Der kolumbianisch-nicaraguanische Streit um den San Andrés-Archipel

von *Gerhard Drekonja-Kornat*

A. Einführung

Bis zum Südatlantik-Krieg des Frühjahrs 1982 galten lateinamerikanische Territorialdispute und Grenzkonflikte als analytisch interessante, aber politisch harmlose Auslassungen der auf relativ hohe Gewaltpegel eingespielten Eliten des Subkontinents. Lokale Auseinandersetzungen im karibischen Raum, bis 1979 eindeutig von den Vereinigten Staaten kontrolliert, wurden noch weniger ernst genommen. Um hier nur einen repräsentativen Satz – aus Londoner Perspektive – anzuführen: »Although law-of-the-sea relations in the Caribbean are likely to be stormy and dispute-filled for many years to come, there is so far no indication that any of the disputes will result in serious conflict.«[1]

Diese Art von gelassenem Urteil aus der Sicht der spielregelbestimmenden Industriestaaten ist durchaus zutreffend, denn gemessen an der Bedeutung des Ost-West-Problems oder der Dringlichkeit der Dritte-Welt-Verschuldung erscheinen lateinamerikanische Territorialkonflikte im allgemeinen oder Dispute in der Karibik im besonderen als Fußnoten zur Weltgeschichte.

An dieser Stelle soll jedoch ein anderes Beurteilungskriterium zur Anwendung kommen. Unser Thema und unsere These sind diese: Das Differendum zwischen Kolumbien und Nicaragua um den San Andrés-Archipel hat sich rasch von einem unbedeutenden Regionaldisput zu einem Konflikt[2] mit ideologischen Elementen gewandelt; der bilaterale Konflikt stärkt einerseits die Hand der Vereinigten Staaten und torpediert andererseits die prekäre »autonomia periférica«[3] der neuen lateinamerikanischen Außenpolitik, was ungewöhnliche Akteure in die ideologisch und militärisch aufgeladene Karibik lockt.

1 Barry Buzan, A Sea of Troubles?, Sources of Dispute in the New Ocean Regime. Adelphi Papers Nr. 143. London: The International Institute for Stategic Studies, 1878, p. 18.

2 »Dispute« refers to an overt difference of opinion between states over rights or boundaries relating to law of the sea. »Conflict« refers to situations in which at least one party pursues the dispute by non-peaceful means – usually the threat or use of force.« Barry Buzan, op. cit., p. 4.

3 In der Definition von Helio Jaguaribe, »Autonomia periférica y hegemonia céntrica.« in: Estudios Internacionales (Santiago de Chile), 12 (1979) 46.

B. Das Bezugssystem

An anderer Stelle haben wir eine Typologisierung der Außenpolitik der lateinamerikanischen Staaten, wie seit Mitte der sechziger Jahre in Erprobung, versucht. Danach fällt Kolumbien eindeutig in die Gruppe der Staaten mit niedrigem außenpolitischen Profil. Bestimmend dafür waren drei Kriterien:

- Die Art der Beziehung zu den Vereinigten Staaten.
- Der Grad der Beteiligung an den Blockfreien und anderen Tercermundismo-Strömungen.
- Die Fähigkeit zur intrazonalen Konfliktregelung.

Die Gruppe der Staaten mit hohem außenpolitischen Profil (Brasilien und Mexiko; teilweise auch Argentinien und Venezuela) entwickelten diesbezüglich konsequente Haltungen: Die Beziehung zu den Vereinigten Staaten wird gekennzeichnet von Neudefinition, Distanzierung und Dissensbereitschaft; die Beteiligung am Tercermundismo liegt hoch; die Bereitschaft zur intrazonalen Konfliktbereinigung läßt sich nachweisen.

Die Mitglieder der Gruppe mit außenpolitischem Niedrigprofil hingegen halten an der loyalen Partnerschaft zu den Vereinigten Staaten fest; die Beteiligung am Tercermundismo ist zögernd; die Disposition zugunsten der intrazonalen Konfliktregelung erscheint begrenzt.

Kolumbien[5] entwickelte für seine Loyalitätshaltung gegenüber den Vereinigten Staaten sogar eine eigene Doktrin, die des »respice polum«, eine Metapher des kolumbianischen Staatsphilosophen, Außenministers und Präsidenten (1918–1921) Marco Fidel Suárez, die im wesentlichen auch heute noch [obschon ab Ende der sechziger Jahre von Alfonso López Michelsen, zuerst Außenminister (1968–1970), dann Staatspräsident (1974–1978) aufgefächert] bestimmend ist. Infolge der Orientierung Kolumbiens am Nordstern (= Vereinigte Staaten) ergab sich konsequenterweise das außenpolitische Niedrigprofil, die antikommunistische Attitüde, die Musterrolle im Rahmen der »Allianz für den Fortschritt« sowie anderer Entwicklungsprogramme, die weitgehende Abstinenz von den Blockfreien und so fort. Andererseits hat die wenig ausgeprägte Fähigkeit zur intrazonalen Konfliktregelung mit der spezifischen Erfahrung Kolumbiens zu tun, wonach Grenzdiskussionen und Grenzregelungen die (nicht immer erfolgreiche) Haupttätigkeit des Bogotaner Außenministeriums ausmachten und noch ausmachen. (Zu verweisen wäre hier vor allem auf die immer noch offene Frage der Grenzziehung zwischen Kolumbien und Venezuela im Golf von Venezuela; allerdings verläuft diese Auseinandersetzung in rein konventionellen und formaljuristischen Bahnen, in denen Kolumbien sich zu bewegen weiß.)

4 Gerhard Drekonja Kornat, Poder negociador: desarrollo y contenido de un concepto de la nueva política exterior de América Latina. Bogota: Universidad de los Andes, 1982.

5 Gerhard Drekonja Kornat, Colombia Política Exterior. Bogota: Universidad de los Andes-FESCOL-La Editora, 1982.

Alfonso López Michelsen[6] hatte während seiner Präsidentschaft 1974–1978 im Ansatz erkannt, daß für das isolierte unerfahrene und strikt juristischen Vorstellungen verhaftete Kolumbien eine aktivere Außenpolitik nur in politischer Partnerschaft entwickelt werden kann. Damit wich der liberale Parteiführer beträchtlich von den Traditionen des kolumbianischen Liberalismus ab, dessen außenpolitische Vorstellungen allesamt auf dem »respice polum« basierten und zwischen 1930 und 1982 zu einer immer engeren Zusammenarbeit zwischen Bogota und Washington[7] führten, während der kolumbianische Konservatismus aus geschichtsphilosophischen Gründen sowie infolge eindeutiger Präferenzen für die »hispanidad« seine Vorbehalte gegenüber den Vereinigten Staaten beibehalten – und mit der Präsidentschaft Belisario Betancur ab August 1982 neu formulierte.

López Michelsen, interessiert an einer halb-autonomen Position Kolumbiens im internationalen System, experimentierte deswegen Mitte der siebziger Jahre auf der Basis multilateraler Zusammenarbeit mit den politisch-ideologisch homogenen Nachbarn Venezuela, Panama, Costa Rica und Mexico. Daraus ergab sich die Universalisierung der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen Kolumbiens (einschließlich Cubas, mit dem 1975 die Kontakte wiederhergestellt wurden), die Beteiligung Kolumbiens an der Diskussion über die Neue Weltwirtschaftsordnung sowie die Regelung der Meeresgrenzen mit den Nachbarn im Pazifik und in der Karibik.

Amtsnachfolger Julio César Turbay Ayala (1978–1982) ließ seinen ersten Außenminister Diego Uribe Vargas Kontakte zu den Blockfreien knüpfen und die Partnerschaftssuche auf den gesamten Andenpakt ausweiten. Instrumental kam dem entgegen, daß der Andenpakt 1979 sich ein neues Organ, den »Consejo Andino« geschaffen hatte, in dem die Außenminister der Regionalintegration eine gemeinsame und aufeinander abgestimmte Außenpolitik versuchten. Diese Initiative zugunsten einer regionalmultilateralen Außenpolitik erlebte mit dem sandinistischen Volkskrieg in Nicaragua rasch eine Feuerprobe.

Zum Teil gedrängt von Kolumbien, das während der mittelamerikanischen Krise von 1979 eine »herausragende Rolle«[8] spielte, verhalf die Andengruppe den Sandinistas zum diplomatischen Durchbruch, indem sie diese am 16. Juni 1979 in Cartagena als kriegführende Partei anerkannte. Wenig später zogen die Sandinistas als Sieger in Managua ein.

6 Alfonso López Michelsen, »Politica internacional de Colombia.« Conferencia, Hotel Tequendama, Bogota, 12 de Diciembre de 1980 (mimeo).

7 Stephen J. Randall, The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920–1940. Toronto: Toronty University Press, 1976.

8 Colombia »jugó un papel preponderante«, meint der kolumbianische Außenminister Diego Uribe Vargas. Die gemeinsame Erklärung der andinischen Außenminister vom 16. Juni 1979 lautet folgendermaßen: »Que esta situacion 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 . . .« Beide Zitate aus Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), Memoria-Diego Uribe Vargas, 1978–1979. Bogota: Imprenta Nacional, 1979. p. XXV und p. 47 f.

Kolumbien, beinahe berauscht vom sofortigen Erfolg seiner außenpolitischen Initiative im Rahmen der Andengruppe, erwartete sich vom sandinistischen Nicaragua Dank und Anerkennung; darüber hinaus bereitete Bogota sich auf weitere außenpolitische Vorstöße vor, zumal diese ohne besondere Kosten leichte Gewinne einzutragen schienen. So beteiligte sich Kolumbien noch im selben Jahr als Beobachter am Gipfeltreffen der Blockfreien in Havanna. Aber die Risiken einer eigenständigen Außenpolitik sollten Kolumbien nicht erspart bleiben: Am 4. Februar 1980 lancierte das sandinistische Nicaragua ein Weißbuch,[9] das kompromißlos den Anspruch Managuas auf den gesamten San Andrés-Archipel erneuerte. Kolumbien, schockiert und verunsichert, antwortete mit einem eigenen umfangreichen Weißbuch,[10] welches Nicaraguas Anspruch schroff zurückweist.

C. Die Weißbücher

Nicaraguas sandinistische Regierungsjunta, Verteidigung und Abrundung der nationalen Souveränität als eines der zentralen Anliegen der Revolution im Visier, erklärte im Weißbuch vom Februar 1980 die Ungültigkeit (»nulidad e invalidez«) des Bárcenas Meneses-Esguerra-Vertrags von 1928 und erneuerte den Anspruch auf alle Inseln und Riffe in der Karibik vor Nicaraguas Atlantikküste, die Kolumbien seit den Tagen der Unabhängigkeit verwaltet.

Nicaragua verwies zwar auf seine Dialogbereitschaft und gab von vornherein eine Erklärung auf Gewaltverzicht ab. Nichtsdestotrotz reagierte Kolumbien gereizt. Bogota argumentierte von Anfang an mit der These, es sei keine Diskussion über den San Andrés-Archipel möglich, weil Kolumbiens Besitztitel unumstößlich seien. Und immer wieder nahm Kolumbien in seinem eigenen Weißbuch Zuflucht zu der These, Managuas Anspruch auf die Inseln verletze einen der fundamentalen Leitsätze des Völkerrechts, nämlich: pacta sunt servanda. Der Vertrag von 1928 sei das Ergebnis eines freiwilligen und autonomen Vertragsaktes zwischen zwei souveränen Staaten und habe somit als gültiger Bestandsteil internationaler Abmachungen zu gelten. Kolumbien erreichte damit die fugenlose Deckung seiner strategischen wie auch taktischen Argumente, denn gerade wegen seines außenpolitischen Niedrigprofils hatte Bogota seine Grenzfragen in striktem Rechtsdenken zu definieren gelernt und war bereits im 19. Jahrhundert zu einem unbeugsamen Verfechter des Prinzips des »uti possidetis juris« von 1810 aufgestiegen.

9 Ministerio del Exterior (Nicaragua), Libro Blanco sobre el caso de San Andrés y Providencia. Managua 1980.

10 Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), Libro Blanco de la República de Colombia 1980. Bogota 1980.

D. Die historische Dimension des Differendum

Die Auseinandersetzung um den San Andrés-Archipel, nach akademischen Klassifizierungen als Territorial- und Ressourcenkonflikt, teilweise aber auch als Ideologie- und Systemkonflikt[11] einzustufen und mit einer Konfliktintensität zwischen diplomatischer Spannung und militärisch-politischen Drohgesten ausgestattet, hat eine lange Geschichte. Sie kennt zwei direkt Beteiligte (Kolumbien, Nicaragua) sowie einen indirekt Beteiligten (die Vereinigten Staaten).

Ausgangspunkt der historischen Debatte ist die ungenaue und wechselnde Abgrenzung zwischen dem Virreinato de la Nueva Granada und der Capitania General de Guatemala während der spanischen Kolonialepoche. Solche Grauzonen ließen den Anspruch der Vizekönige in Santa Fe de Bogota auf Besitz- und Handelsrechte in Mittelamerika hinauf bis zur Costa Mosquitia (im heutigen Nicaragua die »Costa Atlántica«) aufkommen, wobei die Befestigungen von Cartagena den handelspolitischen Anspruch militär-technisch untermauerten.

Die Costa Mosquitia mit den anliegenden Küstengewässern wiederum interessierte Großbritannien und, in deren Nachfolge ab Mitte des 19. Jahrhunderts, die Vereinigten Staaten. So stießen im 19. Jahrhundert imperiale Ansprüche auf das Konsolidierungsbestreben zwei junger lateinamerikanischer Nationalstaaten. Kolumbien, vor dem Verlust von Panama eindeutig eine karibische Regionalmacht, stellte damals schon seine gesamte defensive Argumentation auf eine Verwaltungsentscheidung der spanischen Krone (Real Orden) von 1803 ab, welche die fragliche Region aus militär-administrativen Gründen dem Vizekönig in Santa Fe de Bogota zuschlug, und zwar im folgenden Wortlaut.[12]

»El Rey ha resuelto que las islas de San Andrés y la parte de la costa de Mosquitos desde el Cabo de Gracias a Dios, inclusive hacia el río Chagres, quedan segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreynato de Santa Fe. Der Nachfolgestaat La Gran Colombia beziehungsweise Nueva Granada ließ entsprechend dem uti possidetis iuris von 1810 den San Andrés-Archipel verwaltungstechnisch sofort – also ab 1822 – erfassen und hielt darüber hinaus Ansprüche auf Hoheitsrechte und kommerzielle Präferenzen in der Costa Mosquitia aufrecht. Verträge mit den damaligen Provincias Unidas de Centroamerica bezogen sich nur vage auf die Abgrenzung untereinander (»en el mismo pie que se hallaban antes de la presente guerra de independencia«), denn das dringliche Problem jener Jahre hatte mit der Abwehr der Kolonialmacht Spanien zu tun.

Der Nachfolgestaat Nicaragua wiederum schlug sich vornehmlich mit der eigenen Nationwerdung herum und mußte die britische Penetration der Atlantikküste abwehren, so

11 Wolf Grabendorff, Zwischenstaatliches Konfliktverhalten und regionales Konfliktpotential in Lateinamerika. Ebenhausen 1980.

12 Text in der offiziellen Dokumentation des kolumbianischen Außenministeriums: Alfredo Vázquez Carrizosa (comp.), Quitasueño, Roncador, Serrana. Bogota 1974.

daß die kolumbianische Territorialinterpretation keine zentrale Frage darstellte. Wohl aber erhob Nicaraguas Verfassung von 1858 ausdrücklich Souveränitätsanspruch auf die Costa Atlántica mit den ihr vorgelagerten Inseln, Inselchen und Riffen, ein Anspruch, der seither kategorisch gilt und von patriotischen nicaraguanischen Völkerrechtlern[13] auch während der finstersten Jahre der Somoza-Dynastie am Leben erhalten wurde. Nicaraguas Somozismo wiederum kümmerte sich weder um die Atlantikküste noch um den karibischen Inselarchipel, setzte jedoch die eigene – außerordentlich einflußreiche – Washington-Lobby ein, um jede Diskussion über die strittige Zone zu unterbinden.

Der dritte, indirekt Beteiligte, die Vereinigten Staaten, ab Mitte des vergangenen Jahrhunderts Großbritannien als Ordnungsmacht aus der Karibik verdrängend, stieß in die Grauzone vor Nicaraguas Atlantikküste vor, weil Nicaragua eine der Routen nach Kalifornien anbot und weil es als Gastland für einen interozeanischen Kanal in Frage kam. Eine rege Vertragstätigkeit Washingtons mit den mittelamerikanischen Republiken sowie der auf dem Guano-Gesetz von 1856 fußende Besitzanspruch auf die Riffe Roncador, Serrana und Quitasueño bildeten Etappen zu diesem Ziel. Dagegen protestierten sowohl Kolumbien als auch Nicaragua. In beiden Fällen handelte es sich jedoch um quantités negligéables, die von Washington, damals immer intensiver in die imperiale Karibik-Expansion eintretend, nie berücksichtigt wurde.

Mit der Ablösung Panamas von Kolumbien (1903) und der Eröffnung des Panama-Kanals (1914) waren die strategischen Ziele der Vereinigten Staaten in der Karibik erreicht, sodaß anschließend die Konsolidierung Vorrang erhielt. Auf diese Weise erlangte die Sicherheitspolitik Priorität vor der Expansionslogik, was aus der Perspektive eines US-Historikers den Determinismus der Interventionen herausbildete:

»This was especially true in the Caribbean area where policy centered on providing security for the new American trade and naval route through the Panama Canal. As the policy makers saw it, the chief menache to that security lay in the corruption and instability of the Caribbean governments, which invited European intervention and, potentially at least, the establishment of foreign military footholds there.«[14]

Dieser Sicherheitsanspruch der Vereinigten Staaten bürdete dem – gepolitisch wichtigen – Nicaragua ein schlimmes Los auf, denn Managua erlitt ab 1909 die direkte militärische Intervention, die politische Maßregelung, die Dollar-Diplomatie,[15] während das seit dem Verlust von Panama abseits gelegene Kolumbien freundlicher behandelt wurde (was die Doktrin des »respice polum« erklärt). Ab 1914, Datum der Abfassung des – erst

13 Zum Beispiel 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. Oder Luis Pasos Argüello, Enclave colonialista en Nicaragua. Diferendo de Nicaragua y Colombia. Managua 1978.

14 Richard M. Abrams, »United States Intervention Abroad: The First Quarter Century.« in: The American Historical Review, 79 (1974) Feb.

15 Dana G. Munro, Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean 1900–1921. Princeton: Princeton University Press, 1964.

1921/22 in einer abgeschwächten Form von den Vereinigten Staaten ratifizierten – Urrutia-Thompson-Vertrags, warb Washington regelrecht um den zukünftigen Alliierten im nördlichen Südamerika. Auf der Basis einiger Wiedergutmachungen konnte auch ein durchschlagender Erfolg erzielt werden: Kolumbien begann sich am »Nordstern« zu orientieren; die ratenweise Auszahlung von 25 Millionen Golddollar als Entschädigung für Panama öffnete Kolumbien dem nordamerikanischen Wirtschaftseinfluß, US-Kapital verdrängte die britischen Investitionen, die Kemmerer-Kommission verschaffte Kolumbien nicht nur eine moderne Verwaltungs- und Finanzstruktur, sondern richtete darüber hinaus das südamerikanische Land auf den Dollar[16] aus.

Die letzte Wiedergutmachung seitens der Vereinigten Staaten gegenüber Kolumbien bezog sich auf die strittige Meereszone, die vertraglich entschärft werden sollte, und zwar zugunsten Kolumbiens. Ein von US-Marines besetztes und über Stellvertreter-Präsidenten regiertes Nicaragua unterzeichnete am 24. März 1928 mit Kolumbien den Bárcenas Meneses-Esguerra-Vertrag,[17] um die territoriale Differenz ein für allemal zu klären. Der nur aus zwei Kapiteln bestehende Vertrag überantwortete Nicaragua diejenigen Zonen (Mosquitia-Küste und Islas Mangles) die nur fiktiv kolumbianischem Hoheitsanspruch unterlagen, bestätigte jedoch Kolumbien die karibischen Inseln und Riffe, die tatsächlich unter Bogotas Verwaltung standen.

Wenige Tage später, am 10. April 1928, sozusagen der letzte Wiedergutmachungsakt Washingtons gegenüber Bogota, setzte zwischen den Vereinigten Staaten und Kolumbien eine Vertragsdiskussion über juridischen Status, Fischereirechte und Navigationshilfen auf den Riffen Roncador, Serrana und Quitasueño ein, wobei der damalige Status quo (Hoheitsanspruch sowohl seitens der USA wie auch Kolumbiens) eingefroren wurde (um 1972 in die endgültige Regelung zugunsten Kolumbiens zu münden).

Gegen die vertragliche Regelung von 1928 erhoben sich in Nicaragua, wie Managuas Weißbuch von 1980 schreibt, viele Proteststimmen, doch am Vertrag selbst ließ sich nicht mehr rütteln. Nicaragua ratifizierte das Vertragswerk am 6. März 1930. In den

16 Paul W. Drake, »The Origins of United States Economic Supremacy in South America: Colombia's Dance of the Millions, 1923–1933.« Washington D. C.: The Wilson Center, Latin American Program, Working Paper Nr. 40, 1980.

17 Der Vertragstext lautet: »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 incluídos en este Tratado los Cayos Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de America.« Text aus Eduardo Guzman Esponda (comp.), Tratados y convenios de Colombia, 1919–1938. Bogota: Imprenta Nacional, 1938.
Die Stellvertreter-Funktion der damaligen nicaraguanischen Regierungen wurde durchaus auch in Bogota begriffen. Siehe die Leitartikel des Eigentümers der Tageszeitung »El Tiempo«, Don Eduardo Santos, aus jenen Jahren. Zum Beispiel am 3. November 1916: »El gobierno americano ha esclavizado a Nicaragua.« Oder am 25. Februar 1927: »Un hijo de Nicaragua, o mejor dicho, un mal hijo de Nicaragua y de la América, Don Adolfo Diaz, le ha propuesto al gobierno de los Estados Unidos la compraventa o quizás más propiamente la donación de su patria . . .«

darauf folgenden Dekaden des Somozismo blieb die Diskussion archiviert. Der Somozismo selbst zeigte nur insofern Interesse an dieser Frage, als seine Lobby in Washington die Ratifizierung der 1972er-Verträge zwischen den Vereinigten Staaten und Kolumbien zu obstruieren wußte.

Kolumbien konnte mit der Regelung von 1928 – Aufgeben des Fiktiven, Bestätigung des Realen – zufrieden sein. Letzte Arrondierungen wurden während der Siebziger Dekade, größtenteils im Rahmen der Bemühungen um das neue Seerecht – u. a. mit der Definition der Meeresgrenzen zwischen Kolumbien und den pazifischen und karibischen Nachbarn[18] – erreicht. Als besonderer Pluspunkt hat der Vertrag Vázquez-Saccio vom 8. September 1972 zu gelten, demzufolge die Vereinigten Staaten ihre Ansprüche auf die Riffe Roncador, Serrana und Quitasueño zugunsten Kolumbiens aufgeben, während die Fischereirechte in den angrenzenden Gewässern auf beide Nationen gleichermaßen entfallen.[19] Kolumbiens Kongreß, vollauf zufrieden mit der formalen Souveränität, approbierte den Vertrag prompt im darauf folgenden Jahr, doch chauvinistische Vorbehalte in den Vereinigten Staaten sowie die Obstruktion der einflußreichen Somoza-Lobby in Washington führten zum Archivieren des Vertrags im US-Senat im Oktober 1975, scheinbar auf unbegrenzte Zeit.

E. Die Reaktivierung des Streits und die Auswirkungen auf die Karibik

Das Weißbuch des sandinistischen Nicaragua mit der Erneuerung des Anspruchs auf den San Andrés-Archipel traumatisierte Kolumbien. Der südamerikanische Staat gab als Reaktion seine auf Reform im karibischen Becken zielende junge eigenständige Außenpolitik auf und fiel auf die traditionellen Verhaltensweisen des außenpolitischen Niedrigprofils und der Verteidigung des Status-quo zurück. Dieser Trend verstärkte sich, nachdem in den Vereinigten Staaten Ronald Reagan seinen präsidialen Amtsvorgänger Jimmy Carter ablöste. Reagans Toleranzbereitschaft gegenüber Lateinamerikas »autonomia periférica« schrumpfte dramatisch, so daß die Sandinistas nicht mehr, wie unter Carter, als Reformgruppe begrüßt, sondern als »totalitäre Marxisten« denunziert und bekämpft wurden.

Für Kolumbien, das den San Andrés-Archipel einfach nicht zur Diskussion stellen will – »los titulos de Colombia . . . son irrefutables y no admiten discusión alguna«[20] – war somit der taktische Weg klar: Indem Bogota auf die loyale Partnerschaft mit den Vereinig-

18 Die Dokumentation der Verträge der Klärung der Meeresgrenzen zwischen Kolumbien und seinen Nachbarn (ausgenommen Venezuela) finden sich in Ministerio de Relaciones, Memoria – Indalecio Liévano Aquirre, 1947–1978. 2 Bände. Bogota: Imprenta Nacional, 1977, 1978.

19 Text in Ministerio de Relaciones, Memoria – Alfredo Vázquez Carrizosa, 1970–1972. Bogota: Imprenta Nacional, 1973. Dazu nahm kritisch Stellung Enrique Gaviria Liévano, Roncador, Quitasueño y Serrana: Analisis histórico y jurídico. Bogota: Editorial Temis, 1973. Die Kritik des kolumbianischen Autors richtet sich gegen Kolumbiens Bereitschaft, die Hälfte der Fischereirechte zugunsten der vollen Formalsouveränität zu opfern.

20 Außenminister Diego Uribe Vargas vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 10. Oktober 1980.

ten Staaten zurückfiel und – ab 1980 – verstärkte, erhielt Bogotas Außenministerium automatisch die rückhaltlose Unterstützung Washingtons gegen die »totalitären Marxisten« in Nicaragua. Der Gewinn stellte sich prompt ein: Nicht nur prallte Nicaraguas Territorialanspruch (Managua operiert im San Andrés-Disput mit diesem Begriff, weil nach eigener Interpretation kein Grenzkonflikt vorliegt, denn es besteht keine angrenzende Nachbarschaft mit Kolumbien) wirkungslos an Kolumbien und der lateinamerikanischen Staatengemeinschaft ab, sondern auch der archivierte Vázquez Saccio-Vertrag von 1972 betreffend die Riffe Roncador, Serrana und Quitasueño wurde entstaubt und – wenn auch mit einiger Mühe – im Juli 1981 in Washington ratifiziert.[21]

Kolumbien zeigte sich entgegenkommend und lancierte 1981 eine eigene Karibik-Politik, die einerseits Außenhandelscharakter trägt, andererseits aber deutlich den Charakter konservativer Ordnungspolitik im karibischen Becken zeigt und Kolumbien als »karibische Regionalmacht« profiliert.[22] Thomas O. Enders, US-Vizeaußenminister für Interamerikanische Fragen, lieferte dafür nachträglich eine Begründung, indem er Kolumbien unter die von Cuba bedrohten Staaten einreihte.[23]

Kolumbiens Präsident Juliu César Turbay Ayala handelte diesbezüglich präventiv und »suspendierte« am 23. März 1981 die erst 1975 wiederhergestellten Beziehungen mit Cuba, dem vorgeworfen wurde, durch Unterstützung der nationalkatholischen M-19-Guerilla sich in die internen Angelegenheiten Kolumbiens eingemischt zu haben.[24]

Somit verkörpert das Jahr 1981 die katalytische Periode, die Kolumbien von dem Versuch einer autonomieorientierten eigenständigen Außenpolitik (»respice similia«) auf die bedingungslose Loyalität mit den Vereinigten Staaten (»respice polum«) zurückführte. Als konservative Ordnungsmacht mit Karibikinteressen wuchs Kolumbien 1981/82 geradezu in die Rolle des bevorzugten Alliierten der Vereinigten Staaten hinein. Bilaterale militärische Diskussion im Frühjahr 1982 über die Errichtung einer gemeinsamen Luft-

21 Obwohl Kolumbien als verläßlichster Verbündeter der Vereinigten Staaten galt, hatte Bogota Mühe, Washington zum Ratifizieren des 1972er-Vertrages zu überreden. Im Grundgelang dies nur, weil 1981 die offene Feindschaft zwischen Washington und Managua aufbrach. Interviews des Autors mit Fernando Cepeda Ulloa in Bogota im Mai 1982. Dr. Cepeda verhandelte die Ratifizierung der Verträge 1980/81 als Kolumbiens Ministro Plenipotenciario in Washington D. C. Siehe auch US-Senate, Committee on Foreign Relations, Report on Treaty with Colombia concernig the Status of Quita Sueño, Roncador y Serrana. US-Senate, 97th Congress, 1st Session, Rept. No. 97-16.

22 Juan Tokatlian – Klaus Schubert (eds.), Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la política de Colombia. Bogota: Cámara de Comercio de Bogota, 1982.

23 »This is where Cuba came in: one by one – first Nicaragua, then El Salvador, then Guatemala, now Colombia – Cuba brought the leaders of the different factions together . . . In each of these countries, Cuba has been systematically creating a machine for the destruction of established institutions and governments. Once the organizing is done, the stage is set for the training of guerrillas and the infiltration of weapons. That happened in Nicaragua in 1978, in El Salvador 1980, in Guatemala in 1980, in Colombia this winter.« Thomas O. Enders, Address before the Council of the Americas, Washington D. C., June 3, 1981.

24 Präsident Turbay nannte diese und andere Aktionen »defender la paz democrática«. Cuba wiederholte bei dieser Gelegenheit seinen Standpunkt gegenüber Kolumbien: Asylgewährung und Solidarität für (kolumbianische) Revolutionäre, aber kategorisch keine Waffenlieferungen und keine logistische Unterstützung der M-19-Guerilla in Kolumbien. Siehe den Text der cubanischen Protestnote als Antwort auf Präsident Turbays Abbruch der diplomatischen Beziehungen in »Prensa Latina« (Sintesis Latinoamericana), No. 1106, Marzo 26, 1981.

waffen- und Marinebasis auf San Andrés – gerichtet gegen Nicaragua – bestätigen nur den Grad der Intensität der Zusammenarbeit zwischen Washington und Bogota.[25]
Kolumbien stand damit im Widerspruch zu den außenpolitisch führenden Staaten des lateinamerikanischen Kontinents, der seine »autonomia periférica« auszubauen versucht; Kolumbien verzichtete damit auch bewußt auf den Einsatz seiner Verhandlungsstärke, die nach den Formeln zur Macht theoretisch einen großen Manövrierraum erlaubt. Allein die Sorge um den San Andrés-Archipel verschüttete während der Regierungsjahre von Turbay Ayala (1978–82) alle Ansätze zur Teilnahme an der lateinamerikanischen Autonomiediskussion.
Es bedurfte des Präsidenten- und Parteiwechsels, um die Starrheit der kolumbianischen Position – von der Unterstützung der Sandinistas 1979 zur verbissenen Feindschaft gegen das sandinistische Nicaragua 1981/82 – aufzuweichen. Erst einige Gesten, Sätze und Symbolhandlungen des am 7. August 1982 die Amtsgeschäfte übernehmenden Präsidenten Belisario Betancur, der die Distanziertheit des kolumbianischen Konservatismus gegenüber den Vereinigten Staaten aktivierte, den Blockfreien als Vollmitglied beitrat und Kolumbien nicht als Satellit der Vereinigten Staaten gelten lassen will, brachten völlig neue Akzente in die Diskussion ein.[26]

F. Markierungen

Der Streit zwischen Kolumbien und Nicaragua in Sachen San Andrés-Archipel weist heute folgenden Stand auf:
Aus der Interessenslage Nicaraguas

- Nicaragua beansprucht Besitzrechte über den gesamten San Andrés-Archipel mit seinen Inseln, Inselchen und Riffen und bezeichnet dieses Anliegen als einen der zentralen Punkte der sandinistischen Revolution;[27]
- Nicaragua beansprucht den San Andrés-Archipel mit dem Argument, der 1928er-Vertrag sei infolge der – auf der Basis der Anwesenheit von US-Marines – damals limitierten Souveränität des Landes null und nichtig;[28]

25 Bruce M. Bagley, »Colombia in the Caribbean: America's Newest Ally?« Paper für die Tagung »Colombia y el Caribe«, Bogota, Juli 2–4, 1982.

26 Während Präsident Turbays (liberal) Außenminister Carlos Lemos Simmonds noch intonierte: »No me parece una vergüenza ser amigo de los Estados Unidos« (Interview mit der Tageszeitung »El Espectador« vom 22. Juli 1982), sagte Präsident Belisario Betancur (1982–1986; konservativ): »Colombia does not want to be a satellite of the United States.« (Newsweek, August 23, 1982). Präsident Betancurs Ankündigung, Kolumbien würde den Beitritt zu den Blockfreien als Vollmitglied studieren, motivierte Ex-Außenminister Alfredo Vázquez Carrizosa zur Glosse mit dem Titel »Ocaso de la Doctrina Suárez« (= respice polum) in der Tageszeitung »El Espectador« (Bogota), Augsut 31, 1982.

27 Interviews des Autors mit Abteilungsleitern im Außenministerium in Managua im August 1981. Siehe auch die Textstelle des Interviews der Zeitschrift »Vision« mit Nicaraguas Außenminister Miguel d'Escoto, Oktober 20, 1980. **»Pregunta:** Quiere decir que Nicaragua desea quitarle los cayos Roncador, Serrana, Gerranilla y Quitasueño y las islas San Andrés y Providencia a Colombia? **Respuesta:** Absolutamente. Nosotros deseamos que la integridad territorial de Nicaragua no sea ofendida. Es nuestro deber hacerlo.«

28 Diese Interpretation (»nulo e inválido«) koexistiert mit der Ansicht, die Verträge hätten nie existiert (»no-existencia«). Siehe die Erklärung des sandinistischen Junta-Mitglieds Sergio Ramirez gegenüber der Tageszei-

- Nicaragua erhebt Anspruch auf den San Andrés-Archipel zusätzlich mit Hilfe des Arguments, die Inseln lägen auf Nicaraguas Kontinentalsockel (»Promontorio de Nicaragua«; »Nicaraguan Rise«);
- Nicaragua verneint die Verbindlichkeit der Real Orden von 1803 als Grenzentscheid, indem es diesen Erlaß als bloßen administrativen Bescheid mit militärtechnischem Inhalt interpretiert.

Aus der Interessenslage Kolumbiens:

- Kolumbien administriert die Inseln seit der Unabhängigkeit;
- Kolumbien kann auf den vollen Rückhalt der Vereinigten Staaten zählen;
- Kolumbien rechnet mit der stillschweigenden Zustimmung der Nachbarn Panama und Costa Rica infolge der Verträge von 1976 und 1977, welche die Meeresgrenzen festlegen;
- Kolumbien setzt auf die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft, deren Funktionieren nicht zum geringen Teil vom Befolgen des Prinzips der pacta sunt servanda abhängt.

Da der Disput inzwischen von ideologischen Antagonismen eingefaßt wird, bietet sich aus juristischer und völkerrechtlicher Sicht praktisch keine Lösung an. Autonomiebezogene Außenpolitik in Lateinamerika hat jedoch nach einer These von Claudio Veliz[29] entscheidend mit »audacia« zu tun, was einschließt, daß die Kapazität für die Lösung von intrazonalen Grenz- und Territorialkonflikten innerhalb der Parameter kühner Unkonventionalität liegen muß.

Hier soll kein alternativer Lösungsvorschlag für den Disput zur Diskussion gestellt werden. Aber es ist wohl einsichtig, daß das Öffnen der derzeitigen Sackgasse nur jenseits der völkerrechtlichen Argumentation liegen kann – wofür wiederum die Überwindung des ideologischen Gegensatzes als Bedingung gilt.

Außerdem sei hier nur am Rand vermerkt, daß bisher weder Kolumbien noch Nicaragua die Meinung der – schwarzhäutigen, englischsprachigen und protestantischen – Inselbevölkerung eingeholt haben.

Übrigens hat Kolumbiens Außenpolitik bereits einmal gezeigt, daß sie über konstitutive Elemente der »audacia« verfügt und daß es möglich ist, formaljuristische Konventionen durch politische Entscheidungen zu ersetzen. Zu verweisen ist hier auf die gelungene Initiative von Präsident Alfonso López Michelsen (1974–1978), der im Rahmen der Verhandlungen Panamas mit den Vereinigten Staaten um einen neuen Kanalvertrag eine nicht uninteressante Sekundärrolle spielt. Auch in diesem Fall benützten die Vereinigten Staaten die Ängste Kolumbiens, um die Kanalverhandlungen hinauszuziehen. Kolum-

tung »El Espectador« (Bogota) vom 13. Februar 1980: »En primer lugar, nosotros no hemos declarado la nulidad del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra. Simplemente hemos delcarado que ese Tratado para nosotros nunca ha existido, porque fue firmado por un Gobierno que estaba bajo la presión militar extranjera, y cuando los gobernantes de Nicaragua habían sido impuestos por la ocupación extranjera. Por lo tanto no se trata de una nulidad, sino de una no-existencia de ese Tratado que es lo que nosotros estamos delcarando.«

29 Claudio Véliz, »Errores y omisiones: notas sobre la política extarior de los países de América Latina durante los ultimos diez años.« in: Estudios Internacionales (Buenos Aires), 10 (1977) 40.

bien beharrte formaljuristisch auf den Sonderrechten für den Kanalverkehr, die im Rahmen der Wiedergutmachungen nach 1914 im Urrutia-Thompson-Vertrag aufschienen, und wollte diese von Washington neu garantiert bekommen.
López Michelsen schaffte den Gedankensprung von der kolumbianischen »juridicidad« zur »audacia« und trat – über venezolanische Vermittlung – in das bilaterale Gespräch mit General Omar Torrijos ein, um die Sonderrechte für den isthmischen Transitverkehr aus einem imperialen Zugeständnis (Vertrag Urrutia-Thompson) in einen freien und souveränen Kooperationsvertrag zwischen zwei lateinamerikanischen Nachbarn (Vertrag Ozores-Uribe Vargas) umzuwandeln. Die in den »Acta von Contadora« im März 1975 skizzierte Lösung – Panama bot die Sonderrechte für den Transitverkehr im Kanal sowohl Kolumbien wie auch Costa Rica an – fand ihre endgültige Form im Vertrag Ozores-Uribe Vargas von 1980, in dem Panama mittels eines »freien und souveränen Aktes« die kolumbianischen Transitrechte in erweiterter Form garantierte.[30]
Hätte Kolumbien 1975, wie damals von Panama befürchtet, auf den von den Vereinigten Staaten konzedierten Transitrechten für kolumbianische Bürger, Militär und Güter in völkerrechtlicher Rigidität beharrt, hätte es 1977 möglicherweise keine Regelung der Panamakanalfrage gegeben; zumindest nicht im Geist der lateinamerikanischen »autonomia periférica«. Indem Kolumbien über den eigenen Schatten sprang und »audacia« zeigte, kam es im Rahmen einer bilateralen Regelung zwischen zwei gleichwertigen Partnern der lateinamerikanischen Staatengemeinschaft zu einer Kooperationsformel, welche die imperialen Spuren tilgte und Lateinamerikas »autonomia periférica« erweiterte.
Eine Regelung des Streits[31] zwischen Kolumbien und Nicaragua wird, wenn überhaupt, ebenfalls nur mit viel »audacia« und in Zusammenarbeit mit politisch-ideologisch homogenen Nachbarn wie Mexico und Venezuela gelingen können.

30 Vertrag und Vertragsdokumentation in Ministerio de Relaciones, Memoria – Diego Uribe Vargas, 1979–1980. Bogota: Imprenta Nacional, 1981: ». . . por medio del cual el Gobierno panameño en acto libre y soberano reconoce a perpetuidad los derechos de nuestro país por la via interoceánica y se incluyó, además, el uso del actual ferrocarril y de cualquier otro que los reemplace.« Op. cit., p. 718/719. Kolumbien hat dies übrigens Lopez Michelsen nicht gedankt, sondern im Parteienstreit ihn heftig befehdet. Die Denunziationen reichten bis zum Vorwurf des Hochverrates, eine Anklage, die in der Beschwerdekommission des kolumbianischen Kongresses diskutiert wurde.

31 Wie divergent die Meinungen sein können, zeigt das Urteil des Costarikaners Gonzalo Facio Segreda, der die San Andrés-Inseln als vom Kontinentalsockel unabhängige Territorien einstuft: »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), los mismo que la isla de Jamaica, pese a que emergen de la extensisima plataforma continental de Nicaragua, politicamente 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, asi 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.« in: Relaciones Internacionales (Heredia), 2 (1981) 1.

Wird die Gelegenheit dazu versäumt, könnte sich San Andrés nach einer langen Windschattenperiode wieder, wie schon früher einmal, in den Brennpunkt geopolitischer und ideologischer Wettbewerbe verwandeln.[32] Und es würde das gelassene Urteil des zu Anfang zitierten Beobachters aus London aussetzen.[33] Außerdem würde sich einmal mehr die Einsicht bestätigen, wonach Territorial- und Seerechtsstreitigkeiten an der Peripherie den imperialen Zentren willkommene Atempausen verschaffen.*

Karten

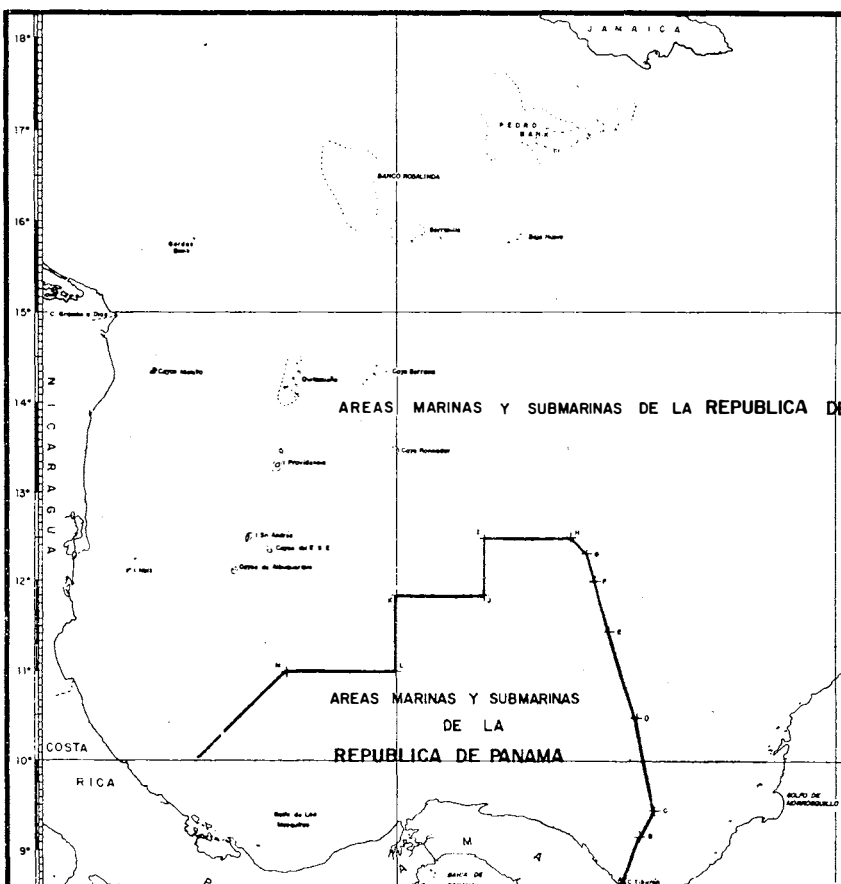
Vertrag vom 20. November 1976 über die Regelung der Meeresgrenzen zwischen Kolumbien und Panama.
Aus: Ministerio de Relaciones (Colombia), Memoria-Indalecio Liévano Aguirre, 1974–1976. Bogota: Imprenta Nacional, 1977.
Vertrag vom 17. März 1977 über die Regelung der Meeresgrenzen zwischen Kolumbien und Costa Rica.
Aus: Ministeria de Relaciones (Colombia), Memoria-Indalecio Liévano Aguirre, 1977–1978. Bogota: Imprenta Nacional, 1978.
Kolumbien vor dem Vertrag Bárcenas Meneses-Esguerra 1928.
Aus: Ministerio de Relaciones (Colombia), Libro Blanco de la Republica de Colombia 1980. Bogota 1980.
Kolumbien mit seinen Grenzen und Meeresengen von 1976 und 1977.
Aus: Alfonso Lopez Michelsen, Politica internacional de Colombia. Bogota, Dezember 1980 (mimeo).

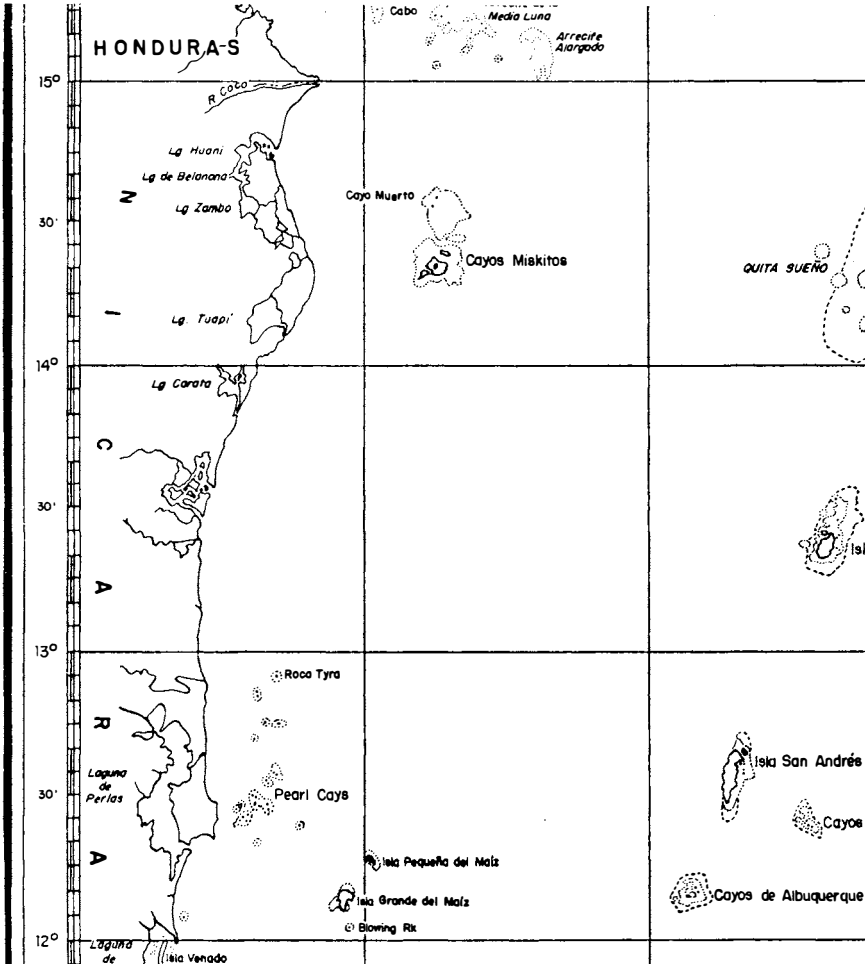
32 James S. Parson, San Andrés y Providencia. Una geografía histórica de las islas colombianas del Mar Occidental. Bogota: Banco de la Republica, 1964 (Übersetzung des englischen Originals von 1956 an der University of California).

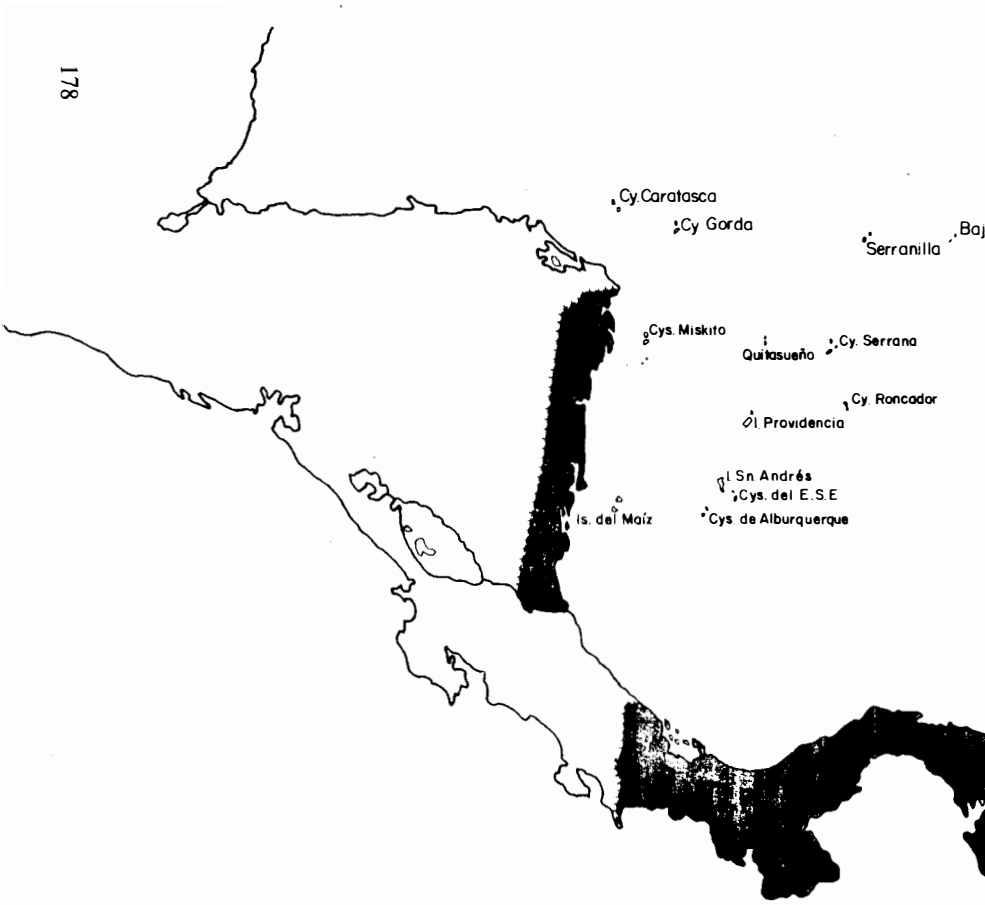
33 »The prospect of »colonial« economic zones competing with those of independent states offers a wealth of possible disputes, though, given the limited military resources of the region, none are likely to produce serious conflict. An active dispute also existes over a number of cays (small island/reef groups) claimed by Colombia off the east coast of Nicaragua; these severely restrict the scope of a Nicaragua zone, and are additionally controversial in that they lie on the »natural« margin of Nicaragua. The United States has traditionally had an interest in these cays, and backs the Colombian claims.« B. Buzan, op. cit., p. 18.

* Während des Druckes begann die alternative Außenpolitik von Kolumbiens konservativen Präsidenten Belisario Betancur (1982–86) zu greifen: Indem Kolumbien von den Vereinigten Staaten abrückte und den Blockfreien beitrat (im März 1983 als Mitglied Nr. 100), entspannte sich das Verhältnis zu Nicaragua. Erst diese Wende ermöglichte die »Contadora-Gruppe«, in der Kolumbien gemeinsam mit Mexiko, Venezuela und Panama seit Januar 1983 eine regionale Außenpolitik zugunsten einer Verhandlungslösung in Mittelamerika betreibt.

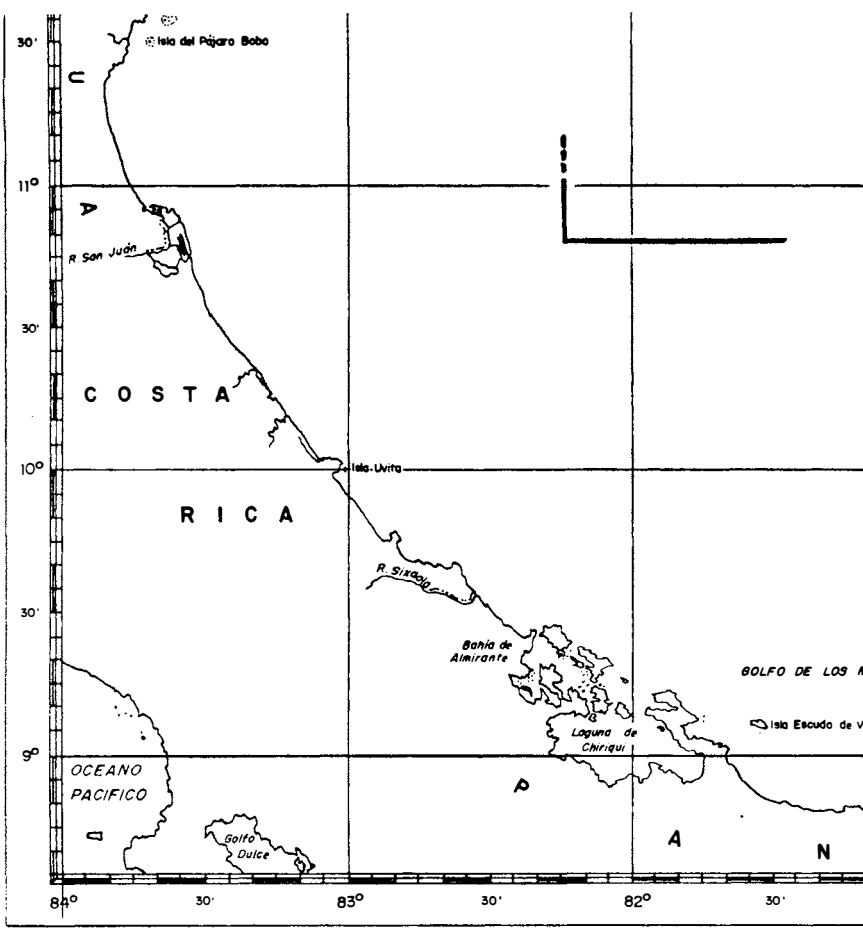
TRATADO SOBRE DELIMITACION DE AREAS MARINAS Y SUBMARI
ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLIC




HONDURAS
Cabo
Media Luna
Arrecife Alargado
R. Coco
Lg. Huani
Lg. de Belanana
Lg. Zambo
Lg. Tuapi
Cayo Muerto
Cayos Miskitos
QUITA SUEÑO
Lg. Carata
Roca Tyra
Laguna de Perlas
Pearl Cays
Isla Pequeña del Maíz
Isla Grande del Maíz
Blowing Rk
Isla Venado
Isla San Andrés
Cayos
Cayos de Albuquerque
15°
30'
14°
30'
13°
30'
12°
NICARAGUA


Cy. Caratasca
Cy Gorda
Serranilla
Baj
Cys. Miskito
Quitasueño
Cy. Serrana
Cy. Roncador
I. Providencia
I. Sn. Andrés
Cys. del E.S.E
Is. del Maíz
Cys. de Alburquerque

MEXICO
COZUMEL
BELIZE
GUATEMALA
HONDURAS
NICARAGUA
COSTA RICA
PANAMA
CUBA
CAYMAN
JAMAICA
HAITI
REP. DOMINICANA
GONAVE
PTO RICO
ANGUILLA
ANTIGUA
GUADALUPE
DOMINICA
MARTINICA
STA LUCIA
GRANADA
TRINIDAD Y TOBAGO
TORTUGA
MARGARITA
ARUBA
CURACAO
BONAIRE
M A R C A R I B E
I. DEL CISNE
BAJO NUEVO
SERRANILLA
SERRANA
RONCADOR
CAYOS MISKITOS
PROVIDENCIA
SAN ANDRES
CAYOS DEL ESTE
CAYOS DE ALBUQUERQUE
13 de Enero de 1978
30 Nov 1976
27 Nov 1977
V E N E Z U E L A
C O L O M B I A
BRASIL
MALPELO
ECUADOR
22 de Agosto de 1975


Isla del Pájaro Bobo
R San Juán
COSTA
RICA
Isla Uvita
R Sixaola
Bahía de Almirante
Laguna de Chiriquí
GOLFO DE LOS M
Isla Escudo de V
OCEANO PACIFICO
Golfo Dulce
PANAMA
30'
11°
30'
10°
30'
9°
84°
30'
83°
30'
82°
30'

The Disputes between Columbia and Nicaragua over the San-Andrés Islands

By *Gerhard Drekonja-Kornat*

Departing from the generally accepted thesis according to which conflicts on boundaries and sea limits in the Caribbean carry little relevance, the author would like to see it differentiated. In the case of a territorial dispute turning itself into an ideological systemic conflict, there is also a danger for the Caribbean to become the arena for military struggle. The disputes between Columbia and Nicaragua over the San Andrés-Islands are taken as a case in point. There was a resurgence of this dispute in 1980 – after a larger period of relating calm. Sandinist Managua revived its territorial claim arguing that a contract dating from the time of stationing US-Marines on Nicaraguan soil was invalid. In order to defend its own legal claims, Columbia fell back on the unconditional partnership with the USA – which threatened to turn San Andrés 1982 into an electronic and military surveillance base. Only with the foreign political about turn of the Belisareo Betancur government, in office since 1982, the situation deescalated.