo tiene como objetivo analizar algunos aspectos propios de la política exterior colombiana que hacen de ésta una política débil –además en otros aspectos- en el ámbito de la defensa de la integridad territorial.

Algunos aspectos de la política exterior colombiana

- Ausencia de interés nacional

La construcción del interés nacional en un Estado requiere no sólo de aspectos sociales como las raíces, la cultura, las costumbres, y en general, las experiencias

comunes que generan lazos de cohesión, identidad y solidaridad entre las personas de una comunidad; sino también de esfuerzos políticos por parte del Estado al momento de plantear lo público, de manera tal que éste, sea la resultante de un proceso incluyente, participativo y deliberativo entre intereses nacionales. Al respecto, Álvarez (2003) sostiene que:

los cambios programáticos en la construcción de lo público son un pilar básico. Estos cambios han de orientarse mucho más allá del ámbito de lo propiamente estatal, para abarcar diversas instancias y esferas donde se propicie la vinculación del ciudadano en el proceso de identificación, legitimación democrática e instauración de propósitos y asuntos de interés colectivo y nacional. (p. 118)

No obstante, estos procesos de deliberación, concertación e identificación entre el ciudadano y el Estado no han tenido éxito en Colombia. Aunque constitucionalmente estos medios de participación al ciudadano están garantizados, en la praxis política los intereses del ciudadano de a pie y los del gobierno se distancian de manera significativa, aun más, difícilmente se encuentran.

Por otro lado, aquellos lazos de cohesión, identidad y solidaridad, propios de las experiencias sociales, tampoco se han propiciado dada la fragmentación geográfica del territorio. Por tanto cada comunidad, respondiendo a sus experiencias, costumbres y demás, forja una identidad e intereses propios, desconociendo aquellos que no le son propios, es decir, los de las otras regiones.

Estas condiciones internas –sin dejar de lado la influencia del conflicto armado– que no han permitido la construcción de un interés nacional en Colombia se ha visto reflejado en la discontinuidad e incoherencia, tanto en las políticas domésticas como en la política exterior del Estado. En ese sentido,

hemos visto cómo los intereses nacionales en Colombia han sido definidos en el contexto de normas y entendimientos internacionalmente aceptados como el

Consenso de Washington, sobre lo que no se ha podido probar que es bueno y apropiado para nosotros. (Álvarez, 2003, p. 168)

De esta manera, el gobierno se ve en la incapacidad de responder de manera concreta y correcta a las necesidades propias del Estado, dejando de lado temas tan importantes como el de protección de las fronteras.

- Discordancia entre lo interno y lo externo

La falta de cohesión entre lo interno y lo externo, tanto en la formulación como en la ejecución de la política exterior colombiana es otro aspecto a examinar dada la relevancia que tiene para un Estado lograr el equilibrio entre ambos aspectos. Esto es, que responda de manera adecuada a los retos que plantea la realidad internacional, pero que dichas acciones tengan siempre como base la protección de los intereses del Estado.

Al respecto, Martha Ardila (1991) sostiene que “las relaciones exteriores de Colombia han estado marcadas por la subordinación activa y el fraccionamiento de las decisiones externas” (p. 19). Esto, de alguna manera, no sólo no ha permitido dicha articulación interno/externo, sino que ha ido en detrimento de los intereses nacionales, que pese a no estar claramente delimitados para el caso colombiano, la teoría ofrece aquellos que deben ser comunes a todos los Estados como son, el de la seguridad nacional, la soberanía del Estado, la integridad y defensa territorial, la autonomía política y económica, entre otros.

El reciente caso colombo-nicaragüense sirve para ejemplificar lo que se está planteando. Acatar un fallo de la Corte Internacional de Justicia, aún cuando va en detrimento de los propios derechos legítimos, deja clara la inclinación de la balanza hacia el lado del respeto del Derecho Internacional en menoscabo de los intereses del Estado.

- Política de gobierno y personalismo

La política exterior colombiana se ha caracterizado por ser la resultante de políticas condicionadas y elaboradas en determinados periodos de gobierno. Ardila (1991), sostiene que carente de una política de Estado, la política exterior colombiana ha quedado a discrecionalidad del presidente y en algunas ocasiones de la Cancillería, sin atender a las demandas sociales y los intereses propios del Estado sino a la voluntad del gobernante (p.27). Este personalismo, ha llevado entonces a que cada cuatro años se esté cambiando no solo el cómo sino también el qué, es decir, no sólo la forma de conseguir los intereses sino los intereses mismos.

- Abandono de las fronteras

El tradicional abandono a las fronteras ha sido una de las falencias más longevas de la política exterior colombiana. Colombia comparte fronteras con cinco países: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, sin embargo, a lo largo de varios periodos administrativos

lo fronterizo estuvo implícito dentro de amplias áreas temáticas como la soberanía nacional, las políticas de desarrollo regional y descentralización administrativa y en menor grado, la integración económica regional a nivel internacional. (Tokatlán & Barrera, 1991, p. 54)

Solo sería hasta el gobierno de Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986), que se comenzaría a desarrollar en Colombia una política fronteriza. Así quedó plasmado en el Plan General de Desarrollo Fronterizo y el Estatuto de Fronteras. Lo problemático de ello, es que éstos al ser desarrollados en el marco de un gobierno determinado quedaron supeditados a la voluntad de los gobernantes, y por lo tanto no ha sido una estrategia que se haya mantenido en el tiempo de manera

constante. Asimismo, desde la Cancillería no se han propuesto estrategias para la definición clara de límites y fronteras.

El caso colombo-nicaragüense no solo sirve para ejemplificar este aspecto. El diferendo de Los Monjes demuestra no sólo la falta de una política fronteriza en el marco de la política exterior estatal, sino el recurrente desinterés por parte del Estado al tema de la defensa territorial.

- Poca cualificación diplomática

Si se mira lo que ha sido realidad política del país a través de su historia, salta a la vista el hecho de que más del 50% de las relaciones diplomáticas del país, son ejercidas personas que no son de carrera diplomática.

Los favores políticos siempre han estado al orden del día al momento de repartir embajadas y consulados en Colombia, eso explica el porqué de la errata de don Lino de Pombo, la cuestionada e insólita Nota Diplomática GM542, y el más reciente caso de pérdida de territorio en el diferendo con Nicaragua.

La poca cualificación diplomática de los agentes que despliegan la política exterior del país, ha afectado las relaciones exteriores del país, por no decir que muchos de los fracasos diplomáticos, entre los que cabe mencionar la constante pérdida de territorio (Nicaragua-Venezuela-Brasil), ha sido principalmente por la poca cualificación de los agentes diplomáticos.

Conclusiones

La proclividad del Estado colombiano a la pérdida de territorio ha sido una de las debilidades estratégicas de la política exterior del Estado. La inobservancia de los fundamentos esenciales para la formulación y ejecución de estas políticas, el estricto apego al Derecho Internacional, el abandono de las fronteras y la poca cualificación de los agentes diplomáticos, ha dado lugar a la constante desmembración del territorio.

Tanto en el caso de Los Monjes como en el reciente caso con Nicaragua, se observa el completo desconocimiento de principios del Derecho Internacional como el *Uti Possidetis Iuris* y la teoría de la contigüidad; y de títulos de posesión como las Cédulas Reales, el '*Uti Possidetis Iuris* de 1810' y el Tratado Esguerra-Bárcenas –para el caso de Nicaragua-.

Colombia antes que ser reactiva en momentos coyunturales y de crisis, debe ser proactiva y desarrollar estrategias políticas de real aplicación para el mantenimiento de la integridad territorial. Este Estado todavía tiene por resolver cuestiones referentes a límites con Nicaragua y Venezuela y si no replantea su política exterior se verá abocada a seguir perdiendo territorio. Por eso, se hace necesario el desarrollo de una política fronteriza fuerte, que se mantenga en el tiempo –política de Estado- y garantice la integridad del territorio.

Queda en cuestionamiento, un tema que aunque no se desarrolló en este artículo, vale la pena mencionarlo y es el hecho de que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aparezca expresamente en sus artículos 10 y 11, que el territorio de dicho país se extiende hasta los límites que le eran propios a la Capitanía General de Venezuela, lo que incluye gran parte de la Orinoquía colombiana y la Guajira, y que Colombia mantenga una actitud pasiva e inactiva.

¿Podrá esta cuestión significar en el futuro una posible nueva pérdida de territorio para Colombia?

Referencias

- Álvarez, J. M. (2003). *El interés nacional en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Barco, C. (2004). *Política Exterior de Colombia 2002-2006. Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Carrizosa, A. V. (1988). *Colombia y Venezuela una historia atormentada*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Douglas, W. R. (1994). Las fronteras: ¿muros o puentes? *Historia y fuente oral* (12), 43-50.
- Franco, N. S. (2002). Los Monjes. *Revista de Derecho* (18), 184-204.
- Hernández, C. G. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7 (Esp), 496-543.
- Hobbes, T. (2010). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (Segunda ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales* (111), 387-409.
- Liévano, E. G. (2000). El archipiélago de Los Monjes y las relaciones diplomáticas con Venezuela: Historia de una cesión territorial cuyas consecuencias siguen vigentes. *Revista Credencial Historia* (124).

- Restrepo, H. V. (2013). El fallo insólito o antisalomónico sobre el diferendo colombo-nicaragüense. *Analecta Política* , 4 (5), 227-280.
- Rodriguez, M. F. (2012). Ambigüedades y dilemas en la definición de la política exterior colombiana. *Revista Análisis Internacional* , 1 (5), 235-254.
- Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano.
- Russet, B., & Starr, H. (1995). *Domestic Constraints: Do Different Kinds of Countries Have Different Foreign Policies?*
- Tokatlián, J. G., & Barrera, C. (1991). Geografía, desarrollo regional y política exterior: el caso de la frontera tripartita colombo-venezolana-brasileña en la intendencia del Guainia. Una perspectiva desde Colombia. *Estudios Internacionales* (93).