

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **PARTICIPACIÓN DE LA ETNIA RAIZAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA DESPUÉS DEL FALLO DE LA HAYA DE NOVIEMBRE DE 2012**

**Christian Yair Chacón Herrera**

Universidad Nacional de Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2019



# **PARTICIPACIÓN DE LA ETNIA RAIZAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA DESPUÉS DEL FALLO DE LA HAYA DE NOVIEMBRE DE 2012**

**Christian Yair Chacón Herrera**

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Estudios Políticos**

Director:

Doctor en Ciencia Política - Giovanni Molano-Cruz

Línea de Investigación:

Relaciones Internacionales

Grupo de Investigación:

Grupo de Relaciones Internacionales IEPRI

Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
Bogotá, Colombia  
2019



*A mi madre, el pilar fundamental no solo en este proceso,  
sino en cada una de las cosas que afronto en la vida desde  
hace más de 30 años ... y los venideros.*



# Agradecimientos

Este trabajo no habría sido posible sin el respaldo incondicional de mi madre, Amparo Herrera, quien, con sus sabios consejos, sus sonrisas, sus palabras de ánimo, su acompañamiento y su tesón como mujer, madre y ser humano me permitieron llegar hasta el último punto de este documento sin desfallecer.

Al profesor Gustavo Adolfo Puyo, un agradecimiento especial, por su confianza en mi trabajo, por su respaldo desde que me inicié en la Universidad Nacional y por el apoyo en este proceso. Su integridad, su humanidad y su amistad son un ejemplo para quienes dedican su vida a la academia.

Al profesor Giovanni Molano, el reconocimiento a su trabajo y el agradecimiento por el acompañamiento en este duro proceso.

Y una mención muy especial para quienes, con su voz, dieron vida a este trabajo. Los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.



## Resumen

Este trabajo muestra la participación de la población étnica raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya en el periodo 2012 - 2017. A través del diálogo entre las categorías de etnias, sociedad civil y política exterior, con una revisión de prensa y trabajo de campo en el archipiélago, se reconstruye una relación estratégica entre raizales y Estado que pasa por tres tipos de relaciones: la confrontación, la cooptación y la cooperación. Con esta relación es posible clasificar las acciones de las organizaciones del grupo étnico raizal, las reacciones del Estado y el trabajo conjunto de las partes, a través de las cuales es posible mostrar la forma en que participan los grupos minoritarios en política exterior, en este caso los raizales, en el conflicto limítrofe con Nicaragua en el periodo estudiado. Así, se afirma que lo étnico importa y que los grupos minoritarios organizados pueden ser estudiados en la investigación de política exterior colombiana.

**Palabras clave:** política exterior, etnias, sociedad civil, toma de decisiones, relación estratégica

## **Abstract**

This document presents the participation of raizal ethnic population from San Andres, Providencia and Santa Catalina in Colombian foreign policy after the Hague ruling, between 2012-2017. Through the dialogue of categories such as ethnic groups civil society and foreign policy, press review and field work in the archipelago, this work rebuilds the strategic relationship amidst raizal people and the State, crossed by three types of relationships: confrontation, cooptation and co-operation. With this relationship it is possible to classify the actions of the raizal ethnic group organizations, the state reactions and the cooperation from both sides. In this way, it is possible to analyze how minority groups, more exactly the raizales, participate in the foreign policy borders conflict with Nicaragua in the period of the study. Thus, it is argued that ethnics matters and organized minority groups can be studied by Colombian foreign policy research.

**Keywords: foreign policy, ethnics, civil society, decision-making, strategic relationship**

# Contenido

<b>RESUMEN.....</b>	<b>V</b>
<b>CONTENIDO.....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE TABLAS .....</b>	<b>X</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>I. ETNIA RAIZAL Y POLÍTICA EXTERIOR.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1: EL LUGAR MARGINAL DE LOS RAIZALES EN LA LITERATURA ESPECIALIZADA ...</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. LOS ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. LA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3. EL DERECHO INTERNACIONAL .....</b>	<b>15</b>
<b>1.4 ETNIA RAIZAL Y ESTADO COLOMBIANO: UNA RELACIÓN CONFLICTIVA .....</b>	<b>19</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 2: LA RELACIÓN DE LAS ETNIAS CON LA POLÍTICA EXTERIOR .....</b>	<b>25</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 LOS VÍNCULOS DE ETNIA Y POLÍTICA EXTERIOR.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2. CONFRONTACIÓN, COOPTACIÓN, COOPERACIÓN .....</b>	<b>29</b>
2.2.1. CONFRONTACIÓN .....	29
2.2.2. COOPTACIÓN .....	31
2.2.3. COOPERACIÓN.....	32
<b>2.3. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE LAS ETNIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR.....</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>35</b>
<b>II. PARTICIPACIÓN RAIZAL EN ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA .....</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 3: ETNIA RAIZAL Y ESTADO TRAS EL FALLO DE LA HAYA (2012-2017) .....</b>	<b>39</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>39</b>

<b>3.1. LOS RAIZALES INCREPAN AL ESTADO .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2. EL ESTADO INCORPORA A LOS RAIZALES .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3. EL TRABAJO COOPERATIVO ESTADO-RAIZALES .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>52</b>
<b>CAPÍTULO 4: LOS RAIZALES EN SU PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR .....</b>	<b>55</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>55</b>
<b>4.1. LAS RAZONES DE LA CONFRONTACIÓN SEGÚN LOS RAIZALES .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2. LA COOPTACIÓN DE UNOS RAIZALES .....</b>	<b>60</b>
<b>4.3. LA COOPERACIÓN EN LA VOZ DE LOS RAIZALES .....</b>	<b>62</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>65</b>
<b>III. CONCLUSIONES .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>71</b>
<b>A. ANEXOS.....</b>	<b>81</b>

## Lista de figuras

Mapa 1-1 La frontera entre Colombia y Nicaragua antes del fallo de 2012 .....	1
Mapa-1-2 Las fronteras entre Colombia y Nicaragua tras el fallo .....	3
Mapa 1-3 Vínculos familiares de la etnia raizal en el Gran Caribe .....	5
Ilustración 2-1 La relación estratégica entre la etnia y el Estado.....	36
Ilustración 4-2 Acuerdo de colaboración Acuerdo de Colaboración entre Consejo Regional Autónomo Costa Caribe Sur y la Autoridad Nacional Raizal.....	58

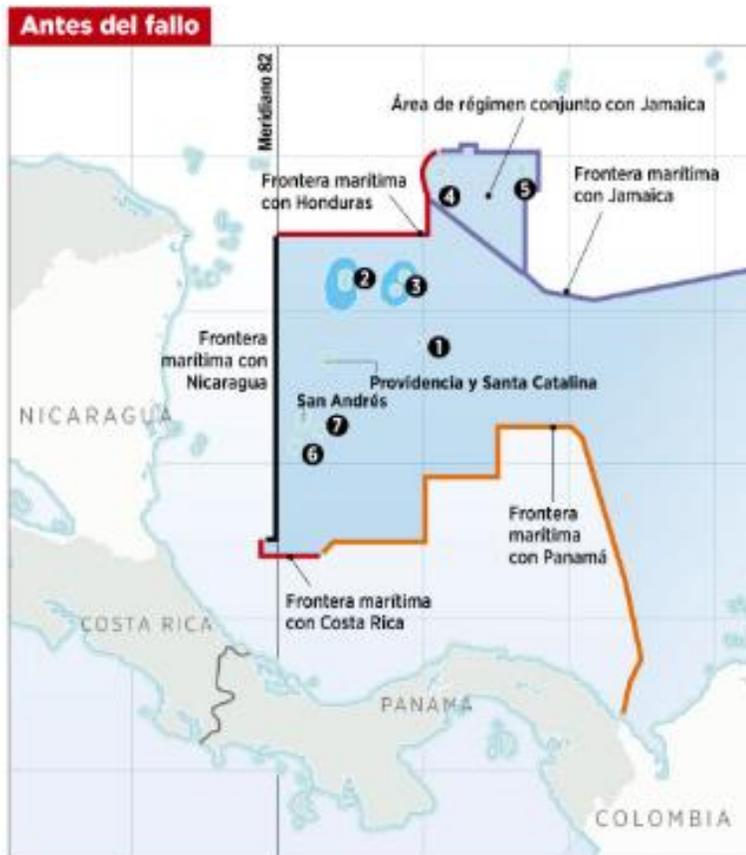
## Lista de tablas

Tabla 3-1 Actores vinculados al proceso de participación raizal en la política exterior colombiana .....	40
Tabla 4-1 Las decisiones de política exterior vistas desde la relación estratégica etnia raizal-Estado .....	64

## Introducción

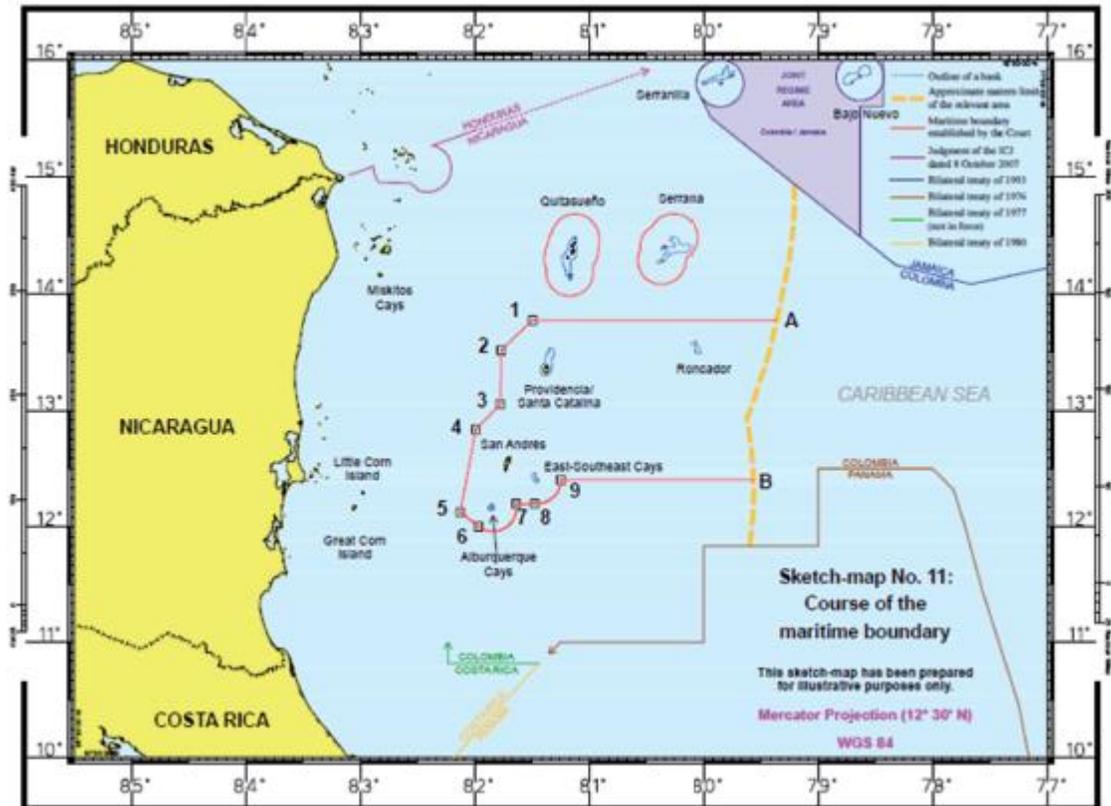
La redefinición de las fronteras entre Colombia y Nicaragua a partir del fallo de La Haya de noviembre de 2012, emitido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), produjo una serie de hechos de política exterior en donde miembros del grupo étnico raizal y el gobierno colombiano actuaron conjuntamente. En los años posteriores, el trabajo mancomunado entre raizales y funcionarios gubernamentales se realizó con base en acuerdos y desacuerdos. Declaraciones públicas contra el Estado colombiano por parte de los raizales, nombramientos del gobierno de miembros del grupo étnico en funciones públicas, manifestaciones raizales contra el gobierno de Juan Manuel Santos, visitas de altos funcionarios gubernamentales a las islas, acercamientos y distanciamientos caracterizaron las relaciones entre ambas partes tras las consecuencias del fallo de la CIJ. Esta tesis estudia esas relaciones con una atención particular en responder la siguiente pregunta ¿cómo los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina participaron en la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos que siguió al fallo de La Haya de 2012?

El estudio de la política exterior, y en concreto la política exterior colombiana, se ha enfocado mayoritariamente en la acción del Estado a través de acciones del presidente o de la rama ejecutiva del poder. Así, el foco está en los tomadores de decisiones, las élites que componen el poder público y en hitos muy específicos que han atravesado la historia política de Colombia en el ámbito internacional. Tras los cambios limítrofes originados en la decisión de la CIJ (mapa 1-1 y 1-2), el análisis también se ha concentrado en esas mismas problemáticas ignorando las posiciones pro activas de los raizales o bien relegándolos a una posición de sujetos pasivos. No obstante, los hechos ocurridos entre los raizales y el Estado a partir de 2012, con la proclamación del fallo, y hasta 2017, con la última acción de política exterior del Estado colombiano en los procesos jurídicos que lleva ante Nicaragua, ponen de relieve que los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son relevantes para el estudio de la política exterior colombiana en este periodo.

**Mapa 1-1 La frontera entre Colombia y Nicaragua antes del fallo de 2012**

La frontera entre Colombia y Nicaragua definida por el Meridiano 82. **Fuente:** Salgar Antolínez (13 de mayo de 2014).

### Mapa-1-2 Las fronteras entre Colombia y Nicaragua tras el fallo



Límites definidos por la Corte Internacional de Justicia. **Fuente:** Galvis, Arévalo, Sarmiento y Caro (2012).

Los raizales son reconocidos por la Constitución Política de Colombia en su artículo 7 que protege la diversidad étnica y cultural de la nación, y por la ley 30 de 1993 que destaca su diferencia cultural e identitaria respecto a otros grupos étnicos, su territorio, un régimen especial de control poblacional, su particularidades, lengua e historia. Pero, sobre todo, los raizales se perciben y auto-definen como un grupo étnico ancestral, con prerrogativas sobre el territorio que habitan. En 2005<sup>1</sup>, los raizales eran 30.565, representando el 0.08% de la población nacional y el 43,33 % de la población del archipiélago. A pesar de su poco peso en la demografía colombiana, el grupo étnico raizal ha construido relaciones históricas con el Estado, que no solamente han sido de tipo reivindicativo sobre el territorio del archipiélago y su identidad sociohistórica, lingüística y religiosa. Las relaciones entre el Estado colombiano y los raizales no son, por supuesto, nuevas ni se iniciaron en 2012. Existen evidencias históricas de relaciones entre ambos que han pasado por el distanciamiento y la cercanía.

<sup>1</sup> Se toma el censo de 2005 debido a que el tomado en 2018 no cuenta con cifras desagregadas sobre la población raizal, incluso no cuenta con cifras desagregadas sobre minorías indígenas, afrocolombianas ni rom

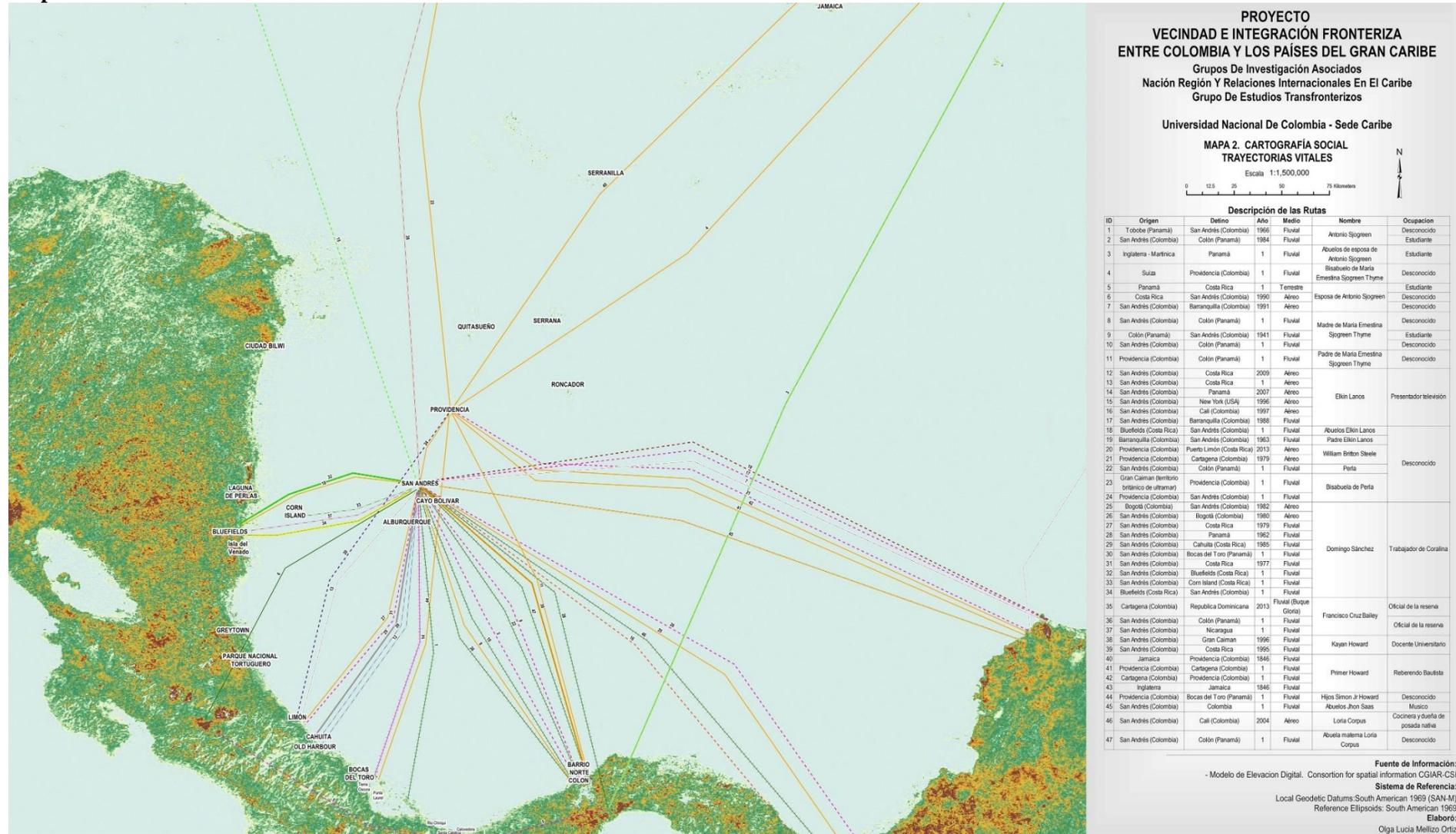
Sobre las primeras se pueden señalar casos como la toma del aeropuerto de San Andrés en 1999, en protesta por la emergencia sanitaria de las islas, la sobrepoblación y la no expedición del estatuto raizal; las protestas de 2002 por la destitución del gobernador Ralph Newball; la declaración de “nación independiente de San Andrés, Old Providence y Kattlena” junto con el acto simbólico de izar la bandera raizal en la isla de San Andrés, en el punto conocido como Cañón de Morgan el 1 de junio de 2007. Por otro lado, en 1901 en las islas se rechazó la pretensión panameña de que fuesen unidas al proyecto del nuevo estado de Panamá y en 1932 raizales participaron en la guerra contra el Perú en defensa del Estado colombiano (Ortiz, 2013).

El grupo étnico raizal colombiano tiene vínculos transnacionales en el Gran Caribe por su fuerte vínculo con la historia de colonización británica del Caribe, la lengua creole y unas costumbres específicas (musicales, familiares, religiosas) (mapa 1-3). Los raizales como grupo étnico mantienen una relación histórica con distintas poblaciones en la cuenca del Caribe<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mantilla, Chacón y Román (2016) reconstruyen los vínculos históricos que unen a las poblaciones anglocaribeñas a través de ámbitos como la religión, la historia común y la lengua. Estas poblaciones se ubican en Jamaica, Panamá (Colón y Bocas del Toro), Costa Rica (Limón y Cahuita), Nicaragua (Bluefields, Pearl Lagoon) y Colombia (San Andrés, Providencia y Santa Catalina)

Mapa 1-3 Vínculos familiares de la etnia raizal en el Gran Caribe



Reconstrucción de lazos familiares de pobladores de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **Fuente:** Mantilla et al. (2016)

La etnia raizal no es un grupo homogéneo. Por el contrario, está conformada por capas sociales con distintos orígenes y propósitos. Así, por ejemplo, la organización Archipelago Movement Ethnic Native Self Determination (AMEN SD), con una base religiosa protestante, fue muy activa en las relaciones con el gobierno colombiano relativas a las acciones a seguir tras el fallo de La Haya de 2012. Además, otros raizales organizados en grupos políticos como el Partido Liberal y en disidencias del Partido Conservador también fueron significativos en esas relaciones.

Estas particularidades del grupo étnico raizal son elementos relevantes para delimitar la comprensión de su participación que tienen dentro de la discusión de política exterior en el marco del fallo de La Haya de 2012. Indagar por la forma en que se relacionan raizales y Estado es requisito para explicar cómo un grupo minoritario, en este caso el grupo étnico raizal, participa en la política exterior colombiana.

Por lo tanto, se defiende aquí que el grupo étnico raizal participó en la política exterior colombiana en el periodo 2012-2017, motivado por los cambios producidos en el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua definido por la CIJ. La participación se produjo en el marco de una relación estratégica con el Estado colombiano, que se dio a través de la confrontación de los raizales al Estado, la cooptación del Estado a los raizales y la cooperación entre ambas partes. De esta relación estratégica es posible identificar acciones de política exterior de Colombia en el periodo indicado.

Para desarrollar esta idea, inicialmente la tesis revisa la literatura vinculada a los efectos políticos del fallo de La Haya y los trabajos que refieren a la relación raizales-Estado. Luego, con un enfoque de la participación de etnias en política exterior, se propone un marco analítico y unas herramientas conceptuales pertinentes para el análisis de la participación del grupo étnico raizal en la política exterior colombiana. Enseguida se expone la forma en que se concreta empíricamente la relación estratégica entre raizales y gobierno y se precisan los hechos de participación de la etnia raizal en la política exterior colombiana que siguió al fallo de La Haya de 2012.

La consideración del factor étnico y su relación con la política exterior es la puerta de entrada para reconocer la existencia de una relación particular entre este grupo social y el Estado colombiano. El señalamiento de una diferencia identitaria, de unas reivindicaciones históricas y de una territorialidad ancestral por parte de los raizales produce un espacio de interacción, en el cual se tejen las dinámicas de participación del grupo étnico raizal dentro de la política exterior colombiana.

Teniendo esto en consideración, los hechos producidos en el periodo propuesto son estudiados a través de la interacción que se desprende de esta particularidad étnica. El Estado, con el propósito de contener, incluir y legitimarse, también produce unas acciones sobre las cuales se pueden explicar las acciones de política exterior en lo referente al diferendo limítrofe y la redefinición de límites entre Colombia y Nicaragua.

Este análisis se hace a través de la recopilación de hechos y acciones producidos tanto por los raizales como por el Estado que se vinculan a dicha disputa jurídico-territorial entre Nicaragua y Colombia. Y es justamente este punto en el que confluyen una variedad de actores que interactúan de formas diversas, se identifican distintos propósitos y se logran rastrear la diversidad de intereses y formas de participación que tienen en el ámbito de la política exterior.

El estudio de estas interacciones propende por evidenciar la existencia de un actor relevante para la política exterior colombiana: el grupo étnico raizal. Sus características étnicas, su relación histórica con el Estado y sus particularidades como organización social son elementos que deben ser considerados para entender la política exterior en el periodo propuesto. Esto además permite escapar del estadocentrismo que cubre los análisis de política exterior colombiana, mostrar la relevancia que tienen los grupos minoritarios al hablar de política exterior y abrir la puerta a nuevas aproximaciones para entender las decisiones en el escenario externo del Estado colombiano. Adicionalmente, el estudio permite posicionar otras perspectivas relacionales que se producen de los raizales hacia el Estado, es decir, que trasciendan la visión de conflicto que prima cuando se aborda al grupo étnico y su relación con el Estado colombiano.

Para esto, la tesis tiene una estructura compuesta por dos partes, cada una dividida en dos capítulos. El primer capítulo indaga en la literatura sobre el fallo de La Haya el rol que se le da a los raizales ya sea como un actor pasivo y al margen o como un actor con capacidad de acción frente al Estado, con estrategias e intereses. El segundo capítulo se articula a partir de la literatura de política exterior, los conceptos de etnias y sociedad civil en un marco analítico para comprender los relacionamientos entre etnias y Estado en la política exterior. El tercer capítulo reconstruye los hechos en correspondencia con la relación estratégica de confrontación, cooptación y cooperación. El cuarto capítulo presenta la voz de los actores, los cuales exponen sus discursos y estrategias en el marco de dicha relación frente al Estado.

El trabajo cuenta con una metodología cualitativa, de tipo deductivo. Se reconstruyen los hechos a través de la revisión de prensa del diario de circulación en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: El Isleño, el cual cuenta con un archivo digital desde 2012. Además, se acude a

fuentes de primera mano como cartas, documentos oficiales y entrevistas con los actores involucrados en el proceso de relacionamiento con el Estado entre 2012 y 2017.

## **I. Etnia raizal y política exterior**

El día después del fallo, la población étnica raizal se lanzó a las calles reclamando su territorio, su mar y sus derechos. La consternación por lo determinado por la CIJ golpeó duramente al gobierno nacional pero también a una población que ha convivido con el Mar Caribe por décadas. Sus reclamos por la pérdida del territorio muestran que este grupo étnico construye una relación estrecha con su espacio ancestral, hoy cercenado por la decisión del tribunal internacional.

La protesta hizo escuchar la voz de los raizales en lo referente al territorio insular y al espacio marítimo. Sin embargo, el rol de este grupo étnico en el diferendo, en la política exterior, en los estudios provenientes de la Geopolítica y el Derecho Internacional, es entendido de distintas formas. Y aunque se reconoce su etnicidad, los estudios internacionales producidos sobre este fallo desconocen el papel jugado por este grupo que defiende su territorio, su historia y pone de presente su voz y su agenda. Esta primera parte del trabajo explora, de entrada, esos distintos roles que le otorga la literatura de Relaciones Internacionales a los raizales en lo referente al diferendo limítrofe y a la disputa (aun en curso) entre Colombia y Nicaragua.

A continuación, pone de presente que la producción académica más interdisciplinar (antropológica, sociológica, histórica) le da un valor, un rol y una posición distinta al grupo étnico raizal. De esta reflexión, surge una reflexión teórica sobre la forma en que se relaciona etnia y política exterior, lo cual reposiciona a los raizales en el estudio de la política exterior y entrega pistas sobre cómo lo étnico importa e incide en las acciones de política exterior colombiana.



# Capítulo 1: El lugar marginal de los raizales en la literatura especializada

## Introducción

Los estudios sobre política exterior se han producido generalmente desde teorías clásicas en la disciplina de las Relaciones Internacionales, los cuales ponen énfasis en los Estados y sus tomadores de decisiones. La perspectiva realista de lo doméstico como un factor de asimilación, sistematización y respuesta de los impulsos sistémicos a través de la edificación del “poder nacional” (Rose, 1998, Zakaria, 1992), la liberal de la opinión pública como el factor que explica la máxima kantiana de que las democracias no se hacen la guerra y de que los intereses de los votantes priman en la construcción de una política exterior (Doyle, 1986, Moravcsik, 1997), las constructivistas referidas a la perspectiva ideacional de la Concepción del Rol Nacional (National Role Conception) en la cual la acción del Estado se produce a partir de una construcción de un rol del Estado dentro del sistema el cual es construido por la opinión pública y liderado por las élites políticas (Holsti, 1970, Hudson, 2005) y las conductistas del Análisis de Política Exterior (Foreign Policy Analysis) en donde se estudia la forma en que se toman las decisiones por parte de las burocracias relacionadas a la política exterior (Hudson, 2012, Halperin y Clapp, 2006). Esta tendencia a centralizar el papel y el espacio estatal para conocer, explicar y analizar la política exterior, también está presente en los estudios colombianos producidos con relación a la decisión de La Haya.

Este capítulo analiza esos estudios con el fin de determinar en ellos el lugar de la etnia raizal de San Andrés y Providencia. En primer lugar, se observan textos que se ocupan del estudio de la política exterior colombiana incluyendo el Caribe. Enseguida, la literatura con un enfoque anclado en la geopolítica. Por último, las investigaciones originadas en el derecho internacional. Estos trabajos comparten una visión estadocéntrica de las Relaciones Internacionales en el caso colombiano, aunque con algunas excepciones en donde la participación de otros actores distintos al Estado ha sido resaltada y estudiada (Ardila 2008 & 2009, Ardila, Montilla y Garay, 2009, Trejos Rosero,

2015). Otros autores (Puyo Tamayo, 2017; Tickner & Bitar, 2017) por el contrario han explorado recientemente la existencia de élites y diversos actores en las relaciones internacionales de Colombia y su política exterior (Chacon, 2018). Aun así, la literatura referente a decisión de La Haya y el diferendo colombo-nicaragüense tiene un marcado énfasis en: 1) el Estado como unidad aislada que toma decisiones en materia de política exterior; 2) Interpretaciones geopolíticas de los hechos en el marco de unos intereses globales; 3) el derecho internacional como explicación del fenómeno basado en argumentos jurídicos de soberanía solamente. En la literatura colombiana referente al fallo de La Haya el lugar del grupo étnico raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es marginal o a lo sumo situado como minoría subordinada a decisiones normativas en las cuales el mismo grupo no tendría ninguna incidencia. Sin embargo, fortalecer la mirada histórica permite rastrear la existencia de una relación entre los raizales y el Estado que es dinámica y tiene a los raizales en el centro de la discusión de temas como la soberanía, la identidad y el territorio colombianos, hoy en disputa con Nicaragua.

## **1.1. Los estudios de política exterior**

Uno de los textos seminales donde aparece el Caribe en el análisis de la política exterior colombiana es el de Drekonja (1984). En él, en los apartes sobre el diferendo limítrofe Colombia-Nicaragua, se menciona la población étnica raizal como poseedora de alguna opinión (sin precisar cuál exactamente) al enunciar que “ni Colombia ni Nicaragua le han pedido su opinión a la población isleña -de tez negra y de habla inglesa-” (p. 144). Esta alusión de la opinión de los raizales es una constante en los trabajos de la política exterior colombiana en el Caribe.

El trabajo de Robles Castro (2014), dedicado a analizar los efectos y las reacciones posteriores al fallo se concentra en las fallas de información y comunicación que tuvo el gobierno colombiano previamente, durante y posteriormente al fallo. Para este autor, los anuncios sobre el proceso eran parciales, funcionaban a modo de “sofismas” como concentrar la atención sobre puntos positivos y no temas de fondo de lo determinado por la Corte. Además, considera las estrategias del gobierno colombiano, como llevar a isleños raizales a la Organización de Naciones Unidas (ONU), como ineficientes en términos de resultados. Robles Castro presenta en sus reflexiones una posición marginal de los raizales al ser meros legitimadores de las estrategias nacionales, sin dar cuenta de las opiniones o estrategias que dicho grupo étnico dinamizó durante y después del fallo.

Bermúdez Torres (2014), al estudiar la construcción de la política exterior colombiana, afirma que el fallo de 2012 llevó a “cuestionamientos por parte de muchos analistas internacionales sobre el

diseño y la práctica de la política exterior colombiana” (p. 342), los cuales están vinculados a la no consulta de distintos actores que pudieran aportar al proceso. En su artículo, hay una propuesta normativa sobre cómo debería darse este proceso de diálogo para la construcción de la política exterior, aunque no expone mecanismos ni experiencias que den cuenta de la propuesta. Además, al referirse a los raizales, indica que su exclusión fue en términos de información, con lo cual marginaliza la posición del grupo étnico como agente con estrategias. Sus afirmaciones sobre la participación y consulta de distintos grupos de la sociedad no abordan de manera directa al grupo étnico raizal, a pesar de que fueron los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina directamente afectados por la pérdida del mar territorial.

En el trabajo de Sánchez y Mejía (2014), focalizado en repasar algunos hitos de la política exterior colombiana desde la pérdida de Panamá hasta esta nueva pérdida de territorio, reproduce los clásicos conceptos sobre este tema (*réspice polum, réspice similia*, distancia o cercanía con Estados Unidos). Así, ve el suceso de la decisión de la CIJ como un *deja vu* de la secesión del istmo y afirma que fue una pérdida en términos de soberanía y de presencia en el Caribe. Para ellos los raizales también están anulados como receptores de los efectos del fallo.

Pabón Arrieta (2016), interesado en analizar el centralismo de la política exterior y su afectación en materia de derechos humanos, incluye en su estudio a los raizales, pero como víctimas. Es decir, como actores inconsultos, vulnerados en sus derechos humanos y afectados por la forma en que se da la toma de decisiones de la política exterior colombiana. Sin embargo, tampoco presenta evidencias empíricas sobre cuál es la opinión de la población raizal respecto al fallo ni cómo ella dinamiza sus opiniones.

Estos trabajos de política exterior que abordan el fallo de 2012 mencionan a la población étnica raizal de manera marginal. Los raizales de del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aparecen como meros receptores de información y validadores de las estrategias del Estado colombiano, se presentan como víctimas de un proceso de toma de decisiones centralista y cerrado o simplemente no son enunciados. De igual forma, los análisis geopolíticos producidos después de lo determinado por la CIJ cuentan con un rasero similar respecto a los raizales, como actores pasivos, que están maniatados en el juego geopolítico por el control en el Caribe y que toman partido por uno u otro Estado.

## 1.2. La perspectiva geopolítica

En lo referente a la geopolítica, los análisis están vinculados a los intereses de potencias sobre el Mar Caribe, la actitud expansionista nicaragüense, la amenaza a la soberanía nacional en términos de seguridad, la pérdida de recursos del Estado colombiano e incluso la alianza entre Estados de manera subrepticia para “perjudicar” al Estado colombiano. En estos trabajos, la población étnica raizal ocupa un lugar marginal, ya que las cuestiones territoriales sólo pasan por el ámbito de la soberanía de los Estados, la cual cobija por extensión a los raizales, sujetos al Estado colombiano.

Fabián Ramírez (2014), al estudiar la desaparición de la frontera tácita pero no formal, conocida como meridiano 82<sup>o3</sup>, destaca que una de las consecuencias del fallo de La Haya fue un cambio fundamental en la geopolítica del Caribe y, sobre todo en la soberanía nacional de Colombia. Su análisis parte del principio de que Nicaragua cuenta con una posición geoestratégica importante en el Caribe y que el otorgamiento hecho por la Corte, a partir de una inteligente estrategia jurídica del equipo jurídico nicaragüense, permiten pensar en la posibilidad de un Canal a través del Río San Juan en Centroamérica, lo cual acrecienta la importancia de este país en el contexto del Caribe. Según Ramírez, los cambios en las líneas limítrofes no sólo afectaron la frontera colombo-nicaragüense, sino que extendieron su afectación a otros acuerdos de Colombia en materia de fronteras como el Fernández-Facio de 1977 con Costa Rica y el Sanín-Robertson de 1993 que establece las fronteras con Jamaica. Esta indefinición de fronteras amenaza la seguridad nacional y la presencia de Colombia en el Caribe. En las argumentaciones e interpretaciones de Ramírez sobre los efectos del fallo, los raizales están ausentes tanto como sus formas históricas en que ejercieron soberanía y su definiciones y percepciones de la frontera en disputa como su territorio ancestral.

El trabajo de Sanín y Ceballos (2013), escrito en la coyuntura política vivida por el primer gobierno Santos (2010-2014), incluye a China como el actor geopolítico fundamental en la disputa dentro la región caribeña e, incluso, como gestor de las decisiones de la Corte Internacional de La Haya. Para ellos, Colombia debió haber presentado un recurso de revisión del fallo ante los errores en la delimitación de los límites con Nicaragua hecha por la Corte. Además, como argumento, aseguran que hubo injerencia de una jueza de nacionalidad china (y por ende de la República Popular China) en la decisión de la Corte Internacional de Justicia. La mayor evidencia para los autores de lo anterior es la existencia de negociaciones de un proyecto de Canal interoceánico (financiado por un grupo

---

<sup>3</sup> Se afirma que es tácita puesto que la Corte afirmó que este meridiano nunca fue estipulado como límite entre Colombia y Nicaragua, a pesar de que el Estado colombiano afirmó que sí lo era. Sin embargo, en la práctica bilateral ejerció como punto limítrofe entre los Estados.

empresarial chino) que cruce Nicaragua, con lo cual afirman que se conocía de antemano una sentencia favorable para los nicaragüenses. Sanín y Ceballos llaman al Estado colombiano a luchar ante la Corte para reversar la decisión y a desconocer completamente el derecho internacional ante la amenaza geopolítica china. En este punto, la disputa es meramente estatal, no hay ningún reconocimiento a la territorialidad y a la identidad raizal sobre la región del Caribe.

Peña Chivatá (2016), analizando las estrategias que debería llevar a cabo Colombia tras la decisión de la CIJ, interpreta el fallo de 2012 como un punto de inflexión para la consolidación de dinámicas neocolonialistas sobre “el mediterráneo de América”, el Mar Caribe. Para él, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podría convertirse en un escenario de disputa abierta o soterrada entre Rusia y China por la consolidación de intereses geopolíticos, debido a la debilidad de los Estados colindantes a la región reconfigurada con el fallo. En su análisis, sin embargo, los habitantes de esas islas y su población autóctona no son parte esencial de la acción de los Estados.

El estudio de Barrera Sotelo (2015) sobre la importancia geográfica y geopolítica del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, visibiliza a la población étnica raizal haciendo énfasis en su carácter beligerante, de amenaza a la soberanía nacional y de oportunismo ante la indefinición territorial producida por las determinaciones de la Corte Internacional de Justicia. Para Barrera Sotelo, en el seno de la comunidad raizal puede ser justificada una pretensión separatista si Colombia no defiende su territorio y Nicaragua logra expandir su territorio. Los raizales están entre ambos Estados pero, según Barrera, deben ser contenidos para asegurar la soberanía nacional de Colombia.

La mirada geopolítica pone el foco en las actuaciones de los Estados en disputa y de los intereses de otros Estados sobre la región. Su enfoque, que impide ver las estrategias y las agendas de actores dentro de los Estados, ubica la población étnica raizal como una población pendular sometida a uno u otro Estado. Perder de vista este punto impide ver cuáles son las demandas concretas de la población étnica raizal, sus estrategias y las formas en que se ponen sobre la mesa en relación con el soberano, en relación con su territorio ancestral y en relación con su identidad. Esta invisibilización también es manifiesta en los enfoques desde el derecho internacional tras el fallo de La Haya de 2012.

### **1.3. El derecho internacional**

Por su eminente naturaleza jurídica, el fallo de La Haya ha sido ampliamente estudiado por académicos dedicados al derecho internacional. Sus análisis se han concentrado en los errores y

omisiones de Colombia y de la Corte y en cómo estos configuraron el fallo proferido por dicho tribunal. Desde el derecho internacional, los raizales están subordinados a la soberanía nacional y a las decisiones del Estado y de la Corte Internacional de Justicia.

John Acevedo (2017), en un trabajo orientado a evaluar a la diplomacia colombiana en lo referente a la defensa jurídica del territorio, analiza la categoría de *uti possedetis iure* que podría traducirse como “lo que tenías en derecho, poseerás” que es la base de la definición de los límites entre los Estados que se escindieron de la Corona Española y fue el método que fue acordado tras la propuesta de Simón Bolívar en el Congreso de Angostura de 1919. Acevedo juzga tanto a la Corte por el fallo como al gobierno de Colombia por fundamenta su defensa solamente en el principio de *uti possedetis iure*. Respecto a lo primero, el análisis tiene un amplio marco nacionalista y consecuentes críticas a las afectaciones de la soberanía. Para Acevedo, la Corte Internacional de Justicia es un organismo injerencista, sesgado y guiado por intereses económicos.

De la pasividad del estado colombiano cuando concentra su argumentación en La Haya exclusivamente en el *uti possedetis iure*, Acevedo juzga que existió “una debilidad al momento de defender sus intereses [estatales] pues este condicionamiento jurídico, convierte las decisiones de cualquier estamento internacional, en una aceptación abnegada de sus decisiones” (Acevedo, 2017, p. 290). Para Acevedo, los raizales simplemente están ubicados en la lógica de ciudadanos nacionales que son en última instancia “súbditos” o “subsidiarios” del Estado de Colombia, puesto que su presencia es de igual forma la presencia del Estado colombiano. Así, afirma que la “soberanía ha recaído por doscientos años en el Estado colombiano donde los pueblos raizales que habitan estas islas son su fiel testimonio” (Acevedo, 2017, p. 272-273). Su interpretación asume la discusión solamente entre los Estados como unidades nacionales, y asume que existe un interés nacional homogéneo que es compartido por todos los individuos ciudadanos de la nación colombiana.

El trabajo de Valencia Restrepo (2013), dedicado a estudiar la integralidad del fallo, analiza el texto que emitió la Corte Internacional de Justicia en 2012. También enfocado en los argumentos de los Estados juzga que la Corte no sólo se equivocó, sino que lo hizo de manera inconcebible respecto al Estado de Colombia, puesto que negó todos sus argumentos, que a ojos del autor eran completamente válidos. Las acusaciones hacia la Corte son de “cohecho y corrupción” (Valencia Restrepo, 2013, p. 257). Los argumentos de *effectives* del Estado colombiano, el meridiano 82° como límite, el material histórico de posesión y presencia estatal fueron para Valencia omitidos por la Corte de manera irresponsable e injustificada, sin dejar de lado errores de Colombia como la no declaración del “Archipiélago de Estado”. A diferencia de Acevedo, para Valencia los raizales son invisibilizados

por la Corte y por ende, sus víctimas, ya que esta desconoció sus derechos de pesca y su sostenibilidad del mar que datan ambos de casi dos siglos atrás. Una economía de la que por el contrario no dependen los nicaragüenses (Valencia Restrepo, 2013). Sin embargo, este autor asume que el Estado colombiano tuvo una representación consensuada que no fue desafiada por ningún actor interno, cuestión que es problemática, puesto que el grupo étnico raizal criticó la posición jurídica de Colombia y planteó alternativas, además de ejecutar sus propias estrategias,

La compilación de Trujillo y Torres (2013), que reúne cinco textos de análisis jurídico sobre la decisión de la CIJ, señala tres argumentos sobresalientes. El primero está vinculado a la salida del Pacto de Bogotá, situación que se dio el 28 de noviembre de 2012, con el fin de suspender la obligatoriedad de concurrencia a la Corte Internacional de Justicia. Los autores señalan que la denuncia de este tratado no negaba ni a la Corte ni al derecho internacional en sí, dejando entre líneas una opinión de que ésta fue una decisión simplemente política y no jurídica. Por otro lado, están los análisis jurídicos de la posición del Estado colombiano donde se exponen los alcances y las posibilidades de la posición de la representación colombiana y sus efectos, además de un recorrido histórico del proceso y las alternativas a futuro. Trujillo y Torres también ubican a los raizales en los márgenes, e invitan al Estado a intervenir sobre las fronteras para evitar este tipo de sucesos sin empoderar a esta población étnica. En sus palabras:

*A la luz de todo ello resulta sesgado pretender que los problemas en algunas zonas fronterizas colombianas, como en el caso de San Andrés, sean responsabilidad de un tribunal internacional. Dicho juicio refleja un provincianismo que le sigue haciendo daño al país y se refleja en algunas posiciones de política exterior (Trujillo y Torres, 2013, p. 43).*

Ahora bien, una referencia obligada por su amplitud y multidisciplinariedad es el trabajo del abogado e internacionalista Enrique Gaviria Liévano (2014) quien realiza un recuento de todo el proceso con Nicaragua además de presentar la posición de Colombia hacia la región del Caribe. A través de una fuerte crítica a las estrategias del Estado colombiano, como la no definición de un Archipiélago de Estado (o doctrina Gaviria) , la aceptación de la línea media como punto de referencia para la elaboración de los límites con Nicaragua y otros detalles de la defensa colombiana en la región del Caribe, el autor explica que estos fueron los factores que llevaron a que el fallo se consolidara de la forma en que lo hizo, con la entrega a Nicaragua de territorio marítimo por parte de la Corte. A diferencia de otros trabajos más coyunturales, en este trabajo es valiosa la reconstrucción histórica de este proceso desde el siglo XVI, pasando por la modificación de los límites de la Corona española y de la existencia de un conflicto bilateral entre Colombia y Nicaragua que existe desde la misma consolidación de los Estados nación en los albores del republicanismo latinoamericano en el siglo XIX.

Gaviria también tiene una perspectiva altamente estatista. Pero en su reconstrucción histórica los raizales tienen un papel relevante incluso desde el siglo XIX. La modificación de la Cédula Real de 1803 fue solicitada al rey Fernando VII y a través de ella la Mosquitia y las Islas del Caribe pasaron de la Capitanía de Guatemala al Virreinato de la Nueva Granada. Gaviria precisa que la Real Orden del 30 de noviembre de 1803 -en la que por primera vez se menciona específicamente la Costa de Mosquitos, que se expidió a raíz del pedido de los raizales, señores Roberto Clark, Isaac Brooks, Salomón Tailor y Jorge Ollis para que el Archipiélago dependiera del virreinato de Santa Fe (Gaviria, 2014, p. 13).

En el recuento histórico de Gaviria destaca la participación de los raizales quienes no son vistos de manera instrumental o simplemente subordinados al Estado, sino que se destacan como agentes históricos, que se enfrentan o respaldan al Estado, pero no se encuentran exclusivamente a la sombra de este. El autor reconstruye a grandes rasgos la historia del pueblo étnico raizal en relación con Colombia y los sitúa también como participantes dentro del proceso de La Haya. Respecto a esto último el autor menciona las reclamaciones por la exclusión de los raizales del equipo de defensa ante Nicaragua, el rechazo a la estrategia de desconocer el Meridiano 82° como límite por parte del equipo de defensa de Colombia ante la CIJ y las movilizaciones sociales que produjeron estas omisiones en el archipiélago (Gaviria, 2014, pp. 157-188), con lo que el autor da a entender que dentro de la perspectiva del derecho internacional, que parece estar reservada a los Estados, también se producen presiones y acciones por parte de otros actores (en este caso los raizales). Gracias a su enfoque del proceso histórico, en este trabajo de Gaviria los raizales no solamente están presentes, sino que además son actores activos. No obstante, en el análisis la población étnica raizal está subordinada al Estado colombiano. En otras palabras, si Gaviria reconoce el papel activo de los raizales en la historia del archipiélago, en el momento del análisis del fallo de La Haya los coloca al margen.

Otro trabajo desde el lente del derecho internacional es el de Benavides y Encinales (2017) dos autores interesados por el alcance práctico de la “doctrina Gaviria”: Para ellos la posibilidad de consolidar un Archipiélago de Estado no parece muy clara en las dinámicas del derecho del mar, porque la jurisprudencia sobre el particular es nula y porque la consolidación del hecho como costumbre internacional no es tan sencillo como la simple declaración. Además, al contrario de Gaviria Liévano, para Benavides y Encinales la nueva delimitación fue una victoria jurídica colombiana debido a que la Corte tomó puntos de referencia insulares para demarcar la frontera y no continentales. Más allá de un análisis jurídico, estos autores no incluyen de ninguna forma a la población étnica raizal ni le dan un lugar en la discusión jurídica y política dentro del diferendo; ni

siquiera destacando su opinión sobre la “victoria” jurídica que, según ellos, logró Colombia con lo definido por la Corte.

Los enfoques de derecho internacional han reparado sobre el análisis de la decisión de la Corte y la estrategia de defensa de Colombia. Sin embargo, dentro de sus análisis los trabajos no reparan en la exclusión del factor humano dentro de los argumentos de defensa de la Corte, es decir, no se hace una crítica al desconocimiento de los raizales, sus prácticas territoriales ancestrales y su relación con el espacio en disputa. Con esto, la cuestión queda nuevamente en el ámbito del Estado y sus derechos soberanos sin reconocer a la población.

El Estado ha sido el centro alrededor del cual ha girado la atención de los autores que han analizado el fallo de La Haya. Sus estudios, aunque ricos e ilustrativos en sus respectivos campos disciplinares (Relaciones Internacionales, Derecho internacional, Geopolítica), dan un sentido vertical a la relación entre las autoridades estatales colombianas y el grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, enfatizar en la perspectiva histórica ofrece pistas sobre otro tipo de relacionamiento entre ambas partes, dando cuenta de una relación en donde los raizales interactúan con el Estado en cuestiones fundamentales para posicionar sus visiones.

## **1.4 Etnia raizal y Estado colombiano: una relación conflictiva**

La relación del grupo étnico raizal y el Estado colombiano puede definirse como de doble vía, debido a que fluye de manera positiva (respaldo, reconocimiento) por algunos momentos y de manera negativa (enfrentamiento, desconocimiento) en otros. La literatura con un carácter interdisciplinar se ha acercado a esta relación para indagar por el dinamismo de esta, de una forma horizontal y no jerarquizada.

Explicar la relación entre raizales como grupo étnico y el Estado colombiano en el marco de la frontera del mar Caribe remite al origen del mismo Estado y a tres temas particulares: soberanía, identidad y territorio. Si la construcción de la nacionalidad pasa por la edificación de relatos comunes y héroes que se difunden mediante la educación y la historia, en Colombia, además, pasa por los partidos políticos que han sido constructores de identidad nacional. Como “paraguas ideológicos”, durante el siglo XIX, los partidos políticos permitieron a las personas tener una filiación cuasi nacional (González, 1997). Sin embargo, este proceso de construcción nacional en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina junto con la Mosquitia, (que en el XIX formaba parte del Estado colombiano) no se dio de la misma forma. Puesto que allí la identidad local se constituía

a partir de valores contrarios a los proyectados desde la Colombia continental: lengua inglesa, ascendencia y costumbres británicas y protestantismo (Avella, 2002) y el bipartidismo tuvo su aparición en el siglo XX, aunque más en búsqueda de reconocimiento de las autoridades continentales que a través de un proceso de competencia y definición identitaria, debido a su carácter de intendencia y no de Departamento (Abadía y Valencia, 2016), estatus que apenas logró en 1991 al promulgarse la Constitución Política de Colombia de 1991. Estos elementos son importantes para dar cuenta de la particularidad de la relación entre los raizales y el Estado. Charry Joya (2002) afirma que

*a pesar de que se ha vuelto un lugar común hablar sobre la “colombianidad” del archipiélago en momentos de crisis, resulta indispensable volver a considerar la historia de las relaciones entre el Estado colombiano y la sociedad insular, pues de éstas se desprenden procesos sociales de carácter contradictorio que trascienden en gran medida la dinámica coyuntural y diplomática que se le suele conceder a dicho conjunto de relaciones (p. 74).*

Soberanía, territorio e identidad del estado colombiano no se han configurado de manera separada. Un punto inicial para observar cómo su interrelación está presente en la historia de las relaciones de la etnia raizal y el estado, es el conflicto actual del relato sobre el cual se fundamenta la pertenencia del Archipiélago y de sus pobladores raizales a la estructura político administrativa del Estado colombiano (Guevara, 2006, 2007, Ortiz, 2013). El discurso vinculado a la existencia previa de las islas como territorio libre habitado por los raizales, antes de la aparición y consolidación territorial del Estado colombiano ya es un punto que discute la percepción monolítica de la soberanía colombiana. Puesto que el grupo étnico raizal pone en cuestión la ocupación del territorio, evoca sus derechos (que están más allá de los que se generan por la nacionalidad adquirida) y destaca una especie de “autoridad moral” sobre ese territorio. Aquí, identidad étnica raizal, territorio ocupado originariamente y dominio primigenio sobre el mismo, son los hilos conductores del argumento.

Incluso la organización AMEN SD, enumerando muchas de las acciones de la población étnica a través de su autodeterminación, discursivamente le adjudica a la etnia raizal “actos de soberanía”. Entre ellas destacan la liberación de esclavos en 1834 (mucho antes que en el continente, donde se produjo en 1851), la construcción de la primera escuela e iglesia bautistas, la participación activa en las luchas contra España por la independencia, la decisión autónoma de pertenecer al Estado colombiano, la participación en la guerra contra el Perú (1932-1933), la no adhesión a Panamá tras su separación en 1901, y la resistencia a los procesos de colonización del Estado colombiano (Guevara, 2007). Estas reivindicaciones muestran tanto momentos de aceptación y respaldo como de rechazo a la soberanía colombiana. Así, “el pueblo raizal, más que el Estado colombiano, es el

llamado a regir el destino de su propio desarrollo y una forma de defenderlo es, precisamente, aferrarse a la memoria y asignarle un matiz político” (Guevara, 2007, p. 307).

El proceso de “colombianización” es también otro punto sensible en el vínculo entre la etnia raizal y el Estado colombiano (Charry Joya, 2002, Guevara, 2006 y 2007) puesto que, desde la perspectiva del grupo étnico, en ese proceso se pone en cuestión su identidad y se reafirma la identidad nacional y la soberanía del Estado. Charry Joya (2002) menciona a un militar enviado a inicios del siglo XX con otros funcionarios a las Islas para realizar un trabajo de análisis sobre la situación local. Fue el Capitán Emilio Eiton de la Armada Nacional, quien al encontrarse ante la diferencia en costumbres y en idioma considera que ello es un escollo para la identidad nacional y, en consecuencia, propone al Estado la “colombianización”, es decir la imposición de costumbres continentales a la etnia raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Igualmente, los relatos sobre la educación por parte de católicos capuchinos en donde se quemaban las biblias protestantes impresas en inglés, la obligatoriedad del uso del español produjo una resistencia del grupo étnico, tanto que hoy siguen siendo la base de las demandas actuales de las organizaciones isleñas (Bush, 1982; Guevara, 2007). Estos hechos, develan como la etnia raizal participaba en la definición de la identidad nacional.

La designación por parte del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla de la isla de San Andrés como puerto libre, en 1953, también indica cómo los raizales se posicionaron frente al estado colombiano. Para ellos ser designados como “puerto libre” significó una imposición cultural movilizadora desde la implementación de un modelo de desarrollo que no correspondía con las actividades de agricultura particulares para los habitantes del archipiélago. Si para el estado, la designación de puerto libre fue pensada como un modelo exitoso de desarrollo de inclusión económica y ejercicio de control territorial, para el grupo étnico raizal el acto fue recibido como la llegada de un modelo de expropiación y explotación de sus recursos, además de la ocupación de sus tierras y el poblamiento foráneo del archipiélago. Valencia (2011, p. 75) afirma que:

*la implementación de las políticas de colombianización —fortalecidas con el puerto libre— sumada al aumento de la población por migración, que redujo los recursos y las tierras que quedaban en manos de la población isleña, condujeron al surgimiento de un conflicto importante entre pañas-continenciales y raizales-raizales<sup>4</sup>.*

En este contexto, emergieron grupos secesionistas, la reiteración de categorías como “independencia” y “autodeterminación” y críticas a la “colonización” y el “etnocidio” (Bush, 1992; Ortiz Roca, 2013; Barrera Sotelo, 2015; Guevara, 2006; Guevara, 2007). Ortiz (2013) reconstruye

---

<sup>4</sup> Aquí la expresión *pañas* refiere a la reducción del término *pañaman*, Ambos evolucionan de *spanish man*, forma en como se referían los raizales hacia los continentales.

las acciones concretas en la búsqueda de la independencia. Llamadas y comunicaciones al gobierno de los Estados Unidos para que reconociera la independencia de la “República Federal de San Andrés” en 1964. La solicitud a Inglaterra de 1965 para que esta tomara control y ejerciera soberanía en las islas es destacado por Abadía y Valencia (2016). Pero, más allá de cualquier interés geopolítico con otros Estados circundantes, como Nicaragua, Estados Unidos o Panamá, la reivindicación de los líderes raizales es de protección de la identidad, autonomía en las decisiones sobre su territorio y rechazo a las formas de ejercer soberanía de parte de Colombia. En 1978, el Departamento Administrativo de Seguridad del estado colombiano estableció un “Plan Secreto” dirigido a contener las manifestaciones de inconformismo mediante el poblamiento de las islas con personas provenientes de la costa caribe, la profundización del plan de colombianización y la reducción de la propaganda separatista. El resultado fue el conflicto y la confrontación entre grupos demandantes de autonomía e independencia y organismos del estado encargados de avanzar en la “colombianización” (Guevara, 2006, El Plan Secreto, s.f.).

De hecho, entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, ha sido constante una relación orientada a través del conflicto entre la organización étnico raizal AMEN SD y su predecesora, Sons of Soils (S.O.S) hacia el Estado. Por ejemplo, Guevara (2007, p.308) considera que “en las narrativas que contrastan el pasado con el presente, es claro que el Estado colombiano ha sido el causante de la resistencia isleña”, puesto que “este conjunto de acciones son vitales para comprender los conflictos, las luchas y los procesos sociales dados en el archipiélago, lo mismo que algunas de las soluciones con las cuales el Estado nacional ha querido enfrentar sus complicadas relaciones con esa Colombia “no continental” (Charry Joya, 2002, p.75). El caso de AMED SD sugiere que las acciones de la etnia raizal no son unívocas y están cargadas de significado y sentido político.

Para González Palacios (2016), un autor que sobresale por su interés en el relacionamiento del estado con la etnia raizal existe un conflicto identitario entre los raizales en su vínculo con el Estado, desembocando en que “los nativos raizales tienen una postura ambigua frente a Colombia, la cual se traduce en el marco de acción colectiva en un nacionalismo étnico moderado” (González Palacios, 2016, p. 155). Este autor interpreta que predomina una posición dual de estado que, más allá de su presencia o ausencia, se encuentra de forma intermitente y gradual, puesto que atiende a algunos grupos de manera directa, mientras que ignora a otros.

La decisión de la Corte Internacional de Justicia también es relevante para González Palacios, puesto que posteriormente a los hechos y alimentado por el paso de los años “la tensión entre el Estado y los raizales ha venido empeorando, pues se hicieron evidentes las graves consecuencias que implica

para ellos el no poder ejercer su derecho a la autodeterminación para intervenir en una decisión que los afecta directamente” (González Palacios, 2016, p. 152). Además, destaca las acciones de lado y lado, tanto la internacionalización de las reivindicaciones raizales a través de algunos grupos como AMEN SD, como estrategia ante la falta de interlocución con el gobierno tras lo acontecido en La Haya en 2012, como los planes de inversión estatal<sup>5</sup> y la militarización para reforzar la soberanía. La cuestión de la pérdida territorial aquí pone sobre la mesa la soberanía y la identidad nuevamente, mostrando que este es un tema central en la relación de los raizales hacia el Estado.

García Taylor (2017) destaca la importancia de lo sucedido en La Haya para la reflexión sobre la autonomía y la autodeterminación de la población étnica raizal. Para ella, la pérdida territorial y la reacción del Estado colombiano no hicieron sino abrir la brecha y azuzar el conflicto entre las partes, debido a un desconocimiento de la territorialidad raizal, a una intervención que la autora considera como violencia institucionalizada del Estado. De aquí se desprende un continuo en las dinámicas de confrontación entre los raizales y el Estado que tiene otro episodio después del fallo de 2012.

La relación de la etnia raizal con el estado colombiano no está entonces limitada a su simple y llana subordinación frente a la autoridad, las decisiones y las acciones estatales. Se trata de una relación dinámica que está en el centro de discusiones políticas y componentes centrales del Estado colombiano. Existe pues un vínculo político constituido en un campo de conflicto en torno a cuestiones vinculadas a la identidad, al territorio y a la soberanía. No se explica entonces porqué los análisis de política exterior pierden de vista esta relación y estudian solamente lo que el Estado hace, dejando de lado lo que el grupo étnico hace y cómo esto puede incidir en la toma de decisiones de la política exterior. Enunciar este tipo de relación podría mostrar la importancia de lo étnico en el estudio de la política exterior, poniendo en diálogo ambas esferas.

## Conclusiones

La literatura colombiana sobre Política Exterior, Geopolítica y Derecho Internacional, producida tras el Fallo de La Haya destaca que en la relación de los raizales con el Estado están presentes la identidad, el territorio y la soberanía. Sin embargo, esos trabajos dan a este grupo étnico un papel de súbditos del Estado colombiano o bien lo presentan como víctimas de las fallas de las partes involucradas en el proceso (la CIJ, el Estado colombiano, el Estado nicaragüense) e incluso

---

<sup>5</sup> Tras el fallo, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) presentó el Plan San Andrés con una inversión de 285 mil millones de pesos.

interpretan a los raizales como un grupo en medio de ambos Estados que se adhiere a uno o se vincula al otro.

Así, no solamente se ignora a los raizales, sino que además ellos serían apenas un actor en el que se depositan acciones y omisiones estatales. Algunos trabajos mencionan que los raizales tienen una opinión o posición, pero no se precisa cuál es y cómo esta se configura y se convierte en estrategias y acciones en defensa de su etnicidad. En los enfoques nutridos por cánones analíticos de los estudios de derecho internacional, la geopolítica y la política exterior, el estadocentrismo deja a los raizales en los márgenes. Tenemos entonces que si bien los raizales son un grupo vinculado con cuestiones centrales de la política exterior y presentes en las discusiones que siguieron al fallo de La Haya (identidad, soberanía, territorio), los raizales no son considerados en los análisis como partícipes de la política exterior colombiana.

Sin embargo, otros abordajes que trascienden la disciplina de las Relaciones Internacionales logran captar con más detalle la existencia de una relación mucho más compleja entre los raizales y el Estado colombiano, que supera la visión tradicional de súbditos de la soberanía colombiana. La identificación de esta relación abre la puerta para ver de otra forma la política exterior, que se vincula a la participación que, a través de este relacionamiento, se puede dar entre el grupo étnico y el Estado. El siguiente capítulo se ocupa de establecer herramientas analíticas que permitan estudiar el posicionamiento activo de los raizales en la política exterior.

## **Capítulo 2: La relación de las etnias con la política exterior**

### **Introducción**

A partir de una posición interdisciplinar es posible aprehender al grupo étnico raizal como un actor con capacidad de agencia, y estrategias en su relacionamiento con el Estado colombiano tras el fallo de La Haya. Lo que hacen los raizales está atravesado por la defensa de su etnicidad. Los grupos étnicos tienen incidencia en la política exterior y lo hacen en un relacionamiento con el Estado que pasa por tres formas: confrontación, cooperación y cooptación. Para desarrollar esta idea, el capítulo está ordenado como sigue: en primer lugar, se identifica cómo los grupos étnicos están vinculados con la política exterior; enseguida, se definen las formas de relación entre las etnias y la política exterior; por último, se presenta el significado operacional de estas formas de relacionamiento para demostrar la participación de los raizales en asuntos de política exterior que siguieron al fallo de La Haya

### **2.1 Los vínculos de etnia y política exterior**

Los análisis clásicos de política exterior, sustentados en los paradigmas hegemónicos de las Relaciones Internacionales, tienen una preocupación por lo doméstico como factor que incide en las decisiones del Estado. Sin embargo, lo étnico no entra allí como un factor analítico puesto que su visión se centra en los tomadores de decisiones. No obstante, en otros campos del saber existen referentes que pueden dar pistas sobre la incidencia de las etnias en la política exterior. Aunque el significado de etnia está en la antropología, el concepto ha sido desarrollado también para el análisis de las formas en que las etnias se relacionan con la política exterior con base en esta característica particular.

La definición de etnia, sin embargo, no se presenta de forma estática dentro de los análisis académicos. El antropólogo McKay (1978) propone tres formas de concebir lo étnico: 1) categorización étnica o la etnia natural; 2) despertar de conciencia étnica; 3) conciencia étnica. Para este autor, lo que se puede destacar es la existencia de un tránsito que va desde unas características objetivas que identifican a un grupo hasta la construcción social colectiva de dicho grupo sobre sus rasgos compartidos y la delimitación propia; un “nosotros” respecto a un “ellos” dentro de la sociedad al que un grupo étnico pertenezca. Es este proceso el que va demarcando lo étnico.

Estos elementos de diferenciación y construcción colectiva como constitutivos de lo étnico están presentes en los autores que han estudiado las etnias y la política exterior. En estos autores existen diferentes significados sobre lo que entienden como etnia. Así, etnia es un grupo discriminado institucionalmente que se identifica a partir de una exclusión (Davies, 1996; Zhu & Blackford, 2005; Balci, 2017). Pero las etnias también pueden ser entendida como naciones sin Estado que desarrollan actividades paradiplomáticas para reivindicar una identidad histórica (Zeraoui, 2011, Navalón & Stravridis, 2018); o bien como nacionales de un Estado (diáspora) que por alguna razón se encuentran exiliados y realizan un cabildeo para transformar las circunstancias en su país de origen (Mathias, Jr, 1981, Watanabe, 1984; Shain, 1995; Haney & Vanderbush, 1999; Rubenzer, 2008; Vanderbush, 2009, Rubenzer y Reed, 2010). Etnia son personas que comparten una identidad, aunque se encuentran en Estados distintos y que se caracterizan por tener liderazgo político en una de las unidades estatales y ser minoritarios y excluidos en la otra, buscan construir alianzas transnacionales para que la etnia más débil logre mejorar su condición a través de la intervención de la parte políticamente más favorecida (Davis & Moore, 1997; Moore, 2002; Petersen, 2004; Lutz, 2017). Ahora bien, esta literatura pone el foco en los grupos étnicos como un factor doméstico que busca posicionar sus intereses en la política exterior de un Estado o incidir sobre esta última a través de acciones reivindicativas, es decir, muestra que el posicionamiento y la incidencia requiere la existencia de una relación con el Estado que es, en última instancia, el que ejecuta la política exterior.

Estos abordajes pueden ser clasificados en cuatro grupos: los identitarios, los paradiplomáticos, los de cabildeo y los de alianza étnica transnacional. Esta agrupación se hace a partir de las ideas fuerza que cada uno de los enfoques construye alrededor de cómo las etnias se relacionan con el Estado y buscan incidir en la política exterior de un país.

El abordaje identitario (Davies, 1997; Zhu & Blackford, 2005; Balci, 2017) resalta la importancia de que un grupo étnico pueda construir una identidad entre la diversidad de identidades existentes para consolidar un discurso contestatario, de resistencia, reivindicación respecto al Estado en donde

se encuentran insertos y a los nacionales que hacen parte de este. Aquí, elementos como la cultura, la religión y el lenguaje son el aglutinante de esta construcción identitaria.

Es importante señalar que la edificación de una identidad étnica se hace frente a una contraparte, es decir el Estado y su identidad nacional, la cual es increpada por los discursos identitarios edificados, que están en pro de promover la autodeterminación, la autonomía o incluso la secesión. Estos discursos están vinculados a denunciar la ilegitimidad de la contraparte, la forma en que esta invisibiliza su particularidad étnica y con esto justifica su acción de resistencia frente al Estado. Esta perspectiva identitaria ha sido recogida de experiencias como las de los kurdos en medio oriente (Balci, 2017) y los uigures en China (Zhu & Blackford, 2005).

Los abordajes desde la paradiplomacia y la perspectiva étnica están vinculados a dos categorías llamadas “protodiplomacia” y “paradiplomacia identitaria” (Zeraoui, 2011). En estas dos categorías se ubican a gobiernos subnacionales con componente étnico, los cuales ejecutan acciones internacionales reivindicativas de su identidad, más allá de la representación internacional del Estado. Estos promocionan su capacidad e identidad internacionalmente para lograr legitimarse como un actor independiente con unas reivindicaciones específicas (McHugh 2015; Zeraoui, 2011; Paquín, 2003). Los gobiernos subnacionales con componente étnico hacen esta promoción a través de estrategias de cooperación, que impulsan iniciativas como inversiones, ciencia y tecnología, exportaciones, educación, desarrollo. Esto por intermedio de redes y alianzas internacionales, oficinas de representación y subsecretarías de asuntos internacionales. Los casos del gobierno de Quebec, Flandes, Cataluña (McHugh, 2015; Paquín, 2003) son los más representativos.

Sin embargo, en donde no existen gobiernos subnacionales pero sí algún tipo de redes internacionales, los grupos étnicos acuden a espacios multilaterales y foros para lograr mostrar sus demandas ante la comunidad internacional como pasa con los grupos indígenas como los Aymara y los Mapuche (Aranda & Salinas, 2015).

El cabildeo de las diásporas étnicas como abordaje ha tenido una amplia difusión en los Estados Unidos. Este se ha concentrado en las relaciones que han construido grupos diaspóricos con el gobierno de los Estados Unidos para promover una política exterior de este país acorde con sus intereses respecto al país de donde proceden (Rubenzer & Reed, 2010; Vanderbush, 2009; Rubenzer, 2008; Shain, 1995; Haney & Vanderbush, 1999, Watanabe, 1984).

Estos grupos étnicos diaspóricos son promotores y emprendedores de política que buscan incidir en la agenda de política exterior. Para ello, se organizan como grupo de presión con capacidad de lobby,

fortaleza organizativa y fuerza política electoral que les permite hablar a una sola voz como representación étnica ante el Estado (Rubenzer, 2008). Con esto, logran enmarcar el debate público, incentivar la acción de este país al ligar la acción que promueven a los valores estadounidenses (Shain, 1995) y generar una relación simbiótica con el Estado, el cual legitima sus acciones de política exterior a través de estos grupos cuando lo requiere y respalda las iniciativas de estos (Watanabe, 1984). Además, al estar concentrados geográficamente, logran apoyar o castigar electoralmente a los políticos que respaldan o no sus iniciativas (Haney & Vanderbush, 1999). El caso de la diáspora cubana y el bloqueo y las políticas contra el régimen de Castro y la presión ejercida por los iraquíes en Estados Unidos para promover la intervención en Irak son ejemplos empíricos de este abordaje.

Por último, el abordaje de Alianzas Étnicas Transnacionales (AETN) toma en cuenta una identidad étnica que se emplaza territorialmente en dos Estados y que cuenta con una posición dominante en uno de ellos y con una posición vulnerable en el otro. Allí se produce una “afinidad étnica” que produce un efecto sobre la política exterior del Estado donde el grupo étnico es dominante (Estado A), el cual busca mejorar la condición de sus “hermanos” en el Estado donde son vulnerables (Estado B) (Lutz, 2017; Petersen, 2004; Moore, 2002; Moore & Davis, 1997).

La acción de política exterior del Estado A, sin embargo, depende de la posibilidad de que el grupo étnico en el Estado B logre promover la intervención tras mostrarse como víctima dentro del Estado al que pertenece (Moore, 2002) y de que al Estado A la intervención le sea conveniente en términos geopolíticos (Lutz 2017). Con esto, el Estado A puede ejercer una política exterior de conflicto o de cooperación respecto al Estado B, aunque en ambos casos con el propósito de defender y mejorar las condiciones de sus “hermanos” étnicos. La solicitud de intervención de los prorrusos en Ucrania y la posterior invasión de Crimea, por ejemplo, es una buena muestra de cómo se configura una Alianza Étnica Transnacional.

Aunque esta literatura muestra las formas en que los grupos étnicos inciden sobre la política exterior, cada una aborda distintas estrategias, diferentes relaciones con el Estado y varios factores relevantes para la incidencia de los grupos étnicos. Esta atomización está vinculada a que la elaboración conceptual se ancla a casos específicos en donde las etnias se enfrentan a diferentes contextos, a intereses distintos en política exterior y a que se piensa su incidencia desde su particularidad estrictamente étnica.

Para superar esta atomización, se pueden concebir a los grupos étnicos como una organización de la sociedad civil que se relaciona con el Estado de diferentes formas para lograr incidir en la

formulación de políticas, para nuestro caso en la política exterior. En cada uno de los abordajes, la particularidad étnica sobre la que estos se posicionan define un único tipo de relación, mientras que una visión de las etnias como grupos de la sociedad civil, abre la puerta a una diversidad de relaciones que están imbricadas y que se suceden de manera concomitante.

## **2.2. Confrontación, cooptación, cooperación**

La actividad y las acciones organizadas dirigidas hacia el Estado por parte de los grupos étnicos se construyen con base en su accionar como sociedad civil. Desde este punto de vista, la incidencia de las etnias en la política exterior se juega en una “relación estratégica” con el Estado (Villar, 2003, p. 16). Es decir, que la interacción entre organizaciones étnicas y el Estado teje patrones estratégicos de acción para cada una de las partes. De esos patrones surgen unos tipos de relaciones que llevan a las organizaciones étnicas a incidir en la política exterior. Villar (2003), en sus análisis de las organizaciones de la sociedad civil, destaca tres formas de relación estratégica: confrontación, cooptación y cooperación.

Los grupos étnicos se configuran como parte de la sociedad civil para incidir en la agenda pública de la política exterior. Pero su autopercepción y su proyección están delimitados por su identidad étnica. En otras palabras, únicamente con esta doble entrada, etnia y sociedad civil, es posible analizar de mejor manera su papel en la política exterior a través de relaciones estratégicas y no de forma separada. Tres son las formas de relación estratégica entre los grupos étnicos de la sociedad civil con el Estado en su dimensión de política exterior: confrontación, cooptación y cooperación.

### **2.2.1. Confrontación**

La confrontación como primera relación estratégica se produce cuando etnias que buscan posicionar su agenda e intereses promueven acciones que desafían al Estado, a su soberanía y a su legitimidad. Las circunstancias que conducen a una relación de confrontación están en la narrativa de la diferenciación y las particularidades únicas del grupo étnico, seguidas de una victimización y reivindicaciones autonomistas.

En primera instancia, la relación de confrontación surge de la construcción por parte del grupo organizado étnico de un discurso de diferenciación respecto a la cultura dominante. Davies (1996) destaca que, más allá de una identificación étnica orgánica propia, surge la edificación de un discurso étnico producido por reacción a una fuerza exógena. Así, lo étnico es

*para aquellos grupos (...) que enfrentan una discriminación institucional, inequidad o separación de sus miembros de grupo por límites impuestos externamente, (...) pueden ser de una importancia subjetiva mayor que cualquier sentido de la identidad “nacional”. La etnicidad puede, de hecho, actuar como una fuente alternativa de identificación respecto a una identidad dominante, vista como ilegítima (p. 82).*

La importancia de la construcción del discurso de diferenciación radica, para Davies, en la construcción negativa de la contraparte dominante, ya que ésta amenaza al grupo étnico con la asimilación a la identidad hegemónica. De aquí se desprende lo que Balci (2017), inspirado en Laclau y Gramsci, llama “guerra de trincheras” en donde el grupo étnico aprovecha una “crisis orgánica” del poder dominante (es decir, el debilitamiento de su legitimidad) para posicionar su discurso y visibilizarlo, es decir, confrontar discursivamente. Sin embargo, la confrontación no se fundamenta en un discurso producido en el vacío, sino por un sometimiento a algún tipo de discriminación, opresión cultural, privación económica o física, asimilación forzada o genocidio, llevando al reforzamiento de luchas por la autodeterminación respecto al Estado dominante (Zhu & Blackford, 2005).

En correspondencia, los grupos étnicos organizados, enfrentan al Estado mediante la exteriorización de subjetividades alternativas a la dominante. La solidificación de esos discursos se da a través de la movilización de sus demandas y de su victimización (Moore, 2002). De hecho, para Moore (2002) la movilización y la victimización son necesarias para visibilizar la agenda de la organización étnica y posicionarla en diversos escenarios donde puedan poner de relieve su exclusión y la amenaza a su identidad. La victimización presentada como algún tipo de opresión, como políticas de asimilación y como desconocimiento de su territorio y sus particularidades culturales por parte del Estado, impulsa la movilización por la autonomía y el derecho a la autodeterminación. Sin embargo, ante la respuesta negativa en el ámbito interno de reconocer su identidad, sus demandas y su agenda, (ya que son vistos como una amenaza a la unidad nacional) el grupo étnico debe acudir a escenarios externos para dar cuenta de estas demandas (Zhu & Blackford, 2005).

De esta manera, en los grupos étnicos organizados realizan acciones internacionales de confrontación promoviendo discursos y demandas específicas por la autonomía y la autodeterminación “enfaticando sus propios valores en detrimento de la identidad nacional” (Zeraoui, 2011, p. 20). De esta forma, se realizan acciones hacia otros Estados o grupos situados más allá de las fronteras estatales, con el fin de encontrar respaldo o deslegitimar al Estado en el cual el grupo se encuentra inserto. Estas acciones, que es posible caracterizar como *paradiplomacia*<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> Aunque la “paradiplomacia” es una noción paraguas que cubre diversos fenómenos, también contiene un sentido explicativo literal del cual nos servimos: acciones exteriores en paralelo o contra un estado adelantadas

permiten acumular recursos políticos que no pueden ser adquiridos nacionalmente (Lequesne & Paquin, 2017).

La relación estratégica de confrontación es entonces una forma de vínculo entre los grupos étnicos organizados y el Estado compuesta por tres estadios: 1) construcción discursiva de la diferencia; 2) victimización con establecimiento de una agenda de autonomía y autodeterminación; y 3) acciones exteriores para dinamizar la agenda y el discurso de la diferencia. En la confrontación, la relación se activa desde el grupo étnico organizado, cuestión a la que el Estado responde mediante una relación estratégica de cooptación.

### **2.2.2. Cooptación**

La relación estratégica entre el grupo étnico perteneciente a la sociedad civil y el Estado también se da en el ámbito de la cooptación, en donde el Estado busca contener las acciones del grupo étnico a través de la alineación de intereses y el acercamiento del grupo étnico a los espacios de toma de decisiones. Para Selznick (citado en Valenzuela & Yevenés, 2015, p. 4) la cooptación es “el proceso de absorber nuevos elementos en la estructura dirigente de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o existencia”.

Los ejercicios de cooptación se activan en los momentos en que la legitimidad y estabilidad del régimen político y del Estado son amenazadas por fuerzas externas, en este caso los grupos étnicos. Esta cooptación tiene como propósito evitar la autonomía y el poder de otro poder diferente al que tiene el Estado, mantener el sistema controlado desde arriba y hacer concesiones políticas reduzcan la presión que ejerce el contrapoder (Valenzuela & Yevenés, 2015).

Por ello, el Estado busca atraer a los grupos étnicos, que promueven su propia agenda, para acercarlos a espacios de toma de decisiones y que ellos puedan tener cierto tipo de participación en la definición de políticas que, al ser ejecutadas por el Estado, le restituyen la legitimidad al ser apoyadas por los grupos étnicos de la sociedad civil que antes lo enfrentaban. Es importante destacar que “se habla de cooptación formal cuando la organización utiliza mecanismos de inserción de nuevos actores (...)

---

por grupos sin representación estatal. Una doble condición similar la contiene protodiplomacia (Zreaoui, 2016). Sin embargo, cabe señalar que en la literatura especializada “paradiplomacia” o “protodiplomacia” se concentran en realidades específicas como identidades étnicas (vascos, catalanes quebequeses, flamencos) en gobiernos federales. Es decir, sí la movilización explicativa de estos términos es limitada, su esencia conceptual exige sentido crítico y discusión. Sobre cómo el concepto tiene distintos usos y acepciones ver Clemente (2018), Trejos Rosero (2015), Torrijos (2012).

de manera pública y abierta (...) buscando la generación o recuperación de una legitimidad puesta en duda” (Valenzuela & Yevenes, 2015).

Por ejemplo, el grupo étnico puede ser cooptado por el Estado para que se vuelva su promotor de política ante los suyos y ante la sociedad en general (Vanderbush, 2009), puesto que, al incorporarlos a la estructura de toma de decisiones, el Estado vuelve a ganar legitimidad frente a quienes constrúan una imagen negativa, un discurso de diferenciación y unas estrategias de acción autónomas.

Además, con esta estrategia, los grupos étnicos pasan de *outsiders* dentro de la toma de decisiones de la política exterior, a *insiders* que trabajan con el Estado (Shain, 1995) en pro de un fin común, articulado a unas estrategias comunes. Esto se hace con una morigeración de la agenda promovida por el grupo étnico en el ámbito de la confrontación y con el entrelazamiento de puntos de acuerdo con el Estado sobre la forma en que se debe proceder en materia de política exterior. De este ejercicio de cooptación, se puede establecer el rumbo para la relación estratégica de cooperación.

### 2.2.3. Cooperación

La relación estratégica de cooperación es el espacio en donde, tras alcanzar acuerdos de trabajo conjunto, de mediación de agendas y propósitos, se empieza a definir un curso de acción, es decir, la toma de decisiones se hace de manera conjunta y esto es el insumo para la toma de decisiones de política exterior. Aquí, se produce una simbiosis, con apoyos mutuos entre el Estado y los grupos étnicos que implican la superación de la distancia entre las partes (Haney & Vanderbush, 1999).

Es importante destacar que este ejercicio de cooperación requiere una depuración de posiciones contrapuestas, puesto que la influencia de los grupos étnicos es mucho más certera y probable cuando comparten preferencias de política con el Estado que cuando se oponen a las mismas o hay desacuerdos sobre la acción (Haney & Vanderbush, 1999), es decir cuando “presionan sobre una puerta abierta” (Rubenzer, 2008).

Tras un alineamiento, lo que busca el grupo étnico es enmarcar (*framing*) los fundamentos de la política a través de su agenda (Vanderbush, 2009), refiriendo a que esta agenda moderada va dando el sustento a las decisiones que se van a tomar, sin dejar de lado la promoción de los intereses del grupo étnico. Posteriormente, con la política enmarcada, hay un respaldo a la iniciativa estatal y el grupo étnico establece relaciones de apoyo mutuas con los tomadores de decisiones (Haney & Vanderbush, 1999), llevando a cabo acciones de legitimación de la política estatal a la opinión pública, mostrando además su participación en la construcción de aquella.

Para Rubenzer (2008) estamos ante una convergencia estratégica, puesto que aquí ya hay una conciliación de intereses y es posible un juego de suma positiva entre las partes. Por ello, ahora se hace posible la iniciativa compartida (Haney & Vanderbush, 1999), no existen desacuerdos sobre la acción, el trabajo conjunto erosiona las acciones de confrontación y desde el Estado es posible mantener y legitimar su acción de política exterior.

De esta relación estratégica es de donde surgen las decisiones de política exterior, puesto que aquí es donde se condensan las dos partes, que recogen tanto las demandas y discursos de los grupos étnicos como la iniciativa estatal de apertura e inclusión. Sin embargo, la cooperación no implica la superación de la confrontación ni el éxito en la cooptación, sino que simplemente se presenta como un momento en que los intereses terminan convergiendo y que impulsan estas decisiones.

### **2.3. El proceso de participación de las etnias en la política exterior**

Hay que tener en cuenta aquí que las tres formas de relación propuestas están presentadas de manera abstracta, es decir, se asume al grupo étnico como unitario sólo en términos expositivos. Sin embargo, ya se ha destacado en la introducción que el grupo étnico raizal es diverso y cuenta con una variedad de organizaciones. En este trabajo, esta relación se da entre el Estado y un par de organizaciones específicas: AMEN SD y el *Raizal Team*. Se abordan estos dos grupos, puesto que cuentan uno de los elementos propuestos por Rubenzer (2008) para los grupos étnicos que pretendan incidir en la política exterior, a saber, un registro de participación constante en política exterior del grupo.

Hay que destacar dos tipos de participación en la política exterior por parte de los raizales. Por un lado, está la participación a través del cuerpo diplomático de Colombia, la cual tuvo fuerza en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) con la participación en distintas embajadas por parte de raizales como Kent Francis James (Belice), Hidalgo May (Guyana), Reno Rankin (Barbados), Ricardo Vargas Taylor (Jamaica). Por otro lado, la participación del grupo étnico raizal en política exterior también se produjo desde la resistencia y la confrontación, como sucedió en la tutela al Estado colombiano por parte de un grupo de raizales por no hacerlos partícipes de la definición de límites con Honduras (Sentencia C-1022 de 1999)<sup>7</sup>, en su participación en instancias internacionales

---

<sup>7</sup> Aunque la tutela no fue fallada favorablemente para los raizales, puesto que la Corte aduce que las relaciones internacionales del país son una facultad del Presidente de la República, sí es relevante para mostrar los intereses en los temas de política exterior de los raizales.

como la pre-conferencia contra el racismo en 2001 y ante el grupo de trabajo de Derechos Humanos de la ONU en ese mismo año denunciando al Estado colombiano, la comunicación a la Corte Internacional de Justicia en 2008 en medio del litigio con Nicaragua (Ortiz, 2013; Taylor, 2003).

Del primer tipo de participación, articulada a las prácticas estatales, podemos identificar a Kent Francis James, quien hace parte del mencionado *Raizal Team*, mientras que las acciones de confrontación fueron realizadas por AMEN-SD y una de las organizaciones que antecedió y es la base de este grupo organizado como lo fue Sons of Soils (S.O.S). La importancia de analizar estos dos grupos pasa entonces por su constante actividad en la política exterior y su interés de incidir en ella.

Estos dos grupos y el Estado están imbricados en estas tres relaciones propuestas. Hay que destacar que estas se dan de manera procesual y se constituyen la una con la otra, puesto que la confrontación es la que abre la puerta a la cooptación (sin eliminarla). En esta última, al vincularse al grupo étnico a la iniciativa estatal, se dinamizan algunas de las demandas producidas en la confrontación y se van morigerando las posiciones. Con esto, ambas relaciones desembocan en el último tipo de relación, la cooperación, en donde con el trabajo conjunto de las partes se llega a decisiones de política exterior (ilustración 2-1).

De esta manera, los conceptos producidos sobre etnias y política exterior aportan distintos elementos que permiten comprender los tipos de relacionamiento aquí propuestos. La literatura que busca explicar la forma en que política exterior y etnias se relacionan, se enfocan en solo uno de los tres tipos de relación. La apuesta aquí es poner sobre la mesa los tres tipos de relacionamientos para explicar las decisiones de política exterior, por ello se ponen en diálogo las distintas propuestas teóricas existentes. Con base en esto se analizan las distintas acciones llevadas a cabo por el grupo étnico raizal y por el Estado, a modo de respuesta, tras el fallo de La Haya.

Las acciones internacionales, los discursos identitarios, las reivindicaciones por el territorio y la soberanía producidas por este grupo, la forma en que el Estado colombiano busca contener y atender dichas acciones y el trabajo conjunto producido por el ejercicio de cooptación y la desembocadura en decisiones de política exterior entre 2012 y 2017 dan cuenta del esquema de relacionamiento aquí propuesto y demuestran que lo étnico importa y que incide en la política exterior colombiana. Con esto, se aborda de otra manera la política exterior colombiana, con un enfoque relacional, no concentrado en el Estado y rescatando la particularidad existente de la relación entre los raizales y el Estado. Lo aquí propuesto teje un puente en el vacío existente de la literatura convencional de

política exterior de Colombia, que deja al margen a los raizales, y la literatura que reivindica la acción de los raizales, la cual no aborda su incidencia en la política exterior.

## Conclusiones

Las etnias en la política exterior tejen con el Estado una dinámica relacional que tiene particularidades vinculadas a la identidad, al territorio y a la soberanía. Aunque la literatura sobre este particular está atomizada, este caso permite poner en diálogo los distintos elementos propuestos y consolidarlos en un cuerpo analítico que muestra que lo étnico importa en política exterior y que lo hace a través de tres relaciones: la confrontación, la cooptación y la cooperación.

La particularidad del caso entre los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Estado colombiano tras el fallo de La Haya abre la puerta a una comprensión relacional más amplia y aporta una nueva forma de ver lo étnico como un factor doméstico que hay que tener en cuenta. Construir estos conceptos desde la política exterior, permite explicar las decisiones en este ámbito, dando un paso adelante a la literatura que identifica y describe las relaciones entre las partes.

El paso adelante también se da en correspondencia con los análisis clásicos de política exterior, que ponen en el Estado la carga absoluta de la toma de decisiones. Aquí, se pone de relieve que este se ve permeado por grupos étnicos, que buscan influir en la toma de decisiones y que lo hacen con una agenda propia que entra en negociación en la dinámica relacional.

El grupo étnico raizal está atravesado por esta red de relaciones con el Estado. Los sucesos tras el fallo de La Haya van a mostrar la diversidad de formas en que se cristalizan dichas relaciones de manera empírica. Entre 2012 y 2017, el grupo étnico y el Estado desarrollaron estas relaciones a través de discursos, anuncios, nombramientos, reuniones que desembocaron en decisiones de política. A través de la voz de los implicados y de la exposición de los hechos acaecidos en ese periodo, se muestra cómo lo étnico importa en política exterior.

**Ilustración 2-1 La relación estratégica entre la etnia y el Estado**

Dinámicas relacionales entre Estado-Grupo étnico en la construcción de la política exterior.  
Elaboración propia.

## **II. Participación raizal en acciones de política exterior colombiana**

El grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Estado colombiano se vieron inmersos en relaciones estratégicas que tuvieron efectos en la política exterior colombiana en lo referente al conflicto limítrofe entre Colombia y Nicaragua. Se ha destacado la importancia de lo étnico en la definición de la política exterior y la relevancia de los grupos étnicos organizados para dinamizar acciones contra, con y a través del Estado.

Con lo anterior, se resalta que lo étnico importa en política exterior y que los grupos minoritarios son un factor relevante para el estudio de la política exterior colombiana. Por ello, en este segundo apartado el trabajo expone la forma en que las relaciones propuestas, de confrontación, cooptación y cooperación, se configuran a partir de acciones, discursos, negociaciones, nombramientos y otras prácticas sucedidas entre mayo de 2012 y noviembre de 2017. Los hechos y las declaraciones que aquí se presentan son recogidos, de primera y segunda mano, para demostrar la forma en que estas relaciones operan, cómo producen resultados de política exterior y cómo suceden de manera concomitante.

Por ello, se presentan una variedad de acciones en distintos escenarios domésticos y externos realizados por el grupo étnico raizal que permiten reconocer los tres relacionamientos propuestos de manera empírica. Además, se muestra cómo del relacionamiento se desprenden una serie de decisiones de política exterior que se ven atravesadas por la participación del grupo étnico. Esto deja en evidencia la importancia de grupos minoritarios más allá de élites y tomadores de decisiones en el ámbito de la política exterior en el caso colombiano.

Además, se exponen aquí los testimonios de los protagonistas de estas acciones para conocer sus estrategias de participación, sus motivaciones, que también se ubican en las relaciones ya mencionadas. El valor de estos testimonios de primera mano es reconocer la construcción discursiva,

las formas en que los actores fluyen en el relacionamiento estratégico y cómo perciben su participación en el ámbito de la política exterior, basado en los hechos sucedidos entre 2012 y 2017.

## Capítulo 3: Etnia raizal y Estado tras el fallo de La Haya (2012-2017)

### Introducción

Seis meses antes de conocerse la decisión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el 25 de mayo de 2012, María Ángela Holguín, Canciller del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) opinó que la decisión de la (CIJ) sobre el conflicto de límites entre Colombia y Nicaragua podría ser “salomónica”. Sus palabras iniciaron una serie de hechos que involucraron al gobierno colombiano y a los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en una serie de relaciones estratégicas de confrontación, cooptación y cooperación. Estas se extenderán hasta el 15 de noviembre de 2017, cuando se cierran con la contrademanda que realiza Colombia a Nicaragua.

La definición de límites de 2012 producida por el fallo de la CIJ en el Mar Caribe entre Colombia y Nicaragua reactivó las relaciones de conflicto entre la etnia raizal y el Estado, pero, además, tocó un tema particular para ambos: la reconfiguración política del territorio. La decisión de La Haya afectó seriamente los cimientos de la soberanía territorial del Estado y el hecho fue ampliamente discutido en las altas esferas de la burocracia administrativa estatal, la política y la opinión pública. Para el grupo étnico raizal, las modificaciones marítimas sentenciadas por la CIJ tuvieron un efecto más inmediato, cotidiano, porque alteraron en términos simbólicos y materiales sus prácticas sociales. Por un lado, la etnia raizal interpreta que su territorio ancestral, que comprendía la costa de la Mosquitia (otrora de soberanía colombiana hasta 1928 con la firma del tratado Esguerra-Bárcenas) y todo el espacio marítimo en donde hoy se encuentra la reserva de Biósfera Seaflower<sup>8</sup> ha sido sistemáticamente “cedido” por el Estado colombiano (Francis, Mow y Gallardo, 2012), desconociendo los derechos adquiridos históricamente por los raizales sobre estos territorios. Por

---

<sup>8</sup> Las reservas de biósfera son espacios terrestres, acuíferos, marítimos y costeros sobre los cuales se ejercen políticas de conservación, uso sostenible, desarrollo económico, investigación y educación. La figura de reservas de la biósfera está en el marco del programa de UNESCO *El hombre y la biósfera*.

otro lado, las prácticas pesqueras ancestrales también fueron restringidas debido a la interrupción del tránsito al banco Luna Verde<sup>9</sup> y muchos pescadores se vieron atrapados en la indeterminación de la frontera al ser requeridos por las autoridades de ambos países para realizar sus faenas (Chacón, 2016).

En este contexto el grupo étnico raizal se movilizó en defensa de su territorio. Después de una relación inicial de enfrentamiento y confrontación, protagonizada por la etnia raizal, siguió un movimiento de representantes gubernamentales que buscó la cooptación del grupo étnico. Enseguida se produjo una relación de cooperación entre la etnia raizal y el gobierno colombiano para satisfacer tanto objetivos de política exterior de la administración Santos como intereses y reivindicaciones del grupo étnico.

Estas formas de relación se dieron entre los siguientes actores. Por una parte, la etnia raizal interactuó mediante organizaciones sociales -particularmente la Archipelago Movement for Ethnic Native Self-Determination (AMEN-SD), políticos isleños, funcionarios de entidades locales y líderes sociales y de opinión. Por otra parte, en el Estado colombiano estaban el Ministerio de Relaciones Exteriores y la embajada de Colombia en La Haya, la Presidencia de la República y el equipo de defensa de Colombia ante la Haya. Pero los raizales también apelaron a organizaciones nicaragüenses. La tabla 3-1 presenta el conjunto de actores.

Este capítulo estudia las manifestaciones públicas, comunicados, hechos y acciones que sucedieron en las relaciones entre estos actores entre 2012 y 2017. En primera instancia, se repasan las acciones de confrontación de los raizales hacia el gobierno en donde se destacan manifestaciones de diferenciación, victimización, reivindicaciones autonomistas y acciones transnacionales del grupo étnico. Enseguida, se identifican las acciones de cooptación del gobierno, que buscó la contención del grupo étnico, promovió la alineación de intereses e intentó desactivar las amenazas de autonomía de los raizales. Finalmente, se presentan las acciones de cooperación, en donde gobierno y raizales logran acuerdos, toman decisiones de manera conjunta y realizan acciones conjuntas en materia de política exterior.

---

<sup>9</sup> El banco es muy importante debido a que las especies que allí residen son apetecidas por los pescadores: Caracol pala, langosta espinosa, bonitos, pargos, meros, chernas y sierras. Además, la indeterminación fronteriza dejó en vilo los tiempos de veda debido a que la jurisdicción sobre la zona no ha sido definida por ambos Estados (cfr. Chacón, Mantilla y Román, 2018).

**Tabla 3-1 Actores vinculados al proceso de participación raizal en la política exterior colombiana**

Organizaciones y actores del grupo étnico raizal		Actores gubernamentales	Actores nicaragienses
AMEN SD	Corine Duffis Steele Raymond Howard Britton Enrique Pusey Bent Endis Livingston Ofelia Livingston Jairo Rodríguez Davis Fady Ortiz Roca	Juan Manuel Santos (presidente) María Ángela Holguín (Ministra de Exteriores) Patti Londoño (Viceministra de Exteriores)	Daniel Ortega (presidente) Valdrack Jaentschke (Viceministro de exteriores) Consejo Regional Autónomo del Caribe Sur
Representantes de la Autoridad Nacional del Pueblo Raizal y de la Autoridad Raizal oficial	Corine Duffis Steele Enrique Pusey Bent Jairo Rodríguez Davies Endis Livingston Ofelia Livingston Walt Hayes	Gustavo Arrieta (Agente de Colombia ante La Haya)	
Políticos locales	Kent Francis James Everth Hawkins Aury Guerrero Bowie	Paula Acosta (Secretaria de Presidencia)	
Analistas	Harold Bush Howard		

Personas del grupo étnico y del gobierno nacional en las relaciones producidas por la participación de los raizales en la política exterior colombiana. Elaboración propia.

### 3.1. Los raizales increpan al Estado

La relación de confrontación se activó desde el grupo étnico con la reconstrucción de un discurso de diferenciación, victimización respecto a las acciones del Estado colombiano y reivindicación de acciones autonomistas que se visibilizaron en acciones transnacionales. Primero, actores raizales denunciaron la ausencia de sus opiniones en la defensa del estado colombiano frente a La Haya y lo responsabilizaron por la pérdida de mar territorial. Enseguida, cuestionaron la pertenencia de las islas al estado colombiano. Finalmente, en medio de la confrontación, la organización autonomista AMEN SD inicia acciones frente a terceros.

Las palabras de la Canciller Holguín sobre el accionar “salomónico” de la CIJ llegaron en un contexto donde ya afloraban reclamos y críticas al gobierno Santos por parte de políticos, líderes de organizaciones sociales y periodistas. En abril de 2012 fue denunciada en la prensa la ausencia de representantes de la Cancillería en un evento en el archipiélago sobre la estrategia de defensa colombiana frente a Nicaragua. En ese acto los raizales expresaron su opinión y aportes, pero no

fueron escuchados por ningún representante de la Cancillería. Fue el político raizal Kent Francis, exembajador, exintendente y ex gobernador del Archipiélago, quien hizo público el hecho de que los funcionarios gubernamentales no se presentaron a la reunión citada, en donde distintas personalidades del archipiélago como Remo Areiza Taylor y Erick Castro habían presentado sus interpretaciones y conocimientos respecto a los escenarios posibles sobre el territorio en disputa entre Colombia y Nicaragua (Francis, 2012). Además, el exembajador, junto con las académicas June Mary Mow y Hannia Gallardo en un artículo publicado en mayo de 2012 manifestaron que el Estado colombiano en su proceso de configuración de soberanía venía cediendo un territorio de los isleños nativos (tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, el Ramírez-López de 1986 y el Sanín-Robertson de 1993) con lo cual se afectaba la supervivencia del grupo étnico raizal (Francis, Mow y Gallardo, 2012).

Fady Ortiz, miembro de la organización AMEN SD, también abonó a los discursos de confrontación al enarbolar la historia del archipiélago como una muestra de la autodeterminación y la soberanía de los raizales sobre las islas; la denuncia del neocolonialismo colombiano sobre el territorio étnico raizal ; la exclusión de la etnia en temas territoriales que los afectan y los derechos que como grupo étnico tienen, desconocidos por los actores estatales en el litigio por el territorio (Ortíz, 2012, 2012a, 2012b). William Bush (2012) señaló el reconocimiento de una identidad étnica que trasciende a los Estados y los límites estatales, reconociendo que el grupo étnico raizal se extiende en todo el Caribe y que esto fue desconocido por los negociadores y los abogados de la defensa de Colombia ante La Haya.

Las autoridades locales resaltaron la invisibilización de la población étnica raizal dentro del proceso litigioso entre Colombia y Nicaragua. Para los miembros de la Asamblea Departamental, ya desde la estrategia de la defensa jurídica colombiana de la línea media, que consistía en la delimitación de una plataforma continental compartida por los Estados a partir de puntos equidistantes que se emplazan en los puntos terrestres, se afectaban las condiciones pesqueras, alimentarias y humanitarias de la población del archipiélago y en especial sobre los raizales (Asamblea Departamental, 2012). Por ello, después de la decisión definitiva de la CIJ sobre la frontera entre Colombia y Nicaragua el 19 de noviembre de 2012, los raizales interpretaron que eran excluidos dentro de los argumentos de la defensa de Colombia. Y en efecto, fue mínima la consideración de sus particularidades por parte del equipo jurídico de Colombia en el litigio con Nicaragua ante La Haya. En los documentos presentados a la CIJ por el Estado colombiano, revelados al finalizar el litigio, no había sino una enunciación de la existencia de la Corporación Ambiental del Archipiélago CORALINA, como una organización local de control ambiental que por lo demás cuenta la

singularidad étnica dentro de su mandato (Counter-memorial of the Republic of Colombia, 2008). A juzgar por esos documentos pareciera que se trataba de áreas deshabitadas pues la defensa colombiana en La Haya se concentró, de manera prolífica y detallada, en cuestiones geográficas y jurídicas sobre la presencia soberana del Estado mediante sus instituciones.

En medio de la indignación generalizada en la población, Ralph Newball, exgobernador del archipiélago, sugirió al presidente Juan Manuel Santos presentar públicamente sus excusas a la población étnica raizal “por el desconocimiento y destrucción de su identidad” y le solicitó que propusiera en las Naciones Unidas “al archipiélago como territorio no autogobernado” para que con ello se le otorgara “la soberanía e independencia”. Newball concluyó con el fin último de sus sugerencias “Señor Presidente, confiamos que con una decisión en este sentido, podremos nosotros [los raizales] apelar a la corte por nuestro mar territorial ancestral” (Newball: que el presidente”, 2012).

Arlington Howard, político raizal miembro de la Asamblea Departamental fue más allá y llamó al desacato de la decisión de la CIJ. Para él, el territorio marítimo en disputa no era ni de Nicaragua ni de Colombia sino del grupo étnico raizal (“Arlington Howard lidera”, 2012). El analista providenciano Harold Bush incluyó una dimensión más amplia relativa a las particularidades de los raizales, al señalar que Colombia había sido incapaz de defender los intereses vitales de las islas y que había impuesto desde “el centro de poder” un modelo de desarrollo ajeno a las realidades de los raizales (“Carta de Harold Bush”, 2012).

La organización autonomista AMEN SD, tres meses después del fallo de La Haya, hizo declaraciones que reforzaban sus demandas de autodeterminación, sus denuncias de los continuos “ataques” de que eran objeto los raizales y su diferenciación étnica. Además, dirigiéndose directamente a Nicaragua, señaló una estrategia internacional a seguir. Con un comunicado del 17 de enero de 2013, AMEN SD anunció que iba a continuar con sus acciones por el territorio ancestral y denunció “la política colonialista” del Estado contra las prácticas religiosas, educativas y culturales del pueblo indígena raizal (“AMEN SD se pronuncia”, 2013).

Luego de las críticas a la ausencia de participación fueron solicitadas al gobierno las actas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) y las actas de adhesión del pueblo étnico raizal a Colombia en la Constitución de Cúcuta. Para los miembros de la Asamblea Departamental, las actas de la CARE eran parte de su acervo étnico e histórico. En sus palabras, del 14 de marzo de 2013, consideraban que “como representantes de estas colectividades [raizales] del Archipiélago, tenemos la firme convicción de que las memorias, nos corresponden o pertenecen como parte integral

de nuestra nueva historia y en especial, como parte fundamental de la historia del pueblo raizal” (Bermúdez Davis, 2013). Pero el gobierno respondió negativamente argumentando que las actas solicitadas estaban protegidas por una reserva legal. Adicionalmente, el 13 de mayo de 2013, AMEN SD solicitó copias de las actas de adhesión del grupo étnico raizal a Colombia en 1822, indagando por las condiciones bajo las cuales se dio dicha adhesión y cuestionando nuevamente cómo los dueños del territorio fueron excluidos del proceso que devino en pérdida territorial ante la CIJ (“Carta de AMEN SD”, 2013). A esta nueva solicitud la respuesta del gobierno Santos, un poco sorprendente por su inverosimilitud, fue que no había encontrado “ningún documento de adhesión en su consulta sin descartar su existencia” (Molano Bravo, 2013). Sin embargo, Harold Bush (2013) manifestó la inexistencia de un documento de esa naturaleza y afirmó que lo que ocurrió fue una toma de posesión del territorio por parte de Colombia en el siglo XIX. De estos hechos quedó el cuestionamiento a la legitimidad de la soberanía del Estado colombiano sobre las islas y el reforzamiento del discurso identitario étnico autonómico y su narrativa histórica como dueño del territorio. En este sentido, en abril de 2013, organizaciones estatales locales y la asociación autonomista AMEN SD inician un proceso de acciones externas.

Del 10 al 12 de abril de 2013, se realizó, con respaldo de la Gobernación del archipiélago, el primer Congreso Raizal donde se discutió sobre autonomía regional y fueron escuchados invitados provenientes de Cataluña (España), Islas Vírgenes y Puerto Rico (Estados Unidos), Aruba (Holanda), Curazao, las Malvinas (Argentina) y Bluefields (Nicaragua). El evento giró en torno a las posibilidades de autonomía política y del establecimiento de un estatus político particular para el archipiélago. De hecho, posteriormente en uno de los borradores del estatuto raizal se planteó una autonomía política y territorial al archipiélago, siguiendo el modelo de las autonomías nicaragüenses. De acuerdo con la afirmación de Kent Francis el foro dejó a la etnia raizal “la certeza de que el camino se hace al andar, aprendiendo a deletrear palabras como libertad, tolerancia, preservación y autonomía, entre otras, por nuestra propia vía” (Francis, 2013).

En el Congreso Raizal se designó una “Autoridad Nacional del Pueblo Raizal” que, conformada por Corine Duffis, Enrique Pusey Bent y Jairo Rodríguez Davis de AMEN SD, el 12 de marzo de 2014 visitó a los *creole* nicaragüenses, considerados por los raizales como sus hermanos étnicos. La visita tuvo como propósito reforzar las relaciones culturales y comerciales y promover la cercanía entre raizales y creoles (“Delegación del pueblo raizal”, 2014). Unos y otros se perciben y reivindican como habitantes de la antigua Mosquitia. Además, comparten rasgos culturales y relatos históricos que defienden como expresión de un único pueblo étnico.

En el marco de esta visita, Pusey Bent manifestó a la prensa nicaragüense los vejámenes a los que la población étnica raizal se veía sometida bajo la soberanía colombiana, los abusos y excesos causados por la sobrepoblación y el modelo turístico impuesto en las islas. Rodríguez Davis, en momentos en que en las altas esferas políticas del gobierno colombiano veían en el gobierno de Daniel Ortega a un oponente, reconoció que el gobierno de Nicaragua visibilizaba las demandas de la etnia raizal sobre el territorio y la pesca en el área marítima afectada por la decisión de la CIJ.

Siguieron otras acciones de enfrentamiento con el Estado colombiano. El 31 de mayo de 2014, se conmemoró la “declaración de independencia” de 2007. El 4 de septiembre Corine Duffis, en misiva al presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), reiteró que “la pertenencia del territorio es del grupo étnico raizal [...] incluso antes de que Colombia existiera como Estado” y que “la historia del grupo étnico ha estado atravesada por el dolor de la esclavitud hasta la llegada de Philip B. Livingston”, considerado por los raizales como “el emancipador”. Duffis también le recordó al “Presidente de nuestra nación”, Juan Manuel Santos, la imposibilidad de tener una cita con él, a diferencia del “Comandante Ortega”, Presidente de Nicaragua, quien había atendido rápidamente la solicitud de entrevista. (“Carta de Corine Duffis”, 2014).

Al contrastar las posiciones, el grupo AMEN SD legitima, a través de las palabras del presidente nicaragüense, su discurso sobre la identidad étnica de los raizales y su soberanía sobre el territorio, confrontan al Estado colombiano buscando que éste haga lo mismo. Con esto buscan un posicionamiento mayor respecto a sus derechos sobre el archipiélago y toda la zona del Caribe que se reclaman como propia a través de la narrativa que, como se ha visto, es reiterada y consistente.

El 11 de diciembre de 2014 la denominada Autoridad Nacional del Pueblo Raizal, regresó a Nicaragua y estableció un acuerdo de colaboración con la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua. en temas de identidad cultural, intercambios económicos, deportivos y culturales (“Delegación raizal visita”, 2014). Así, mediante relaciones transnacionales, se reforzaba la identidad étnica raizal, se profundizaba en el distanciamiento con el gobierno Santos y se exploraban soluciones para mitigar los efectos que para los raizales implicó la decisión de la CIJ

Las organizaciones SOS y AMEN SD también hicieron un llamado a un referendo, que se anunció desde 2013 y que debía realizarse en 2015 pero no fue realizado. En este, se definiría sí se optaría por la independencia, el Estado asociado o la integración de las islas (Molano Bravo, 2013; Francis, 2015). El 17 de marzo de 2016, el anuncio de la CIJ de atender dos nuevas demandas de Nicaragua contra Colombia -que implicaban una redefinición de límites, exigían que Colombia cesara la amenaza del uso de la fuerza y que cumpliera lo decidido por el tribunal en 2012- se produjeron

entonces otras reacciones raizales contra el estado colombiano protagonizadas por AMEN SD (“El territorio le pertenece al pueblo raizal, 2016; “Pueblo raizal protesta”, 2016).

El último acto de confrontación en el periodo 2012-2017 fue la presencia de la nueva Autoridad Raizal -reconocida oficialmente para negociar con el gobierno colombiano el Estatuto Raizal- en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Colombia solicitó ante esta corte una opinión consultiva respecto a la protección del medioambiente frente a grandes proyectos de infraestructura en el Caribe. En lo que ha sido calificado como un “autogol” de Colombia, el grupo étnico raizal se presentó y solicitó medidas especiales para ser protegidas del Estado colombiano, en una notable contradicción, ya que el Estado quedó expuesto como un vulnerador de derechos en una consulta para la protección de estos (Bush, 2017). Esta Autoridad Raizal señaló que existe una contradicción entre lo que Colombia pide a la Corte que se consulte y lo que hace con la población en las islas. Así, tanto los “megaproyectos” como las políticas que ejerce el Estado colombiano en el archipiélago resultan nocivas para los derechos humanos. (“Raizales hablarán en la CIDH”, 2017).

Con esto, la Autoridad Raizal intentó minar la estrategia colombiana, la cual consistía en recoger un concepto de la CIDH que le entregara argumentos y evidencia para defenderse de Nicaragua ante la segunda y la tercera demanda presentada ante la CIJ. Esta acción recae nuevamente sobre la reivindicación del territorio étnico, la victimización frente a Colombia, el cual consideran un Estado que no respeta los derechos humanos, ni los derechos étnicos con los cuales se ha comprometido, y que están consignados en el convenio de la OIT y la Convención Americana de Derechos Humanos los cuales suscribe el Estado colombiano (“El archipiélago se escuchó”, 2017). Estos hechos de confrontación tuvieron un correlato desde las instancias estatales, que buscaron cooptar a los integrantes del grupo étnico.

### **3.2. El Estado incorpora a los raizales**

La cooptación es la relación activada por el Estado para contener las acciones de confrontación del grupo étnico raizal, lograr una alineación de intereses entre las partes en el ámbito de la política exterior, evitar las amenazas autonómicas de la etnia, reforzar la soberanía estatal y la unidad territorial. Con la cooptación el Estado otorga participación, inclusión, pero no autonomía.

En noviembre de 2012, inician las primeras acciones de cooptación justo después del anuncio de la decisión de la CIJ. En el Congreso de Colombia, en un evidente acto político de ejercicio de soberanía, sesionó en las Islas y anunció la condonación de deuda departamental con la Nación,

inversiones por más de 200 mil millones y subsidios para pescadores. Luego, el gobierno respondió a las críticas sobre la ausencia de los argumentos y opiniones de los raizales en la defensa del Estado ante la CIJ.

El Ministerio de Relaciones Exteriores destacó los aportes que a esta entidad hicieron, sobre la interpretación del litigio fronterizo con Nicaragua y eventuales soluciones, Kent Francis, Ricardo Vargas Taylor, Julio Gallardo Archbold, pidiendo a estos insumos y opiniones para llevar el caso (Holguín, 2012). En el mismo sentido de respuesta a las demandas raizales de ser considerados en asuntos de relaciones exteriores que les concernían directamente, por primera vez se abrió en las islas el Concurso de la Academia Diplomática San Carlos.

Igualmente, se estipuló la construcción de política fronteriza con enfoque diferencial en el archipiélago -que no era considerado territorio de frontera en la Ley 191 de 1995- y solo, tras el fallo de la CIJ de noviembre de 2012, fue incluido en el documento CONPES número 3805 de 2014 relativo a fronteras titulado “Fronteras para la Prosperidad”.

Adicionalmente, el gobierno vinculó a los temas de estado en La Haya a un sanandresano no raizal, Joaquín Polo Montalvo, quien ya había ocupado cargos nacionales en entidades como la Dirección Nacional de Estupefacientes y el DAS, y que puede considerarse cercano al establecimiento político colombiano. Sin embargo, por su trayectoria en la burocracia estatal y sus orígenes no raizales, la designación de Polo no implicó una inclusión directa de quienes movilizaban las demandas de confrontaciones de los raizales. Más adelante, desde el gobierno se realizaron acciones que se incluyeron más expresamente los raizales en temas de política exterior.

El 18 de noviembre, el presidente Juan Manuel Santos (2012-2018) asistió a Coral Palace, el centro administrativo del archipiélago para anunciar las curules raizales en el Congreso colombiano y la posibilidad de iniciar un tratado con Nicaragua, el cual finiquitara la definición de límites con este país. Santos señaló que Kent Francis y otros políticos isleños le habían sugerido “iniciar la negociación con Nicaragua (...) en donde los derechos de los raizales sean unos de los puntos fundamentales” (“Raizales tendrán participación”, 2014). Francis (2015a) había afirmado en efecto, días antes, que “Colombia y Nicaragua deberían negociar pronto un tratado para estabilizar las relaciones que están afectando la vida en las islas, y en este proceso debe incorporarse prioritariamente a los raizales de ambas orillas”. En otras palabras, la sugerencia de un político raizal fue incorporada en el discurso de las propuestas gubernamentales para superar los efectos negativos del fallo de la CIJ. Pero, en perspectiva, puede afirmarse que se trató más bien de un acercamiento

del gobierno nacional a algunos políticos raizales reconocidos en las islas ya que, aunque han existido acercamientos, oficialmente no se ha adelantado nada del tratado con Nicaragua.

Además, se iniciaron diálogos entre el Ministerio del Interior y asociaciones locales para acordar la mesa de interlocución sobre el Estatuto Raizal. También se reversó la decisión de no permitir la participación con voto de los raizales en la “comisión archipiélago”, cuestión muy criticada en las islas; y se empezó a entregar cargos burocráticos a raizales, aunque lejos del ámbito referente al conflicto limítrofe con Nicaragua. La lectura de un periodista local fue que todas estas acciones solo parte de una estrategia para “calmar los ánimos exacerbados por el fallo de La Haya de 2012” (Marmolejo, 2015)

Con todo, lo cierto es que la estrategia permitió la cooptación desde el Estado de raizales para que acompañaran las acciones de la Cancillería en La Haya, ante la segunda y tercera demanda presentadas por Nicaragua (“Canciller explicó marcha”, 2015). Para los argumentos orales que debían presentarse en los procesos de la CIJ, fue llevada la gobernadora de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Aury Guerrero Bowie. Fue éste un hecho que incorporaba al archipiélago, al proceso de argumentación de la defensa de Colombia en La Haya. Según un funcionario de Cancillería “el hecho de que el propio gobierno nacional la haya vinculado al proceso habla por sí solo de la importancia que se le brinda al caso” (“Aury Guerrero está en La Haya”, 2015). También la canciller Holguín resaltó la participación de la gobernadora (“Gobernadora de San Andrés asistió”, 2015). Además, el abogado de Colombia ante La Haya, Gustavo Arrieta indicó, en septiembre de 2015 a los jueces de la CIJ las consecuencias del fallo de noviembre de 2012 para los raizales y los reivindicó en buena parte de su intervención (“La Haya: Vigorosa presentación”, 2015).

El gobierno nacional también empezó a visibilizar a la población étnica raizal mediante la difusión de sus acciones de cooptación. Sin embargo, los ejercicios de cooptación no se realizaron con quienes ejecutaban los actos de confrontación, sino con otros raizales con trayectoria política, o con autoridades locales. Pero, los raizales protagonistas de las reivindicaciones y la confrontación incidieron indirectamente. AMEN SD ya había señalado el 17 de marzo de 2016 en un comunicado que los raizales debían ser partícipes del proceso de defensa de Colombia ante las nuevas demandas de Nicaragua (“El territorio le pertenece”, 2016).

Para el gobierno Santos fue mediante sus relaciones de incorporación de unos raizales, de trayectoria política o burocrática estatal, que realizó una alineación de intereses, reivindicando las acciones del Estado colombiano, con el propósito de defender la soberanía colombiana sobre el archipiélago y el

territorio en disputa. Además, con ese grupo de raizales, se hizo también una reafirmación de la institucionalidad colombiana en el archipiélago.

Para 2016, la cooptación continúa con la consolidación del *Raizal Team*, un grupo formado por seis raizales: Kent Francis James (Exembajador, exintendente y exgobernador), Everth Hawkins (político local, ex diputado); Richard Francis (internacionalista y político local); Mark Taylor (antropólogo y político local); Bartolomé Taylor (político local) y Joe Jessie (político local). Este nombramiento se dio en una de las visitas del presidente Juan Manuel Santos del 18 de marzo de 2016 a las islas. Santos anunció la creación del equipo raizal y afirmó que el grupo étnico raizal tendría una participación fundamental en las futuras negociaciones con Nicaragua para que sus derechos de pesca y uso del mar fuesen definidos de la mejor forma (“Raizales participarán”, 2016; “Hace 400 años”, 2017). Además, Kent Francis develó a la prensa el diálogo establecido entre raizales y gobierno, al afirmar que, en reunión con el embajador de Colombia en Nicaragua, Carlos Salgar, se había realizado un intercambio de propuestas en medio de un ambiente propicio para establecer relaciones más activas y propositivas entre las partes (Salgar Antolínez, 18 de marzo de 2016).

El 11 de abril de 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores anunció que Fady Ortíz, abogado miembro de AMEN SD que había sido un crítico acérrimo de las políticas de asimilación del Estado colombiano, había sido nombrado consejero ministerial en La Haya y que sería acompañado por un grupo de raizales para conformar lo que en la prensa se llamó el “*dream team*” isleño. Para ello, también fueron considerados los raizales Harold Bush Howard, historiador e internacionalista, Jenny Bowie, diplomática de carrera, Shary Palacios, abogada, y Elizabeth Taylor. A las dos últimas se les habría ofrecido incluso puestos diplomáticos en el exterior (“Nombrado Fady Ortiz”, 2016). Sin embargo, solo Fady Ortiz, Elizabeth Taylor y Jenny Bowie pasaron a trabajar en cargos estatales. Desde este tipo de acciones con iniciativa gubernamental emergieron relaciones de cooperación.

### **3.3. El trabajo cooperativo Estado-raizales**

La cooperación es la relación donde tanto el grupo étnico raizal como el estado logran acuerdos para actuar conjuntamente y las acciones de política exterior se hacen con agendas compartidas a través de la simbiosis entre las partes. En la cooperación se enmarca la agenda étnica, que es canalizada por el Estado hacia el exterior.

La primera manifestación de cooperación se dio cuando el gobierno nacional, autoridades del archipiélago y miembros de la organización AMEN SD, realizaron una gira por la Organización de

Naciones Unidas y algunos de sus apéndices entre el 17 de diciembre de 2012 y el 17 de marzo de 2013, para presentar sus reservas respecto al fallo de la CIJ. Fue un momento en que se interrelacionaron actores gubernamentales, nacionales y departamentales, y raizales para representar Colombia ante una instancia internacional. El objetivo era exponer las implicaciones del fallo de la CIJ de noviembre de 2012 en los habitantes del archipiélago. Además, presentaron una carta que, en ese sentido, los ancianos de la costa Mosquitia en Nicaragua, habían enviado al presidente de Colombia. (“Canciller: Firma inglesa estudiará”, 2012).

Una segunda visita, esta vez con iniciativa raizal, se hizo el 7 de febrero de 2013. Representantes de AMEN SD en compañía de la Vice-canciller Patti Londoño, asistieron a Ginebra, Suiza para reunirse con Navi Pillay, en su momento Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU. En esa ocasión el objetivo fue denunciar la violación de los derechos del grupo étnico raizal, pues su opinión no fue considerada en el proceso que llevó al fallo de noviembre de 2012 (“Raizales en la ONU”, 2013). Corine Duffis, quien también participó en la reunión de Ginebra, resaltó la vulneración de las prácticas culturales de los raizales en su territorio ancestral y la fragilidad de su seguridad alimentaria debido al fallo de La Haya (“Regresó delegación isleña”, 2013). De hecho, un mes después, la problemática de la seguridad alimentaria fue expuesta, por la Viceministra Londoño y representantes de AMEN SD, en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Estas primeras acciones de cooperación entre raizales y representantes del estado en Naciones Unidas, se dieron bajo la coyuntura de las reacciones producidas por el fallo de la CIJ.

Sin embargo, tres años después, entre el 18 de mayo de 2016 y el 16 de noviembre de 2017, en el trabajo del *Raizal Team* es posible destacar otras acciones de cooperación entre raizales y autoridades gubernamentales. La primera fue la delimitación del sentido y los objetivos del *Raizal Team*. Para el político raizal, Kent Francis el trabajo conjunto con el gobierno nacional debía estar orientado a lograr acuerdos con Nicaragua. Para él resultaba un imperativo el restablecer la comunicación marítima y aérea del archipiélago con la costa de la Mosquitia nicaragüense. En ese contexto, Francis destacó que los nicaragüenses de esa zona y los raizales colombianos eran *creole*, y formaban una familia, un grupo cultural (Salgar Antolínez, 2016). Así, el vínculo cultural entre raizales del archipiélago y *creole* nicaragüenses se presentó como una fortaleza para iniciar un acercamiento con Nicaragua, pues las cercanías entre las poblaciones podrían solventar las distancias entre los Estados. Bajo ese contexto, se presentó la necesidad de decidir sobre cómo proceder frente a la segunda y la tercera demandas nicaragüenses contra Colombia en La Haya.

Everth Hawkins, miembro del *Raizal Team*, declaró el 6 de noviembre de 2016 que habían solicitado al presidente Santos que presentara la contramemoria para continuar con el proceso correspondiente ante la Corte. Hawkins afirmó que “queremos seguir proponiendo, ser protagonistas y no sólo espectadores. Y aprovecho este medio para sugerirle respetuosamente al señor presidente Santos, que se pronuncie antes del 17 de noviembre y que considere la decisión de comparecer ante la Corte” (“Hawkins: Le pedimos a Santos”, 2016). La decisión definitiva de comparecer fue confirmada el día siguiente al anuncio de Hawkins por la secretaria de presidencia Paula Acosta. Que se haya decidido comparecer ante la CIJ por parte del gobierno se considera un resultado positivo para los raizales, esto debido a que sobre la presencia de Colombia en La Haya existía un contexto desfavorable: Colombia se retiró del pacto de Bogotá, existía con consenso político nacional sobre la no comparecencia y el desacato hacia lo determinado por la Corte. Por ello, se considera que la comparecencia es una decisión conjunta entre los raizales y el gobierno nacional influenciada por el *Raizal Team*.

La posición de Colombia en La Haya, producto de la concertación entre raizales y gobierno, fue exitosa. Para el embajador colombiano en La Haya, Juan José Quintana, el aporte conceptual de los raizales había sido fundamental para construir la defensa del Estado colombiano y demostrar que quien agredía era Nicaragua atentando contra los derechos de la población raizal (“Aporte isleño fue fundamental”, 2016). Los raizales también expresaron su satisfacción por las gestiones adelantadas con el gobierno ante la CIJ. Everth Hawkins manifestó que el archipiélago estaba “inmerso en toda la estrategia de defensa y preservación del territorio ancestral” (“Equipo Raizal se reunió”, 2017).

Tras una reunión en Casa de Nariño del 9 de mayo de 2017, el abogado representante del Estado colombiano ante la CIJ, Carlos Arrieta, visitó el 13 de junio de 2017 el archipiélago con el *Raizal Team* para intercambiar opiniones con la población raizal sobre los procesos en curso ante la CIJ. En sus palabras, tanto el equipo de defensa de Colombia que él lideraba como la Cancillería y la Presidencia consideraban de vital importancia continuar esos diálogos y acercamientos con los raizales (“Agente Carlos Arrieta dialogó”, 2017). Además, el trabajo cooperativo entre raizales y el gobierno colombiano también dejó resultados normativos: la expedición de la resolución 5622 de 2017 y el decreto 1128 de 2018 que permiten el ingreso sin visado de la población creole de Nicaragua a Colombia, cuestión propuesta por el Raizal Team y demandada también por AMEN SD (“Creoles de Nicaragua sólo”, 2017; “Hace 400 años estamos”, 2017).

Los raizales también participaron en la contramemoria presentada, el 28 de septiembre de 2017, por el gobierno colombiano en La Haya para responder al litigio iniciado por Nicaragua con sus nuevas

demandas. Kent Francis, afirmó que la intervención de los raizales en la elaboración de ese documento había materializado en la CIJ el “reconocimiento a la vida de las islas, a su historia y a la presencia del grupo étnico en este territorio” (“Colombia entrega segunda”, 2017). En efecto, las evidencias que sustentaban la contramemoria habían sido recogidas por el *Raizal Team*. Con ese fundamento empírico, que incluyó vídeos notariados y traducidos oficialmente, el gobierno colombiano estructuró su defensa en la CIJ. El éxito de la colaboración entre el gobierno y los raizales para contener en La Haya las demandas nicaragüenses fue expresado por la Cancillería colombiana cuando afirmó:

*“Nicaragua ha violado los derechos de pesca artesanal de los habitantes del Archipiélago, en particular de la comunidad Raizal, para acceder y explotar sus bancos de pesca tradicionales (...) de esta manera, la Corte ha reconocido que la población del Archipiélago es una protagonista principal y aceptó que sus derechos históricos de pesca deben ser considerados en el marco del proceso. Además, que pueden existir irregularidades en la normatividad nicaragüense, lo cual será examinado con más detalle” (“La Corte de La Haya acepta”, 2017).*

Estas declaraciones de la Cancillería colombiana revelan, además, el cambio de enfoque dentro de la estrategia de defensa del gobierno. Puesto que, después de ser invisibilizados, el grupo étnico raizal y sus argumentos se convierten en componentes centrales de la defensa territorial y de soberanía del Estado colombiano. En otras palabras, en estas acciones de política exterior colombiana que siguieron al fallo de la La Haya de noviembre de 2012, fueron incluidos los raizales, como actores de primera línea, y sus argumentos, como elementos estructurantes de la posición colombiana.

## Conclusiones

El periodo 2012-2017 es rico en hechos que demuestran la existencia de una relación en tres vías simultáneas entre los raizales y el Estado colombiano. La confrontación, la cooptación y la cooperación. De este relacionamiento es que se producen decisiones de política exterior tomadas por el Estado colombiano en lo referente a La Haya.

Esto permite afirmar que, para el caso de la definición de límites en el Mar Caribe entre Colombia y Nicaragua, el factor étnico encarnado en los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un factor para considerar en el estudio de la política exterior y que es posible rastrear los efectos de la participación del grupo étnico raizal en las acciones que se producen en este ámbito.

Que los raizales puedan ser considerados como un factor doméstico está vinculado a la forma en que construyen su relación con el Estado. Las acciones de confrontación, ancladas a los discursos de

diferenciación, a la denuncia a las acciones y la deslegitimación del Estado, la promoción de su autodeterminación y autonomía hacen que sus demandas sean visibilizadas.

Al producirse esta visibilización, se despliega una serie de relacionamientos que buscan intermediar ante estos discursos de confrontación. El Estado, que busca promover su legitimidad y salvaguardar su soberanía sobre el territorio y sus ciudadanos, inicia un proceso de negociación y atracción, de donde resultan las relaciones de cooptación y cooperación con el grupo étnico. Esta relación estratégica permite explicar las decisiones de política exterior tomadas en el periodo.

Esto muestra que lo étnico es relevante y que los raizales como etnia son un factor que incide en la política exterior colombiana. Además, para el caso de los raizales, permite ampliar la dimensión del relacionamiento con el Estado, que trasciende el conflicto sobre el que se han enfocado algunos analistas, para ver la relación de forma más dinámica y diversa. Por último, lo expuesto en este capítulo permite dar cuenta de la importancia de estudiar a grupos minoritarios no tradicionales como posibles agentes en la construcción de la acción externa del Estado colombiano.



## **Capítulo 4: Los raizales en su participación en política exterior**

### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es ampliar el foco de análisis hacia la participación de la etnia raizal en la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos. Aquí se expondrán las reivindicaciones autonomistas, manifestaciones identitarias y soberanistas sobre el territorio que confirmarían la caracterización de los raizales como grupo conflictivo y contestatario. Además, mediante la exploración de la interpretación de los raizales de los hechos en los cuales fueron protagonistas, se develan otras dimensiones movilizadas y contenidas en su accionar: vínculos transnacionales, heterogeneidad del grupo étnico raizal y conocimiento sobre su protagonismo en la formulación de estrategias y acciones de política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos.

El capítulo está sustentado en doce entrevistas realizadas a líderes de organizaciones sociales, periodistas, funcionarios gubernamentales y políticos, que actuaron durante el periodo 2012-2017. Las entrevistas se realizaron de manera semi-estructurada, con unas preguntas estandarizadas para todos los entrevistados y unas específicas con base en el rol que cada uno de ellos tuvo durante el periodo. El cuestionario puede encontrarse en los anexos a este trabajo. La particularidad de este ejercicio de entrevistas ha sido la posibilidad de reconstruir las percepciones de los actores y ampliar el conocimiento sobre la participación de los raizales en las acciones del estado colombiano que siguieron al fallo de La Haya de 2012, la información suministrada por los entrevistados fue contrastada con otras fuentes. Es decir, su voz debe entenderse en el contexto del análisis realizado de la relación estratégica configurada por la etnia raizal y el gobierno de Juan Manuel Santos y sus resultados de política exterior en el período 2012-2017. Así, a través del relato de los raizales, inicialmente se repasan las relaciones de confrontación, seguidamente se presentan las relaciones de cooptación y por último las relaciones de cooperación.

#### **4.1. Las razones de la confrontación según los raizales**

La confrontación se sirvió de los vínculos transnacionales de los raizales y estuvo envuelta en un discurso de diferenciación frente a otros habitantes del archipiélago. En este sentido los raizales entrevistados destacan tres acciones concretas: la solicitud el 13 de mayo de 2013 de las actas de adhesión, las visitas a Nicaragua del 12 de marzo y 11 de diciembre de 2014, y la participación en la opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22 de marzo de 2017.

El historiador y columnista Harold Bush aduce que la solicitud de actas estuvo cargada de elementos simbólicos. Para él, la adhesión “es algo populista y por ende puramente simbólico que utiliza Colombia desde que tengo memoria (...) para decirnos que nuestros antepasados decidieron ser colombianos”. Bush interpreta que la incorporación del archipiélago al ordenamiento político colombiano fue hecha de manera forzada, sin diálogo con los raizales. En sus palabras “fue algo impuesto por las fuerzas ocupantes en las islas en 1822, así que los colonos ingleses, la base histórica de la comunidad raizal de hoy día, no tuvieron opción alguna que aceptar”. En referencia con la pertenencia a Colombia según las actas, Bush considera que “ahora muchos prefieren lo opuesto, un alejamiento de Colombia hacia mayor o total autonomía” (Bush, comunicación personal, 3 de agosto de 2018).

Para Bush, fue la fuerza y no el consenso la que definió la pertenencia a Colombia de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por ello, según su interpretación, en el momento en que el gobierno colombiano respondió que era imposible encontrar las actas de adhesión solicitadas, en medio de la conmoción causada por la decisión de La Haya de noviembre de 2012, se reforzó la fragilidad de la soberanía del Estado sobre las islas,

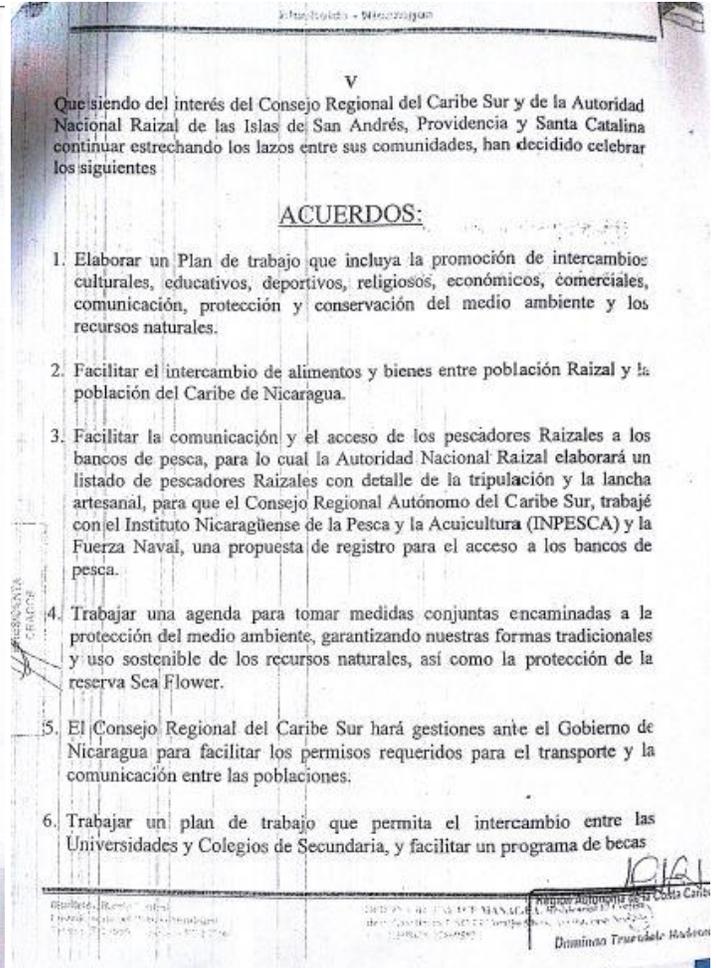
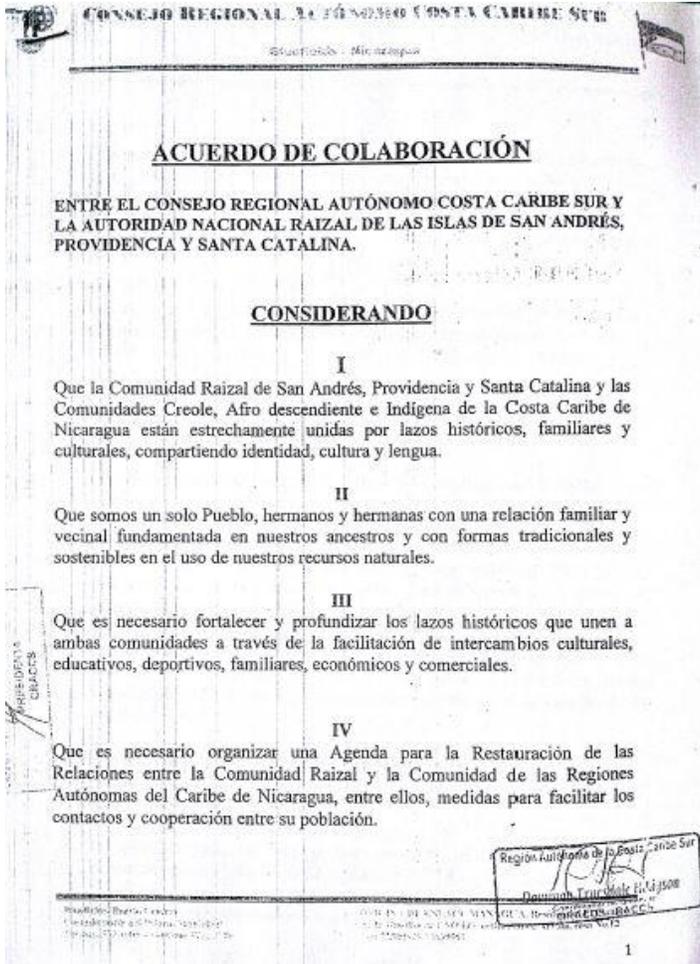
En las visitas a Nicaragua del 12 de marzo y 11 de diciembre de 2014, fueron movilizados elementos discursivos de diferenciación y victimización por parte de los raizales que participaron. La primera visita se produjo gracias a los contactos y el cabildeo del grupo AMEN SD en Nicaragua. De acuerdo con Germán Celis Gordon, líder de las juventudes de AMEN SD, esta organización había establecido vínculos con el vicescanciller de Nicaragua, Valdrack Jaentschke, oriundo de Bluefields y creole nicaragüense (Celis Gordon, comunicación personal, 30 de agosto de 2018). Celis y la líder de AMEN SD, Corine Duffis (comunicación personal, 29 de agosto de 2018) recordaron que la Cancillería nicaragüense confirmó el encuentro con el presidente Daniel Ortega (2007-actualmente) de manera expedita, facilitó la visita de los raizales a la costa de Mosquitia para la primera visita del 12 de marzo y avaló al acuerdo de colaboración firmado entre las comunidades de Bluefields y los

representantes raizales de la autodenominada Autoridad Nacional del Pueblo Raizal (ilustración 4-2). Fue desde allí, desde estos hechos de aceptación por parte del presidente nicaragüense de escucharlos y el apoyo recibido por su gobierno para las relaciones transnacionales con los grupos *creoles* de ese país, que los raizales increparon al gobierno de Juan Manuel Santos que nunca respondió a su solicitud de una reunión. En otras palabras, acciones de confrontación de los raizales tuvieron origen en el hecho de que mientras el gobierno de Daniel Ortega los escuchaba y los apoyaba, el gobierno de Juan Manuel Santos no. No se trató pues de una simple reacción contestataria o emotiva.

Al contrario, más allá de la coyuntura, la motivación de la reacción de enfrentamiento contenía el vínculo histórico transnacional entre *creoles* y raizales. Para Duffis los viajes a Nicaragua tuvieron como objetivo “hablar con nuestros hermanos *creole* de allá porque son hermanos nuestros que nos separaron como ganado cuando firmaron el tratado [refiriendo al Esguerra – Bárcenas de 1928]” (Duffis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018). El líder social y pastor Enrique Pusey Bent, consideró así que el restablecimiento de las relaciones y los lazos históricos con los *creole* era un propósito central y no solamente estratégico después del fallo de CIJ en noviembre de 2012. Puesto que, en su interpretación, los lazos de los raizales en el Caribe cubren aspectos “cultural, religioso, social y racial con Bocas [Panamá], Corn Island, Bluefields y Pearl Lagoon” (Pusey Bent, comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Desde el enfoque de las relaciones transnacionales de los raizales, lo expuesto por Celis adquiere todo su significado. Evocando los viajes, Celis afirmaba que “cuando llegamos a Nicaragua nunca nos dijeron que esto no era nuestro (...) nos dijeron estuvimos separados, ahora estamos unidos para trabajar juntos (...) somos un pueblo hermano” (Celis Gordon, comunicación personal, 30 de agosto de 2018). Las visitas a Nicaragua no fueron entonces solamente una activación estratégica de los lazos transnacionales de los raizales del archipiélago para reaccionar ante el fallo de CIJ de noviembre de 2012. Esas visitas, también develaron la potencialidad y la permanencia de esos mismos vínculos transnacionales.

De hecho, las visitas a Nicaragua en el marco de las reacciones al fallo de la CIJ fortalecieron las relaciones entre raizales y *creoles*. Así, el acuerdo de colaboración firmado el 12 de diciembre de 2014 -entre estos dos grupos con fuertes vínculos de hermandad y cobijados por dos Estados en conflicto-, dejó un particular significado para el reforzamiento de sus relaciones transnacionales. Pusey destacó sobre el acuerdo la posibilidad de establecer “una radiotelevisora hermana (...) la posibilidad de pescar de lado y lado sin restricciones (...) el tránsito de mercancías sin impuestos, como el impuesto patriótico” (Pusey Bent, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

**Ilustración 4-2 Acuerdo de colaboración Acuerdo de Colaboración entre Consejo Regional Autónomo Costa Caribe Sur y la Autoridad Nacional Raizal**



Documento original firmado por las partes en Rama Cay en diciembre de 2014.

Para Duffis, resultaba relevante y significativo que el acuerdo haya sido presentado por la designada Autoridad Nacional del Pueblo Raizal y que de los siete puntos “ellos [en Nicaragua] nos aprobaron absolutamente todo (...) y al pasarlo al presidente [Daniel Ortega] estuvo totalmente de acuerdo con todo” (Duffis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018). Al decir de Bush sobre estos sucesos “el mayor acercamiento de la comunidad raizal a Nicaragua era un claro desafío a la política oficial que, en efecto, cerró ese contacto o acercamiento entre dos comunidades hermanas, debido a políticas de soberanía” (comunicación personal, 3 de agosto de 2018).

Cuando, el 22 de marzo de 2017, en la opinión consultiva solicitada por Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para proteger el territorio asistió la Autoridad Raizal, el elemento notable, a decir de los raizales, fue el dejar en claro la particularidad de sus derechos sobre el archipiélago.

Para Endis Livingston, miembro de AMEN SD, el propósito de esta visita fue “hacer ver a la corte de que (sic) en el Estado colombiano (...) se busca proteger [los ecosistemas] fuera del territorio, pero dentro del territorio no tienen ninguna política de protección del medio ambiente” (comunicación personal, 30 de agosto de 2018). Ofelia Livingston, lideresa de AMEN SD y representante de la Autoridad Raizal que negocia el estatuto raizal, confirmó que viajaron para aclarar la importancia de lo raizal en la discusión sobre las afectaciones medioambientales, puesto que “Colombia (...) no habla de los raizales de San Andrés, sino que habla de los colombianos radicados en el Departamento (...) no hizo la diferenciación” (comunicación personal, 31 de agosto de 2018). Es decir, según los líderes sociales entrevistados, los derechos sobre los territorios no son los mismos para todos los habitantes del archipiélago. Endis Livingston señaló que “los únicos que tenemos derecho ancestral sobre este territorio somos nosotros, los únicos que tienen autodeterminación (...) los únicos que deberían tener autonomía (...) por ser grupos étnicos” (comunicación personal, 30 de agosto de 2018). Walt Hayes, otro de los líderes raizales que hacen parte de la Autoridad Raizal, precisó que la particularidad del territorio que ellos querían señalarle a la Corte era la de un grupo indígena tribal y por ello era relevante dar cuenta de la opinión que estos tenían ante la CIDH (comunicación personal, 31 de agosto de 2018). Por su parte Bush señaló que, con ese viaje, se debilitaban los argumentos del estado colombiano, en su solicitud a la CIDH, de defender a la comunidad raizal ante La Haya, pues al mismo tiempo que Colombia requería una defensa a los derechos humanos ante esta corte, los raizales denunciaban que Colombia atropellaba sus derechos humanos. (comunicación personal, 3 de agosto de 2018). Un funcionario de Cancillería, entrevistado por el autor y quien solicitó no revelar su nombre, puso de presente que aunque en este organismo no hubo molestia por la participación de los raizales en la CIDH, se percibió que no se

aprovechó la oportunidad que tuvieron los raizales para respaldar la iniciativa del Estado colombiano, e indicó que “debieron cooperar”, indicando que los argumentos fueron en contravía de lo esperado por Colombia ante la Corte. En otras palabras, en su protesta contra el gobierno colombiano tras el fallo de La Haya de 2012, los raizales movilizaron reivindicaciones étnicas de sus derechos sobre el territorio y denunciaron que el Estado colombiano violaba sus derechos

## 4.2. La cooptación de unos raizales

El gobierno de Juan Manuel Santos buscó contener los discursos de confrontación de los raizales, alinear sus intereses a los propósitos gubernamentales y reforzar la soberanía y la unidad territorial. Sin embargo, las medidas y acciones de atracción del gobierno Santos cooptaron a unos raizales cuya representatividad era cuestionada por otros raizales.

Joaquín Polo Montalvo fue nombrado justo después del fallo de 2012 en un equipo asesor del gobierno que buscara evaluar y promover alternativas de acción. Este nombramiento dejó la sensación de que el propósito del gobierno era nombrar un personaje de las islas que no fuera raizal pero que permitiera mostrar inclusión de los habitantes del archipiélago; se necesitaba “una persona de confianza del gobierno”, y él resultaba el candidato ideal puesto que había hecho parte de varios cargos gubernamentales previamente. Para Polo Montalvo (comunicación personal, 16 de julio de 2018) su tarea consistió en entregar un análisis y unas recomendaciones para actuar tras el fallo de la CIJ, y una de sus sugerencias fue la delimitación de la Zona Contigua Integral a través del decreto 1946 de 2013<sup>10</sup>.

Fady Ortiz y Harold Bush Howard también fueron designados por el gobierno. El primero fue nombrado el 11 de abril de 2016, el segundo finalmente no fue nombrado en ningún cargo. Ortiz, miembro de AMEN SD, interpretó su nombramiento como una medida de contención, de apaciguamiento pues él había sido muy crítico con el gobierno colombiano. Sin embargo, también destacó que su participación dejó en pie los derechos del pueblo raizal en términos de pesca tradicional y evaluó su trabajo como exitoso. Según él “en un 50% las propuestas que hicimos en La Haya fueron acogidas por cuanto fueron direccionadas en defender los derechos de pesca del pueblo raizal que a todas luces son contraevidentes” (Ortiz, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

---

<sup>10</sup> El decreto 1946 de 2013 determina una zona contigua integral, es decir, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con todos sus cayos y bancos se le reconoce como una unidad con unos límites específicos. Aunque la figura no es reconocida claramente en el derecho internacional, tiene cierta similitud con el llamado “Archipiélago de Estado” propuesto por Gaviria (2014).

Harold Bush nunca tuvo notificación oficial de por qué en último momento la Cancillería no lo incluyó en el equipo que trabajaría con el gobierno, pero también interpretó que él era atractivo para el gobierno como una forma de neutralización de un personaje caracterizado por sus posiciones críticas. Cuando Bush fue contactado por el gobierno de Juan Manuel Santos, propuso la formación de dos equipos tanto en las islas como en La Haya y una mayor participación e incluso la asignación de un raizal en el equipo legal de Colombia ante la CIJ. Para él “había que recuperar algo de (...) confianza [por parte de Colombia], pero además asegurar que los argumentos raizales tuvieran su posición adecuada y justa y allí es donde este grupo [Raizal Team] entra en juego” (Bush, comunicación personal, 3 de agosto de 2018).

Los nombramientos hechos por el gobierno colombiano tendrían, entonces, el propósito de contener las críticas y reclamos raizales. Pero, según los miembros del *Raizal Team*, había también otras motivaciones. Para Everth Hawkins, líder del *Raizal Team*, el presidente Juan Manuel Santos nombró a este equipo multidisciplinar para hacer más incluyente el proceso de toma de decisiones (comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Kent Francis, exembajador, exgobernador e integrante del grupo consideró que lo que se produjo fue una confluencia de intereses. Para él se trataba de participar más allá de la defensa jurídica a través de “propuestas y (...) mecanismos distintos a la confrontación jurídica ante el tribunal”. Este propósito, junto con el del Estado de defender ante la CIJ los derechos soberanos de Colombia, se fusionaron puesto que el gobierno incorporó en su estrategia en La Haya derechos étnicos y derechos ambientales reivindicados y defendidos por los raizales (Francis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018). El funcionario de Cancillería entrevistado, señaló que esta aproximación tenía como propósito acercar a la población raizal y señaló de manera enfática que les dijo “aprovechen esta oportunidad” de trabajar de manera conjunta en un componente humano de procesos con el gobierno.

Sin embargo, para algunos miembros de AMEN SD, los integrantes del *Raizal Team* no eran representantes del pueblo raizal. Duffis interpretó que “fueron escogidos a dedo” resaltando que no hubo ninguna consulta desde el gobierno para conformar este grupo. Según la lideresa de la organización, los miembros del *Raizal Team* fueron utilizados como mensajeros del gobierno en el archipiélago (Duffis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018). Los integrantes del *Raizal Team* eran “figurines raizales en manos del Estado” (Pusey Bent, comunicación personal, 28 de agosto de 2018), y su participación en acciones de gobierno resultaba forzada y no era incluyente de los raizales (Livingston, O., comunicación personal, 31 de agosto de 2018).

Ahora bien, más allá de las diferencias que estos testimonios sugieren que existían en la etnia raizal, un elemento sobresaliente es que, contrario a una percepción generalizada en la literatura referentes a la política exterior vinculada con el archipiélago, el grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no es monolítico ni homogéneo. Por el contrario, en su interior también se juegan interacciones y relaciones movilizadas por trayectorias y objetivos diferenciados de los actores.

### 4.3. La cooperación en la voz de los raizales

La cooperación permitió el compartir y discutir agendas de raizales y gobierno en cuatro acciones de política exterior, entre 2012 y 2017, del gobierno de Juan Manuel Santos: el decreto 1128 de 2018, el anuncio de la búsqueda de un tratado con Nicaragua, la comparecencia ante la CIJ ante la segunda y tercera demanda y la contrademanda de Colombia a Nicaragua. En cada uno de estos acontecimientos, los raizales fueron protagonistas de primera línea.

Las visitas a las Naciones Unidas entre el 21 de diciembre de 2012 y el 17 de marzo de 2013 fueron, según la lideresa de AMEN SD, Corine Duffis, quien hizo parte de estas, organizadas y financiadas completamente por la Cancillería, pero en su opinión quienes lideraron las audiencias ante el Secretario General de la organización multilateral, Ban Ki Moon, fueron los raizales (Duffis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018). En la promulgación del Decreto 1128 de 2018, en el que su parágrafo 2 del artículo 1 que indica que “los nacionales de la República de Nicaragua que acrediten ser naturales de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte y de la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur estarán también exentos de visa [colombiana] en los términos de este artículo” (Decreto 1128 de 2018) es posible ver la influencia de una demanda concreta de los raizales. Everth Hawkins, político local y líder del *Raizal Team* indicó que desde el equipo de raizales se le pidió al presidente y a los funcionarios del gobierno que atendiera a esta solicitud histórica del grupo étnico raizal para mantener contacto con sus pares *creole* nicaragüenses (Hawkins, comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Kent Francis destacó que fue una decisión producida por la eliminación del impuesto patriótico<sup>11</sup> por parte de Nicaragua a los productos importados desde Colombia. Era, en la lectura de Francis, una correspondencia del estado colombiano lograda exitosamente por los raizales. En sus palabras: “había que responder con algo y nosotros teníamos sobre la mesa esa solicitud que había sido (...) puesta sobre todo por el grupo AMEN (...) es un logro en donde se suman los esfuerzos y las peticiones acumuladas” (comunicación personal, 29 de agosto de 2018). Duffis, de

---

<sup>11</sup> El impuesto patriótico es un arancel adicional que cobraba el país nicaragüense ante la entrada de productos colombianos. Este cobro, que era de 35% sobre el valor del producto, se hacía para financiar los gastos del litigio ante la Corte Internacional de Justicia por parte del gobierno del país centroamericano.

AMEN SD, confirmó esa interpretación de la movilidad libre entre raizales y *creoles* instaurada en el decreto 1128 como un éxito de la etnia raizal (comunicación personal, 29 de agosto de 2018). El funcionario de Cancillería entrevistado, afirmó que esta fue una solicitud de la comunidad raizal respecto a la relación existente con la Mosquitia nicaragüense.

Otro hecho sobre el cual los raizales han señalado su autoría fue la posibilidad de que el gobierno de Juan Manuel Santos considerara el firmar un tratado con Nicaragua. Santos mismo reconoció, como se ha mencionado anteriormente, que la idea de un acuerdo surgió en el grupo étnico raizal. Kent Francis, miembro del *Raizal Team*, evocó las conversaciones vinculadas a la búsqueda del tratado y confirmó que pidieron al presidente suscribir un tratado con Nicaragua desde el mismo *Raizal Team*. El propósito fue, de acuerdo con Francis, “buscar elementos que fueran comunes para presentar ellos [los creole] ante su gobierno y nosotros ante el nuestro (...) incluyendo nuestra actividad con los nexos y contactos que tenemos para que lo relevante sea la protección del factor humano en la región” (Francis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018).

La idea de motivar al gobierno para firmar un tratado con Nicaragua fue un elemento que convocó a distintas vertientes de los raizales. Ofelia Livingston, lideresa de la Autoridad Raizal que negocia el Estatuto Raizal, recordó así que con ese propósito el *Raizal Team* interactuó con la Autoridad Raizal y la organización AMEN SD para lograr acercamientos con los *creole* nicaragüenses. Al respecto, Duffis, lideresa de AMEN SD, recordó que, en diálogo con el canciller de Nicaragua, Samuel Santos, este le solicitó su opinión sobre las reuniones exploratorias entre el gobierno colombiano y el *Raizal Team*, a lo cual ella respondió, en nombre de AMEN SD, que “usted tiene firmado un tratado con el pueblo raizal, ese es el punto que va en la mesa” (Duffis, comunicación personal, 29 de agosto de 2018). Es decir que, en el proceso gubernamental que buscó desde Colombia un acercamiento con el gobierno nicaragüense, los raizales compartieron un punto en común y gracias a sus contactos con los creoles y el gobierno nicaragüense se adelantaron acciones diplomáticas no oficiales.

Igualmente, por un impulso originado en los raizales, el gobierno de Juan Manuel Santos se presentó ante la CIJ las contramemorias frente a la segunda y tercera demandas instauradas por Nicaragua. Fue desde el *Raizal Team* que se produjo este ejercicio de persuasión para evitar que la Corte iniciara el proceso, como lo había previsto el presidente Santos, sin representación del Estado colombiano. Kent Francis indicó que con este hecho “el presidente escuchó al pueblo de las islas (...) modificó el anuncio de que no intervendría ante la Corte (...) nos escuchó y no se retiró finalmente” (comunicación personal, 29 de agosto de 2018). También Hawkins destacó el ejercicio adelantado

por el *Raizal Team* para indicarle al gobierno el riesgo que implicaba no presentarse a la Corte (comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Al respecto, Harold Bush precisó que el gobierno colombiano comenzó a tener en cuenta la opinión de los raizales con mucha seriedad, debido a la omisión cometida en el proceso que desencadenó en el fallo de 2012 (comunicación personal, 3 de agosto de 2018).

Ahora bien, en la contrademanda presentada por Colombia a Nicaragua ante la CIJ, Kent Francis destacó que el gobierno colombiano asumiendo la defensa de derechos territoriales reconoció la reivindicación de los raizales de respeto a sus derechos de pesca y sobre el territorio (comunicación personal, 29 de agosto de 2018). El elemento destacado es significativo puesto que devela que reivindicaciones de los raizales frente al Estado colombiano devinieron argumentos de este Estado en La Haya. El funcionario de Cancillería indagado por el autor, señaló que gracias al aporte raizal, fue posible consolidar el acervo probatorio para la contrademanda. Con base en lo anterior, desde la voz de los raizales, en el siguiente cuadro esta delineada su participación en la formulación de decisiones de política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos después del fallo de la CIJ de noviembre de 2012.

**Tabla 4-1 Las decisiones de política exterior vistas desde la relación estratégica etnia raizal-Estado**

Confrontación	Cooptación	Cooperación	Decisión de política exterior
		Gobierno y miembros de AMEN visitan la ONU	Sin resultado de política exterior
Acuerdo de Colaboración entre Autoridad Raizal y Autoridades Regionales Creole en Nicaragua	Raizal Team abandera el acuerdo y lo filtra al gobierno nacional	Raizal Team sugiere la apertura de frontera en reuniones con el gobierno	Decreto 1128 de 2018
Acuerdo de Colaboración entre Autoridad Raizal y Autoridades Regionales Creole en Nicaragua	Llamado del Raizal Team para lograr un acuerdo que tenga en cuenta los pueblos	Acercamientos bilaterales con los contactos que también tiene la población étnica raizal	Búsqueda de tratado con Nicaragua
Protestas por no consulta al pueblo étnico raizal la decisión de no comparecer	Raizal Team propone luchar en todos los frentes y no abandonar en CIJ	Trabajo de recolección de evidencia que diera fuerza a la defensa colombiana	Comparecer ante la CIJ
		Trabajo de recolección de evidencia que diera fuerza a la defensa colombiana	Contrademanda de Colombia a Nicaragua

Desarrollo de procesos relacionales para llegar a decisiones de política exterior tras el fallo de La Haya. Elaboración propia.

## **Conclusiones**

A través de las voces de los raizales, se han podido reconstruir algunos de los momentos centrales en la interacción entre el Estado y los raizales en el periodo 2012-2017. Estos relatos permiten dar cuenta de la percepción que tienen sobre su participación en política exterior, sus estrategias de participación y la forma en como se perciben entre ellos, resaltando que no son un actor monolítico, sino que son diversos, con intereses disímiles a pesar de compartir una identidad étnica.

Esto muestra a actores con capacidad de agencia, con intereses, tensiones, distintas formas de acción y con voz. Los raizales aquí son considerados como un actor relevante para la política exterior colombiana por lo que representan en términos de amenaza a la soberanía y la legitimidad del Estado colombiano, por la forma en que constituyen su papel histórico en el territorio y cómo reivindican su identidad que trasciende la nacionalidad y las fronteras políticas.

Con estas voces, es posible exponer de manera empírica la forma en que grupos étnicos participan en política exterior. La aparición en espacios internacionales, el aprovechamiento de los vínculos transnacionales, las formas en que se acercan al Estado, sus agendas y la reivindicación de su identidad son elementos que constituyen la forma en que estos grupos, como el raizal, pueden incidir en las acciones de política exterior del Estado.

Además, estos relatos permiten ver la forma en que se aprovechan los espacios de crisis para, a través de la relación estratégica, lograr objetivos de los grupos étnicos de participación, a través de una diversidad de formas que se pueden agrupar en los tres grupos propuestos: confrontación, cooptación y cooperación.



### III. Conclusiones

El grupo étnico raizal, como grupo minoritario, participó en el periodo 2012-2017 en la política exterior a través de una relación estratégica con el Estado, la cual estuvo atravesada por tres momentos: la confrontación, la cooptación y la cooperación. De esta relación surgieron acciones de política exterior vinculadas al diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua.

A partir de esta afirmación, un primer punto importante es la relevancia que cobra el grupo étnico raizal para los estudios de política exterior. Incluir su capacidad de agencia, intereses y agenda enriquece la comprensión de la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya de 2012. Las miradas estadocéntricas no captan con precisión el lugar de los raizales dentro de este proceso. Ese lugar es aprehensible a través de una mirada interdisciplinar que devela la existencia de unas relaciones históricas entre el grupo étnico y el Estado; relaciones compuestas por reivindicaciones, tensiones, acuerdos y desencuentros que, tras lo sucedido en 2012, se reactivaron.

Tradicionalmente los raizales han sido caracterizados en relaciones de confrontación con el Estado. No obstante, la etnia raizal, en sus grupos organizados, también se relaciona mediante la cooptación y la cooperación con el Estado. Su particularidad como etnia lo convierte en un factor doméstico que incide en política exterior, permeando el espacio de la toma de decisiones. En otras palabras, lo étnico importa en la política exterior y debe ser estudiado a través de su dinámica relacional con el estado.

Los hechos ocurridos en el periodo 2012-2017 fueron de distinta índole. Desde un grupo de raizales, con base en su identidad étnica, se promovieron discursos de diferenciación, de deslegitimación del Estado, de denuncia y de reivindicaciones autonomistas y de autodeterminación. A esto, el Estado respondió con una búsqueda de legitimación negociación, atracción y trabajo conjunto con otros raizales más cercanos a las dinámicas políticas nacionales. Sobre este contexto se delimita la relación de confrontación, cooptación y cooperación de los raizales con el Estado tras el fallo de La Haya de 2012. Los hechos empíricos precisados en esta tesis muestran tanto el dinamismo y la diversidad de

la relación entre las partes implicadas, como la relevancia que tienen los grupos étnicos como factor doméstico en política exterior.

Además, a través de la voz de los raizales involucrados en el proceso aquí descrito, fue posible comprender sus percepciones sobre las estrategias que adelantaron, los intereses que defendieron y las acciones de política exterior en que participaron. Los detalles ofrecidos por los protagonistas permitieron identificar las diferencias entre las distintas agrupaciones de raizales, las formas en que tejieron su participación en la política exterior colombiana, los objetivos que se trazaron, los intereses que defendieron y detalles adicionales sobre los hechos reconstruidos en esta tesis. A partir de estas voces se puede afirmar que los raizales como grupo étnico son un actor con capacidad de incidencia, con agendas propias y con intereses en la política exterior colombiana en los ámbitos que son de su interés, a saber, el territorio y la identidad étnicas.

Ahora bien, aunque la reconstrucción de los hechos dentro de este periodo permitió ver la acción de los raizales, no fue suficientemente clara la forma en que se dio el proceso de toma de decisiones en el gobierno colombiano. Sobre el diferendo limítrofe con Nicaragua, tema de alto interés para Colombia, existen pocos registros sobre los mecanismos que configuran las decisiones dentro del gobierno. Algunos trabajos como el de Gaviria (2014) dan algunas pistas sobre las omisiones cometidas en la configuración de la defensa colombiana ante la CIJ, pero estas se encuentran fuera del periodo de estudio. Por demás, la información existente es escasa y solo puede encontrarse en algunas notas de prensa. La posibilidad de hablar con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores se redujo debido a su imposibilidad de hacer declaraciones oficiales, aunque se hayan podido rescatar algunas declaraciones de manera informal.

Sin embargo, indagar por el proceso de toma de decisiones sobre estos temas complementaría el análisis realizado en esta tesis. Pues determinar el lugar de la participación de la etnia raizal en los mecanismos de toma de decisión de la política exterior colombiana incrementaría nuestro conocimiento sobre la misma y acerca de la participación en ella de grupos minoritarios. el nivel de influencia de las acciones de los raizales mostraría de manera más certera su importancia dentro de la política exterior.

Adicionalmente, aunque esta tesis descubre la diversidad del grupo étnico raizal en su práctica política, falta profundizar en una mirada mucho más general sobre los grupos políticos raizales existentes en el archipiélago, con una delimitación de sus agendas, sus recursos y sus intereses. No obstante, la identificación de los más activos dentro del periodo nos permite ver las diferencias de percepciones y de agendas de al menos dos de estos grupos.

Se ha demostrado que los raizales participan en política exterior. Sin embargo, se afirma eso para el periodo 2012-2017, dejando un largo periodo de análisis por fuera de foco. Sí existen unas relaciones históricas Estado-raizales que han fluctuado entre la cercanía y la distancia, entre el conflicto y la cooperación, es posible que en otros periodos los raizales hayan participado en la política exterior colombiana. Incluso en los tiempos en que hubo una participación expedita de los raizales con nombramientos en embajadas en el Caribe en el gobierno de César Gaviria (1990-1994), es poco lo que se conoce sobre el proceso a través del cuales se consolidaron estos nombramientos, las estrategias subyacentes a estos nombramientos, e incluso se desconocen los resultados logrados por parte de los miembros del grupo étnico en su ejercicio diplomático.

También surge la pregunta si es posible extender las herramientas conceptuales de relacionamiento estratégico de confrontación, cooptación y cooperación a otros casos en donde grupos minoritarios participen en política exterior, ya sean poblaciones de la frontera colombiana o grupos étnicos en otros países. Además, sí deben existir unas condiciones contextuales que permitan abrir esa relación con el Estado, como lo fue aquí la decisión adversa emitida por la CIJ. Los relacionamientos de confrontación, cooptación y cooperación han sido utilizados como formas en las cuales la sociedad civil y el Estado se relacionan en ámbitos de política exterior, lo cual hace pensar que este planteamiento tiene un carácter “viajero”, es decir, que puede ser utilizado para estudiar otros casos de política exterior donde participan grupos minoritarios, sin embargo, se requiere una comprobación empírica para mostrar que el enfoque de relacionamiento estratégico funciona en política exterior.



## Referencias

Abadía, A. & Valencia, I. (2016) “Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre lejanías y cercanías con el poder nacional”. En: Barrero, F (ed.) *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung-KAS Colombia. Pp. 11-56.

Acevedo, J. (2017) “Del Uti Possidetis Iure A La Corte Internacional De La Haya: La Decadencia De La Diplomacia Colombiana En La Defensa Del Territorio” *Summa Iuris*. 5 (2). Pp. 269-295.

Agente Carlos Arrieta dialogó con la autoridad raizal (13 de junio de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 26 de noviembre de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13454:2017-06-13-22-00-38&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:2017-06-13-22-00-38&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Amen SD se pronuncia sobre el fallo de la CIJ de La Haya (17 de enero de 2013) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5091:amen-sd-se-pronuncia-sobre-el-fallo-de-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5091:amen-sd-se-pronuncia-sobre-el-fallo-de-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79)

“Aporte isleño fue fundamental” Embajador Quintana (17 de noviembre de 2016) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de noviembre de 2017. [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12340:2016-11-17-17-39-29&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12340:2016-11-17-17-39-29&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Aranda, G. y Salinas, S. (2015) “Aymaras y mapuches, paradiplomacia y acción colectiva transnacional”. *Cuadernos americanos*. 154 (4). Pp. 153-183.

Ardila, M. (2008) *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

\_\_\_\_\_ (2009) “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. En: *Colombia Internacional*. No. 69. Pp. 108-123.

Ardila, M.; Montilla, P & Garay, Javier (2009) *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Arlington Howard lidera el desacato al fallo de La Haya (28 diciembre de 2012) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5002:arlington-howard-a-la-cabeza-del-desacato&catid=36:politica&Itemid=79](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5002:arlington-howard-a-la-cabeza-del-desacato&catid=36:politica&Itemid=79)

Asamblea Departamental de San Andrés Providencia y Santa Catalina (2012) PAD-276-12. San Andrés Isla. Dactilografiado.

Aury Guerrero está en La Haya y participará en la sesión (7 de octubre de 2015) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10290:2015-10-07-16-37-18&catid=36:politica&Itemid=79](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10290:2015-10-07-16-37-18&catid=36:politica&Itemid=79)

Avella, F. “La diáspora creole anglófona del Caribe occidental”. *Jangwa Pana*, Revista del Programa de Antropología, Universidad del Magdalena No. 2. Pp. 3-16.

Balci, A. (2017) “Writing the world into counter-hegemony: Identity, power and ‘foreign policy’ in ethnic movements”. *International Relations*. 31 (4). Pp. 466-483.

Barrera Sotelo, J.G (2015) *El valor estratégico de la posición geográfica del Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y demás Islas que lo componen, con relación al litigio Colombia Nicaragua*. Dactilografiado. Universidad Militar Nueva Granada.

Benavides, F. & Encinales, A. (2017) “La Corte Internacional de Justicia de La Haya y la definición de las fronteras colombianas: ¿un análisis de la doctrina Gaviria? El caso de Nicaragua Vs. Colombia”. En: Tickner, A & Bitar, S. (eds.) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Ediciones Uniandes.

Bermudez Davis, G. (2013) Proposición 010 de 2013. SGAD-021-13. San Andrés Isla. Dactilografiado.

Bermudez Torres, C. (2014) “Hacia una política exterior colombiana sostenida en el tiempo” *Revista Análisis Internacional*. 5 (2). Pp. 335-350.

Bush, H. (1992) “San Andrés y Providencia: Nacionalismo y separatismo. años 60 y 70”. En: *Credencial historia*. No. 36. Banco de la República. <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-36/san-andres-y-providencia-nacionalismo-y-separatismo>. Recuperado el 15 de marzo de 2017.

\_\_\_\_\_ (29 de junio de 2013) “El mito de la adhesión voluntaria de los isleños a Colombia”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://xn--elisleño-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5956:el-mito-de-la-adhesion-voluntaria-de-los-islenos-a-colombia&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn--elisleño-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:el-mito-de-la-adhesion-voluntaria-de-los-islenos-a-colombia&catid=47:columnas&Itemid=86)

Bush, W. (16 de noviembre de 2012) “La última carta”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. [http://xn--elisleño-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5956:la-ultima-carta&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn--elisleño-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:la-ultima-carta&catid=47:columnas&Itemid=86)

[9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4766:la-ultima-carta&catid=47:columnas&Itemid=86](http://9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4766:la-ultima-carta&catid=47:columnas&Itemid=86)

Canciller explicó marcha de la defensa territorial (14 de abril de 2015) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 15 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9381:canciller-hoguin-explico-excepciones-preliminares&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9381:canciller-hoguin-explico-excepciones-preliminares&catid=67:internacional&Itemid=112)

Canciller: Firma inglesa estudiará el fallo de la CIJ (21 de diciembre de 2012). En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4965:canciller-firma-inglesa-estudiar-el-fallo-de-la-cij&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4965:canciller-firma-inglesa-estudiar-el-fallo-de-la-cij&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Carta de Amen SD al presidente Juan Manuel Santos (13 de mayo de 2013) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5706:carta-de-amen-sd-al-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5706:carta-de-amen-sd-al-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Carta de Corine Duffis al presidente Juan Manuel Santos (4 de septiembre de 2014) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8234:carta-de-corine-duffis-al-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8234:carta-de-corine-duffis-al-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Carta de Harold Bush Howard a The Economist (18 de diciembre de 2012) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 20 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4953:carta-de-harold-bush-a-the-economist&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4953:carta-de-harold-bush-a-the-economist&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Chacón, C. (2016). "Los naufragos de la indeterminación fronteriza". En: *Observatorio OPRIC*. <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/1688-los-naufragos-de-la-indeterminacion-fronteriza.html> . Consultado el 25 de abril de 2018.

Chacón, C. (2018) "Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010). Nuevos enfoques para el estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia" *Análisis Político*. No. 94. Pp. 212-217.

Chacón, H; Mantilla, S. & Román, R. (2018) "Posibilidades de manejo conjunto de la reserva de biósfera Seaflower en la frontera marítima colombo-nicaragüense" *Revista Estrategia, Seguridad y Relaciones Internacionales*. 13 (2) Pp. 39-71.

Charry Joya, C. (2002) "En el trasfondo de la 'colombianización': el archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado colombiano (1888-1924)" *Sociedad y economía*. No. 2. Abril. Pp. 73-94.

Clemente, I. (2018) "Paradiplomacia y relaciones transfronterizas". *Civitas*. 18 (2). Pp.319-331.

Colombia entrega segunda contramemoria en La Haya (27 de septiembre de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 26 de noviembre de 2017. <http://xn--elisleo->

[9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14046:colombia-entrega-segunda-contramemoria-en-la-haya&catid=67:internacional&Itemid=112](http://9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14046:colombia-entrega-segunda-contramemoria-en-la-haya&catid=67:internacional&Itemid=112)

Counter Memorial of the Republic of Colombia (2008) Documento digital. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/16969.pdf> .Consultado el 10 de febrero de 2018.

Creoles de Nicaragua sólo necesitarán pasaporte (27 de julio de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 26 de noviembre de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13682:2017-07-27-22-56-17&catid=67:internacional&Itemid=112](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13682:2017-07-27-22-56-17&catid=67:internacional&Itemid=112)

Davies, R. (1996) “Ethnicity: Inside Out or Outside In?” Krause, J. & Renwick, N. *Identities in international relations*. Londres. Palgrave Macmillan. Pp. 79-98.

Davis, D. y Moore, W (1997) “Ethnicity matters: Transnational ethnic alliances and foreign policy behavior” *International Studies Quarterly*. 41 (1). Pp. 171-184.

Delegación del pueblo raizal visita Nicaragua (12 de marzo de 2014) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7305:delegacion-del-pueblo-raizal-visita-nicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7305:delegacion-del-pueblo-raizal-visita-nicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112)

Delegación raizal visita la costa de Nicaragua (11 de diciembre de 2014) En: “*Diario El Isleño*”. Recuperado el 12 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8748:delegacion-raizal-visita-la-costa-de-nicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8748:delegacion-raizal-visita-la-costa-de-nicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112)

Doyle, M. (1986) “Liberalism and world politics” *The American Political Science Review*. 8 (4). Pp. 1151-1169.

Drekonja, G. (1984) “El diferendo entre Colombia y Nicaragua” *Foro Internacional*. 23 (2). Octubre-Diciembre. Pp. 133-145.

El Archipiélago se escuchó fuerte en Guatemala (22 de marzo de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de noviembre de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13002:2017-03-22-21-50-48&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13002:2017-03-22-21-50-48&catid=67:internacional&Itemid=112)

“El territorio le pertenece al pueblo raizal”: Corine Duffis (17 de marzo de 2016) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de marzo de 2017. [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11080:el-territorio-le-pertenece-al-pueblo-raizal&catid=67:internacional&Itemid=112](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11080:el-territorio-le-pertenece-al-pueblo-raizal&catid=67:internacional&Itemid=112)

El Plan Secreto (s.f.). Bogotá. Dactilografiado.

Equipo Raizal’ se reunió con Santos en la Casa de Nariño (9 de mayo de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 26 de noviembre de 2017.

[http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13243:2017-05-09-08-25-37&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13243:2017-05-09-08-25-37&catid=67:internacional&Itemid=112)

Francis, K. (21 de abril de 2012) “La hora de la verdad”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3716:la-hora-de-la-verdad&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3716:la-hora-de-la-verdad&catid=47:columnas&Itemid=86)

\_\_\_\_\_ (13 de abril de 2013) “Se hace camino al andar...”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5555:se-hace-camino-al-andar&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5555:se-hace-camino-al-andar&catid=47:columnas&Itemid=86)

\_\_\_\_\_ (15 de noviembre de 2014) “El mar nuestro de cada día”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8620:el-mar-nuestro-de-cada-dia&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8620:el-mar-nuestro-de-cada-dia&catid=47:columnas&Itemid=86)

\_\_\_\_\_ (1 de agosto de 2018) “The emancipator: Philip Beekman Livingston”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 5 de mayo de 2019. [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15798:the-emancipator-philip-beekman-livingston&catid=47:columnas&Itemid=86](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15798:the-emancipator-philip-beekman-livingston&catid=47:columnas&Itemid=86)

Francis, K.; Mow, J.M. & Gallardo, H. (1 de mayo de 2015) “Los derechos del pueblo raizal de San Andrés”. En: *Diario el Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3716:la-hora-de-la-verdad&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3716:la-hora-de-la-verdad&catid=47:columnas&Itemid=86)

García Taylor, S.A. (2017) *Autonomía en el Caribe Suroccidental como contrapunto al Estado-Nación. El caso de la isla de San Andrés, Colombia*. (Tesis de doctorado). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Galvis, R; Arévalo, W, Sarmiento, A. & Caro, M. (2012) “El diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia. Traducción del Fallo de la Corte Internacional de Justicia en el Diferendo Territorial y Marítimo (Nicaragua c. Colombia). Decisión sobre el fondo” *Anuario colombiano de Derecho Internacional*. Vol. 5. Pp. 219-396.

Gaviria Liévano, E. (2014) *La desintegración del Archipiélago de San Andrés y el Fallo de la Corte de La Haya. Errores y omisiones de la defensa colombiana*. Bogotá: Editorial Temis.

Gobernadora de San Andrés asistió a audiencias orales (7 de octubre de 2015) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10293:2015-10-08-00-14-06&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10293:2015-10-08-00-14-06&catid=67:internacional&Itemid=112)

González, F. (1997) *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá: CINEP. Tomo I.

González Palacios, M.A. (2016) “Colombia Insular: Construcción de identidad y movilización del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia”: *Análisis político*. No. 86. Pp. 141-158.

González Pérez, M. (1997) *Gobiernos pluriétnicos. La constitución de regiones autónomas en Nicaragua*. México D.F.: Plaza y Valdés.

Guevara, N. (2006) “Self-determination is not a sin; it is a human right, a God given right: autonomismo y religion bautista en San Andrés Isla”. *Memorias*. 3 (5).

\_\_\_\_\_ (2007) “San Andrés Isla, memorias de la colombianización y reparaciones”. En: Rosero, C & Barcelos, L. (eds.) *Afroreparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Re-parativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: CES. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 295-318.

Hace 400 años estamos aquí (4 de octubre de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 22 de noviembre de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14082:2017-10-04-14-33-14&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14082:2017-10-04-14-33-14&catid=60:actualidad&Itemid=96)

Halperin, M. & Clapp, P. (2006) *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Haney, P. y Vanderbush, W. (1999) “The role of ethnic interest groups in U.S. foreign policy: The case of the Cuban American National Foundation” *International studies quarterly*. 43 (2) Pp. 341-361.

Hawkins: “Le pedimos a Santos que comparezca ante La Haya” (6 de noviembre de 2016) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de noviembre de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12289:everth-hawkins-le-pedimos-a-santos-que-comparezca-ante-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12289:everth-hawkins-le-pedimos-a-santos-que-comparezca-ante-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79)

Holguín, M. A. (2012) GACIJ No. 70130. Nota PAD – 276 – 12. Bogotá. Dactilografiado.

Holsti, K.J. (1970) “National role conception in the study of Foreign Policy”. *International Studies Quarterly*. 14 (3) Pp. 233-309.

Hudson, V. (2005) “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations” *Foreign Policy Analysis*. No. 1. Pp. 1-30

\_\_\_\_\_ (2012) “The history and evolution of foreign policy analysis”. En: Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (eds.) *Foreign Policy Analysis. Theories, cases, actors*. Londres: Oxford University Press. Pp. 13-95.

Ibarra Rodríguez, J. (2017) “La plataforma continental extendida o ampliada” *Revismar*. No. 957. Marzo-abril. Pp. 6-11.

La Corte de La Haya acepta dos contrademandas de Colombia a Nicaragua (16 de noviembre de 2017) En: *Agencia EFE*. Recuperado el 26 de noviembre de 2017.

<https://www.efe.com/efe/america/politica/la-corte-de-haya-acepta-dos-contrademandas-colombia-a-nicaragua/20000035-3440389>

La Haya: Vigorosa presentación del agente Arrieta (28 de septiembre de 2015) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 20 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10238:2015-09-28-10-58-33&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10238:2015-09-28-10-58-33&catid=67:internacional&Itemid=112)

Lequesne, C. & Paquin, S. (2017) "Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect". En: *International Negotiation*. No. 22. Pp. 183-204.

Lutz, C. (2017). "Considering Ukraine's Ethnic Minorities and Their Influence on Russian Foreign Policy". *Orbis*. Abril. Pp. 369-380.

Mantilla, S; Chacon, C.& Román, R. (2016) "Toward building a Cross-Border Integration Region among five Caribbean countries" *Frontera Norte*. 28 (56). Pp. 5-33.

Marmolejo, N. (28 de marzo de 2015) "Otra vez el secretismo y la exclusión". En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 12 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9299:otra-vez-el-secretismo-y-la-exclusion&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9299:otra-vez-el-secretismo-y-la-exclusion&catid=47:columnas&Itemid=86)

Mathias Jr., C. (1981) "Ethnic groups and foreign policy" *Foreign Affairs* No. 59.

McHugh, J. (2015) "Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces" *Canadian Foreign Policy Journal*. 21 (3). Pp. 238-256.

McKay, J. (1978) "Ethnicity and the ethnic group: A conceptual analysis and reformulation". *Ethnic and racial studies*. 1 (4). Pp. 412-427.

Molano Bravo, A. (8 de junio de 2013) "El fallo de los raizales I". En: *Diario El Espectador*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-fallo-de-los-raizales-i-articulo-426708>

\_\_\_\_\_ (10 de junio de 2013) "El fallo de los raizales II". En: *Diario El Espectador*. Recuperado el 12 de marzo de 2017. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-fallo-de-los-raizales-ii-articulo-426864>

Moore, W. (2002) "Ethnic Minorities and Foreign Policy" *SAIS Review*. 22 (2) Pp. 77-91.

Moravcsik, A. (1997) "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics": *International Organization*. 51 (4). Pp. 513-553.

Navalón, R. & Stavridis, S. (2018) "El derecho a la autodeterminación de los pueblos en la protodiplomacia parlamentaria catalana: los casos palestino y saharauí" *Comillas Journal of International Relations*. No. 11. Pp. 51-70.

Newball: "que el Presidente pida perdón a los raizales" (30 de noviembre de 2012) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. <http://xn--elisleño->

[9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4853:ralph-newball-que-el-presidente-pida-perdon-a-los-raizales&catid=36:politica&Itemid=79](http://9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4853:ralph-newball-que-el-presidente-pida-perdon-a-los-raizales&catid=36:politica&Itemid=79)

Nombrado Fady Ortiz consejero de Relaciones Exteriores (11 de abril de 2016) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 18 de noviembre de 2017. [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11193:nombrado-fady-ortiz-consejero-de-relaciones-exteriores&catid=36:politica&Itemid=79](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11193:nombrado-fady-ortiz-consejero-de-relaciones-exteriores&catid=36:politica&Itemid=79)

Ortiz Roca, F. (2013) *Autodeterminación en el Caribe: el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe.

\_\_\_\_\_ (9 de septiembre de 2012) “El 'uti possidetis iuris' Vs la autodeterminación”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4436:el-uti-possidetis-iuris-vs-autodeterminacion-de-los-pueblos&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4436:el-uti-possidetis-iuris-vs-autodeterminacion-de-los-pueblos&catid=47:columnas&Itemid=86)

\_\_\_\_\_ (27 de octubre de 2012) 1912 - 2012 “Raizal Pipl: 100 yiers fi self-determinieshan”. En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 10 de marzo de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4672:1912-2012-raizal-pipl-100-yiers-fi-self-determinieshan&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4672:1912-2012-raizal-pipl-100-yiers-fi-self-determinieshan&catid=47:columnas&Itemid=86)

Pabon Arrieta, J.A. (2016) “Política exterior, autonomía regional y derechos humanos en Colombia” *Advocatus*. No. 20. Pp. 103-115.

Paquin, S. (2004) *Paradiplomatie et relations internationales*. Bruselas : PIE Peter-Lang.

Peña Chivata, C. (2015) *Análisis de posibles escenarios de conflicto para Colombia en el Mar: El Mar Caribe, escenario de conflicto futuro por los intereses geo-estratégicos convertido en el mediterráneo de América*. Madrid: Editorial Académica Española.

Petersen, K. (2010) “A Research Note: Reexamining Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behavior” *International interactions*. 30 (1). Pp. 25-42.

Pueblo raizal protesta y solicita reunión al presidente Santos (19 de marzo de 2016) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 22 de marzo de 2017. [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11087:2016-03-19-10-28-53&catid=36:politica&Itemid=79](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11087:2016-03-19-10-28-53&catid=36:politica&Itemid=79)

Puyo Tamayo, G.A. (Ed.) (2018) *Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, F. (2014) “El meridiano 82 factor de crisis para la seguridad nacional” *Saber, ciencia y libertad*. 9 (1). Pp. 61-74.

Raizales en la ONU: "el Fallo de La Haya violó nuestros derechos" (7 febrero de 2013) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5207:raizales-en-la-onu-qel-fallo-de-la-haya-violo-nuestros-derechos&catid=67:internacional&Itemid=112](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5207:raizales-en-la-onu-qel-fallo-de-la-haya-violo-nuestros-derechos&catid=67:internacional&Itemid=112)

Raizales hablarán en la CIDH sobre situación del archipiélago (20 de marzo de 2017) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 21 de noviembre de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12993:2017-03-20-19-53-23&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12993:2017-03-20-19-53-23&catid=67:internacional&Itemid=112)

"Raizales participarán en negociaciones bilaterales" (18 de marzo de 2016) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 16 de noviembre de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11085:2016-03-19-00-46-04&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11085:2016-03-19-00-46-04&catid=36:politica&Itemid=79)

Raizales tendrán representación en el Congreso (18 de noviembre de 2014). En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8632:raizales-tendran-representacion-en-el-congreso&catid=36:politica&Itemid=79](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8632:raizales-tendran-representacion-en-el-congreso&catid=36:politica&Itemid=79)

Regresó delegación isleña de las Naciones Unidas (11 de febrero de 2013) En: *Diario El Isleño*. Recuperado el 11 de marzo de 2017. [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5223:regreso-delegacion-islana-de-las-naciones-unidas&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5223:regreso-delegacion-islana-de-las-naciones-unidas&catid=36:politica&Itemid=79)

Robinson, D. (2005) "El pueblo raizal en Colombia" En: Dussan, C. & Rodríguez, G. (Eds) *Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y Jurisprudencia*. Bogotá: Centro editorial Universidad del Rosario. Pp. 217-237.

Robles Castro, A.G (2014) *Efectos y reacciones al fallo de la Corte Internacional de Justicia CIJ en el Diferendo de Nicaragua-Colombia*. (Tesis de pregrado). Universidad Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.

Rose, G. (1998) Neoclassical realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 51 (1). Pp. 144-172.

Rubenzler, T. (2008) "Ethnic minority interest group attributes and U.S. foreign policy influence: A qualitative comparative analysis" *Foreign Policy Analysis*. 4 (2). Pp. 169-185.

Rubenzler, T. y Reed, S. (2010) "Ethnic minority groups and US Foreign Policy: Examining congressional decision making and economic sanctions" *International Studies Quarterly*. 54 (3). Pp. 755-777.

Salgar Antolínez, D. (20 de marzo de 2016) "Se construye agenda para las relaciones con Nicaragua". En: *Diario El Espectador*. Recuperado el 18 de noviembre de 2017. <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/se-construye-nueva-agenda-mejorar-relaciones-nicaragua-articulo-622992>

Sánchez, F. & Mejía, S. (2014) "De Panamá a San Andrés: mutaciones de la política exterior colombiana" *Comentario Internacional*. No. 14. Pp. 31-51.

Sanín, N. & Ceballos, M. (2013) *La llegada del dragón ¿Falló La Haya?*. Bogotá: Panamericana Editorial.

- Shain, Y. (1995) "Multicultural foreign policy" *Foreign Policy*. No. 100. Pp. 69-87.
- Tickner, A & Bitar, S. (eds.) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Ediciones Uniandes.
- Torrijos, V. (2012) "La paradiplomacia de las FARC" *Revista política y estrategia*. No. 120. Pp. 15-56.
- Torres, S. (2010) "¿Raizales, Pañas, Fifty, Turcos O Isleños?: Construcción De Identidades En Un Contexto Multiétnico" *Palabra*. No. 11. Pp. 122-143.
- Trejos Rosero, L.F. (2015) *Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010)*. Barranquilla, Colombia: Ibañez. Universidad del Norte.
- Trujillo García, C.H y Torres Villarreal, M.L (Eds.) (2013) *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el Fallo de la Haya: Análisis de caso Nicaragua-Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Valencia, I. (2005) "La encrucijada de lo raizal" *Cuadernos del Caribe*. No. 5. Pp. 48-52.
- \_\_\_\_\_ (2011) "Impactos del reconocimiento multicultural en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social". En: *Revista colombiana de antropología*. 47 (2). Julio-diciembre. Pp. 69-95.
- Valencia Restrepo, H. (2013) "El fallo insólito o antisalomónico sobre el diferendo colombo-nicaragüense". *Analecta Política*. 4(5) Pp. 227-279.
- Valenzuela, E. & Yevenés, P. (2015) "Aproximación al concepto de cooptación política. La maquinaria presicrática y sus formas". *Polis*. No. 40. Pp. 1-17.
- Vanderbush, W. (2009) "Exiles and the Marketing of U.S. Policy toward Cuba and Iraq" *Foreign Policy Analysis*. No. 5. Pp. 287-306.
- Villar, R. (2003) "Introducción: De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas". En: Bombal, I. & Villar, R. (eds.) *Organizaciones de la Sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal. Pp. 13-30.
- Watanabe, P. (1984) *Ethnic Groups, Congress, and American Foreign Policy: The Politics of the Turkish Arms Embargo*. Michigan: Greenwood Press.
- Zakaria, F. (1992) "Realism and domestic politics: A review essay" *International Security*. 17 (1) Pp. 177-198.
- Zeraoui, Z. (2011) "Para entender la paradiplomacia" *Desafíos*. 28 (1). Pp. 15-34.
- Zhu. Y. y Blackford, D. (2005) "Ethnic minority issues in China's foreign policy: perspectives and implications" *The Pacific review*. 18 (2). Pp. 243-264.

## A. Anexos

Entrevistas realizadas a raizales involucrados en la política exterior colombiana entre 2012 y 2017

**Cuestionario entrevistado 1:** Kent Francis James – Ex gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ex embajador en Belice y Jamaica.

1. ¿Cómo podría describir la relación entre los distintos grupos de raizales y el Estado tras los cinco años del fallo de La Haya?
2. Le voy a mencionar distintos hechos, con la idea de que usted me diga cuáles cree que fueron los efectos concretos de los mismos en todo el proceso desde 2012 hasta ahora:
  - Visita de raizales a la ONU junto con Cancillería
  - Visita a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU
  - Visita de grupo de raizales a la costa caribe nicaragüense y al presidente Ortega
  - La militarización de la primera iglesia bautista en la presentación del “segundo round” en La Haya
3. El 19 de noviembre de 2014, el presidente Juan Manuel Santos en Coral Palace anunció que buscaría un tratado con Nicaragua por petición de los raizales- ¿Fue una declaración diplomática por el contexto en que se dio o cree que fue la presión de los raizales la que produjo este efecto? De ser la segunda opción, ¿cómo fue el proceso?
4. Usted, junto con distintas personalidades hace parte del grupo de los seis o el “raizal team” como se le ha denominado al grupo ¿cómo se consolida este grupo? ¿cuál fue el proceso de selección?
5. De lo realizado con este grupo en las reuniones con el gobierno nacional ¿cuáles han sido los resultados? ¿qué acuerdos y avances específicos se han dado que posicionen la agenda raizal?
6. ¿Cree que hay una inclusión real de los isleños en el proceso post Haya? ¿o es algo cosmético?
7. ¿Considera que el gobierno se ha tomado en serio la agenda raizal y la ha llevado a cabo? O, por el contrario, ha sido todo muy coyuntural.

8. ¿Qué opinión le merece los nombramientos como el de Fady Ortiz, Elizabeth Taylor, posteriormente al segundo “round” de La Haya?
9. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?
10. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?
11. ¿Considera usted que el gobierno ha visto a los raizales como un instrumento de legitimidad y no como un protagonista en lo sucedido desde 2012 hasta 2017?
12. ¿Quiénes son sus contrapartes en la mesa con el gobierno?

**Cuestionario Entrevistado 2:** Everth Hawkins – Político local. Actual candidato a la gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

1. ¿Cómo podría describir la relación entre los distintos grupos de raizales y el Estado tras los cinco años del fallo de La Haya?
2. ¿Cuáles son sus propuestas de cara a lo venidero en materia de política exterior en el Caribe en lo referente a Nicaragua?
3. ¿Han incluido todas las posiciones de los raizales dentro de la agenda de diálogo con el gobierno? ¿O el gobierno les ha restringido algunos temas?
4. ¿Por qué la estrategia se ha llevado con tanto silencio? ¿No ha sido esta una crítica de los raizales?
5. Usted, junto con distintas personalidades hace parte del grup de los seis o el “raizal team” como se le ha denominado al grupo ¿cómo se consolida este grupo? ¿cuál fue el proceso de selección?
6. De lo realizado con este grupo en las reuniones con el gobierno nacional ¿cuáles han sido los resultados? ¿qué acuerdos y avances específicos se han dado que posicionen la agenda raizal?
7. ¿Cree que hay una inclusión real de los isleños en el proceso post Haya? ¿o es algo cosmético?
8. ¿Considera que el gobierno se ha tomado en serio la agenda raizal y la ha llevado a cabo? O, por el contrario, ha sido todo muy coyuntural.
9. ¿Qué opinión le merece los nombramientos como el de Fady Ortiz, Elizabeth Taylor, posteriormente al segundo “round” de La Haya?
10. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?
11. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?

12. ¿Considera usted que el gobierno ha visto a los raizales como un instrumento de legitimidad y no como un protagonista en lo sucedido desde 2012 hasta 2017?

13. ¿Quiénes son sus contrapartes en la mesa con el gobierno?

**Cuestionario entrevista 3:** Fady Ortiz Roca – Abogado, magister en estudios del Caribe. Actualmente miembro de la UTL de Elizabeth Jay Pang, representante a la Cámara por el archipiélago.

1. Desde la etapa previa al fallo en 2012, usted ha sido muy crítico de lo que hacía el gobierno colombiano ¿cree que dicha posición le allanó el camino para llegar a La Haya? ¿Quería el gobierno silenciarlo diplomáticamente?

2. Desde 2012 ud llamó a una intervención a través de la CIDH por parte de los raizales para alcanzar la autodeterminación. ¿Participó ud en la decisión del Estado colombiano de acudir también a dicha Corte?

3. Ud fue nombrado junto con un grupo que la prensa llamó el “dream team” isleño para liderar a los raizales ¿qué pasó? ¿por qué terminó todo en manos del hoy llamado “raizal team”?

4. ¿Por qué se dio su salida de La Haya?

5. ¿Cuáles fueron sus aportes a la gestión que se le encomendó en La Haya? ¿Cree que sus propuestas calaron en la estructura diplomática colombiana?

6. ¿Participó o ha participado en reuniones referentes a la consolidación y logro de un tratado bilateral?

7. ¿Cree que hay una inclusión real de los isleños en el proceso post Haya? ¿o es algo cosmético?

8. ¿Considera que el gobierno se ha tomado en serio la agenda raizal y la ha llevado a cabo? O, por el contrario, ha sido todo muy coyuntural.

9. ¿qué opinión le merece el “raizal team”?

10. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?

11. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?

12. ¿Considera usted que el gobierno ha visto a los raizales como un instrumento de legitimidad y no como un protagonista en lo sucedido desde 2012 hasta 2017?

13. ¿Podría mencionar resultados concretos de la inclusión de los raizales en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya en 2012?

**Cuestionario entrevista 4:** Germán Celis Gordon – Miembro de AMEN SD. Líder juvenil

1. ¿Cómo podría describir la relación entre los distintos grupos de raizales y el Estado tras los cinco años del fallo de La Haya?
2. Le voy a mencionar distintos hechos, con la idea de que usted me diga cuáles cree que fueron los efectos concretos de los mismos en todo el proceso desde 2012 hasta ahora:
  - Visita de raizales a la ONU junto con Cancillería
  - Visita a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU
  - La militarización de la primera iglesia bautista en la presentación del “segundo round” en La Haya
3. Usted, junto con otras personalidades visitó Nicaragua en diciembre de 2014. ¿cómo se produjo esta visita? ¿de dónde surgió la iniciativa? ¿qué efectos produjo dentro de los raizales y cuál cree que fue el efecto ante el Estado colombiano?
4. ¿Cree que dicho evento de su visita a Nicaragua cambió de manera positiva la acción del Estado colombiano? ¿O, por el contrario, la radicalizó?
5. ¿Qué efecto querían producir?
6. En una columna de 2016, usted ha manifestado que el pueblo raizal “ha invertido muchos recursos y esfuerzos ante Naciones Unidas” ¿podría contarnos cuáles fueron esos esfuerzos?
7. En el mismo artículo, habla de bloqueos de Colombia para acercarse a las autoridades de Naciones Unidas. ¿Podría darnos ejemplos?
8. Actualmente, junto con el gobierno trabaja el llamado “raizal team” ¿qué opinión le merece los nombres que lo conforman?
9. ¿Cree que este grupo moviliza la agenda que se genera en el corazón de la organización raizal?
10. ¿Cree que el grupo AMEN SD ha perdido participación en el tema de La Haya por la consolidación del “raizal team”?
11. ¿Considera que el Estado colombiano se ha tomado en serio las demandas de los raizales en el tema de política exterior? Ejemplo, la consolidación de un tratado, las visas de los nicaragüenses, ¿o todo es para ganar legitimidad?
12. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?
13. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?

Cuestionario entrevista 5: Walt Hayes Bryan – Líder social de San Andrés

1. ¿Cómo podría describir la relación entre los distintos grupos de raizales y el Estado tras los cinco años del fallo de La Haya?

2. Se ha conformado un grupo que se conoce como el “raizal team” ¿qué opinión le merece dicho grupo? ¿cree que ha podido posicionar una agenda raizal en la configuración del tratado con Nicaragua y en la CIJ?
3. Usted asistió con otros notables a la CIDH luego de que Colombia solicitara una opinión consultiva. ¿Qué se quería lograr con dicha visita? ¿reforzar los argumentos del Estado colombiano? ¿O por el contrario denunciar a este por sus acciones y omisiones?
4. ¿Cree que el Estado colombiano está finalmente involucrando a los raizales en la consolidación de la política exterior hacia el Caribe? ¿Hacia Nicaragua? ¿en el caso ante la Corte?
5. En dos oportunidades el grupo AMEN SD viajó a Nicaragua de cuenta propia para establecer diálogo con las autoridades nicaragüenses ¿cuál era el propósito de la visita? ¿lograron consolidar dicho propósito? ¿cómo siente que el Estado colombiano recibió dichas visitas?
6. ¿Cree que Colombia finalmente empezó a visibilizar lo raizal en su estrategia jurídica ante a CIJ en la aproximación con Nicaragua?
7. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?
8. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?

**Cuestionario entrevistado 6:** Enrique Pusey Bent – Pastor y líder de S.O.S y AMEN SD

1. ¿Cómo podría describir la relación entre los distintos grupos de raizales y el Estado tras los cinco años del fallo de La Haya?
2. Usted, junto con otras personalidades visitó en dos oportunidades Nicaragua ¿cuál fue el propósito de la visita? ¿cómo percibió que reaccionó el Estado colombiano? ¿cree que se cumplió el propósito de la visita? ¿el acuerdo firmado hizo que el gobierno reaccionara de manera positiva para incluir a los raizales?
3. ¿La autoridad raizal ha planteado alguna otra acción internacional?
4. ¿Qué objetivo hay en reunirse con delegaciones como la de Cataluña o la de Islas Cayman?
5. ¿Qué opinión tiene del conocido “raizal team”? ¿cree que ha logrado posicionar la agenda raizal ante el gobierno? ¿cree que este grupo ha incidido en las decisiones del gobierno colombiano? ¿dialogan con la autoridad raizal?
6. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?
7. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?

Cuestionario entrevistado 7: Joaquín Polo Montalvo – Abogado, político sanandresano, exdirector de la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes

1. De nuevo, se está a la expectativa de la determinación de la Corte sobre la demanda de plataforma continental extendida ¿cómo percibe usted que se ha llevado esta segunda parte del proceso?
2. Usted llega con el cambio de equipo de defensa en diciembre de 2012 ¿cómo se produce su llegada allí? ¿percibe usted que su llegada se debió all afán de incluir a un sanandresano en el equipo?
3. ¿cuál fue su papel dentro del equipo de defensa?
4. ¿cree que para 2012 y 2013, la carta de incluir a lo raizal en la estrategia se había contemplado?
5. Se habla de diferencias suyas con el grupo de abogados y la ministra aunque usted los ha negado, pero ¿sí se produjo alguna desavenencia respecto a la estrategia que se llevaba a cabo?
6. ¿cuáles fueron los motivos de su salida?
7. ¿qué opinión le merece el grupo actual que viene trabajando con el gobierno, más conocido como “raizal team”?
8. ¿Cree que hay una preocupación real por abrir los espacios de participación a los raizales o es una cuestión más cosmética?
9. ¿cómo percibe usted lo errática que ha sido la búsqueda de participación de representantes de la población raizal?
10. ¿cree que los raizales han logrado incidir en algunas de las decisiones de Colombia?
11. ¿Cómo podría describir la relación entre los distintos grupos de raizales y el Estado tras los cinco años del fallo de La Haya?
12. ¿Cuál cree ud que es el alcance de los raizales en la política exterior?
13. ¿Cuál debería ser el papel de los raizales en la política exterior?
14. ¿Considera usted que el gobierno ha visto a los raizales como un instrumento de legitimidad y no como un protagonista de lo sucedido entre 2012 y 2017?

**Cuestionario entrevistado 8:** Corine Duffis – Lideresa de AMEN SD

1. Justo tras el primer fallo de La Haya, la Cancillería y el Gobierno Nacional arrancaron una serie de talleres en donde usted participó planteando una posición muy clara sobre lo que usted llama “la rifa del territorio” por parte del Estado. ¿cómo afectó la relación entre raizales y Estado lo determinado por la Corte?
2. Ustedes no recibieron muy bien la dinámica del subsidio a los pescadores ¿cómo percibieron esa y las demás acciones de Colombia inmediatamente después del fallo?

3. Ustedes visitaron a la ONU, exactamente a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ¿qué efectos tuvo esta visita? ¿la Cancillería tuvo participación en la coordinación y realización de esta reunión? ¿fue por iniciativa propia?
4. Se realizaron dos visitas a Nicaragua y me gustaría hablar de la primera del 12 de marzo de 2014. ¿cuál fue el propósito de esta visita? ¿se reunieron con el presidente Ortega? ¿La Cancillería apoyó y respaldó esta visita? Sí no fue así ¿les manifestaron alguna molestia por esto? ¿de dónde vinieron las críticas posteriores que se les hizo en las islas por este viaje?
5. Respecto a la segunda visita, esta se hizo a la costa nicaragüense, allí firmaron un acuerdo ¿cuál era el propósito de esta segunda visita? Sí no fue así ¿les manifestaron alguna molestia por esto? ¿cree que uno de los acuerdos logrados fue el insumo para el decreto posterior emitido por Cancillería para la supresión de visas a los creoles nicaragüenses?
6. ¿Sabe usted en qué quedó la instalación de la oficina de asuntos e intereses raizales a Nicaragua?
7. Ustedes el 17 de marzo de 2016 sentaron su voz de protesta por la no inclusión de los raizales en los asuntos de La Haya ¿creen que esto fue lo que abrió la puerta a la llegada de los conocidos como “raizal team”? ¿por qué si ustedes insistieron, ninguno del grupo de la autoridad raizal hace parte del mismo?
8. ¿qué factores políticos llevaron a su renuncia de la autoridad raizal?
9. ¿qué opinión le merece el raizal team? ¿cree que ha logrado movilizar la agenda raizal en el tema de La Haya ante el gobierno colombiano?
10. ¿Cuál cree que ha sido la incidencia de los raizales en la política exterior colombiana en este asunto de La Haya?
11. ¿Cuál cree que debería ser el papel de los raizales en la política exterior colombiana?

**Cuestionario entrevistado 9:** Harold Bush Howard. Analista político, columnista de El Isleño

1. Usted estuvo como testigo directo en las audiencias del primer fallo de La Haya en 2012 ¿Cómo percibió la presencia de lo raizal en los argumentos y posiciones de Colombia ante la Corte?
2. Y respecto a ese primer proceso ¿siente Ud. que hubo alguna participación de los isleños o raizales de las islas en alguno de estos argumentos?
3. Tras este primer fallo ¿cómo evalúa Ud. la relación que se produjo entre los Raizales y el gobierno nacional y las instituciones estatales?
4. ¿Cómo evalúa Ud. la solicitud del acta de adhesión al gobierno nacional que compruebe que las Islas le pertenecen a Colombia? ¿Cree que fue un desafío para el gobierno? ¿Lo considera un movimiento inocuo? ¿Algo fundamental? ¿Simbólico?
5. Ud. fue anunciado junto con otros isleños para participar en lo que en su momento se presentó como el “Dream Team” que acompañaría los procesos jurídicos ante La Haya en caso de

una segunda demanda del Estado de Nicaragua que finalmente llegó. ¿Cómo fue este proceso? ¿Cuál iba a ser su papel dentro de este grupo? ¿Por qué jamás se consolidó? ¿Cree que fue una forma de mostrar participación de forma decorativa?

6. Más adelante, aparece un grupo llamado “Raizal Team”, en un momento en el cual había una disputa por sí el Estado colombiano a través del gobierno debía comparecer ante la Corte tras la segunda demanda. Finalmente el gobierno anunció que participaría de nuevo en el proceso y ud en una columna del 16 de abril de 2016 afirmó que existió presión raizal para que Colombia compareciera ¿Cree que hubo incidencia de este grupo en la permanencia de Colombia ante los jueces de la Corte? ¿Hubo otros grupos?

7. Respecto a este mismo grupo ¿cómo logra este consolidarse a diferencia del que Ud. era partícipe? ¿Cree que esta participación es relevante y logra incidir en los procesos que lleva a cabo el equipo jurídico de Colombia?

8. En varias oportunidades Ud. ha manifestado que hay “raizales” trabajando con el equipo jurídico nicaragüense. ¿Podría explicarnos a partir de su conocimiento cuál es su rol allí? ¿Son raizales mudados a Nicaragua o estaban allí desde antes del Fallo? Sí viajaron a trabajar con los nicaragüenses ¿cree que fue una forma de confrontar al gobierno colombiano en pro de consolidar estrategias propias de los raizales y sus demandas históricas hacia el Estado colombiano?

9. Hay dos hechos que me gustaría que comentara. La presentación de un grupo de Raizales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos tras la solicitud de Colombia de una opinión consultiva y la visita de un grupo de raizales al presidente Daniel Ortega y a la Costa Caribe nicaragüense. ¿qué opinión le merecen estos hechos? ¿cómo siente que fue percibido por el gobierno colombiano? ¿cree que fue una forma de desafiar al gobierno actual? ¿tuvo alguna incidencia material o simbólica?

10. Algunos raizales son enfáticos en que han buscado tener participación en instituciones internacionales como el comité de descolonización y el grupo de pequeñas islas de la ONU, sin embargo, es poca la evidencia que puede encontrarse al respecto ¿Ud. conoce algo sobre este particular? ¿O siente que es más una forma de vender una imagen de actores internacionales?

11. En uno de los Congresos raizales, se dio la presencia y participación de personas venidas de Cataluña y Gran Caimán, con los cuales los raizales tuvieron la posibilidad de dialogar sobre autonomía y autodeterminación ¿Cuál es su opinión sobre este tipo de acciones? ¿Cómo percibe que ha reaccionado el gobierno colombiano y las instituciones estatales ante la diversidad de frentes que han abierto los raizales para posicionar una postura propia y sus reivindicaciones?

12. En algún momento se habló de un tratado en donde debían participar los raizales pero los acercamientos con Managua parecen bastante precarios ¿Cómo ve Ud. el tema del tratado y la participación de los raizales en su negociación?

13. ¿Cuál cree que es el alcance de los isleños en la política exterior colombiana en todo este asunto de límites con Nicaragua?

14. ¿Cuál cree que debería ser el papel de los Isleños en la política exterior colombiana?

**Cuestionario entrevistado 10:** Endis Livingston – Líder raizal. Miembro de la Autoridad Raizal que negocia el Estatuto Raizal.

1. En 2014, usted se manifestó respecto a la estrategia de la zona contigua integral de manera muy crítica ¿cree que el Estado actuó tardíamente sobre este tema?
2. ¿Cómo percibe que se modificaron las relaciones entre los raizales y el Estado tras lo sucedido en La Haya? ¿Hubo más cercanía? O, por el contrario ¿se amplió la distancia entre unos y otros?
3. Como consejero de planeación, usted fue enfático en la aplicación de instrumentos internacionales para la elaboración del Estatuto ¿Cree que esto se hizo de cara al documento que resultó de las negociaciones con el gobierno?
4. ¿Cómo se dio la presencia de un grupo de raizales ante la CIDH? ¿Cómo se acordó participar en la solicitud de opinión consultiva?
5. En esa presentación ¿Cuáles eran los objetivos del grupo que se presentó en Guatemala? ¿Cree que se cumplieron?
6. ¿Recibieron alguna crítica o queja del gobierno por su participación en este espacio? ¿La cancillería?
7. ¿Qué opinión le merece el conocido “raizal team”? ¿Cree que ha respondido a los intereses de los raizales en lo referente al pleito en La Haya? ¿Hay diálogo con ellos?
8. ¿Siente que el gobierno anterior respondió a alguna de las demandas de los raizales en lo referente a las acciones de política exterior respecto a lo acontecido en La Haya?
9. ¿cuál cree que es el papel de los raizales en la política exterior colombiana?
10. ¿Cuál cree que debería ser el papel de los raizales en la política exterior colombiana?

**Cuestionario entrevistado 11:** Ofelia Livingston. Lideresa raizal, miembro de la Autoridad Raizal que negocia el Estatuto Raizal.

1. ¿Cómo percibe usted las relaciones entre los raizales y el Estado colombiano tras lo sucedido en La Haya en 2012?
2. Usted ha participado de varias de las negociaciones del Estatuto Raizal ¿Cree que este es solo un efecto producido por el tema de La Haya o va más allá de esto?
3. ¿Cómo se llegó a la decisión de participar en la opinión consultiva de la CIDH? ¿Qué objetivos se tenían? ¿Cree que se lograron?
4. ¿Recibió usted algún tipo de crítica por la participación en este espacio por parte de algún funcionario del Estado colombiano? ¿cómo se tomó esta participación por parte del pueblo raizal?

5. Desde 2016 se consolidó el llamado “raizal team” luego de que se demandara la participación de los raizales en el asunto de La Haya ¿Cree que la demanda del pueblo raizal de participar se cumplió con la inclusión de este equipo de raizales?
6. ¿Qué opinión le merece el raizal team? ¿Mantienen un diálogo con ellos en los temas específicos de La Haya? ¿Cómo se da esta comunicación?
7. ¿Cuál cree que es el papel actual de los raizales en la política exterior colombiana?
8. ¿Cuál cree que debería ser el papel de los raizales en la política exterior colombiana?

**Cuestionario entrevistado 12:** Funcionario de Cancillería cercano a los temas de La Haya

1. Tengo entendido que su llegada a acompañar este proceso de La Haya fue en 2014, tras el primer fallo ¿es correcto? ¿o su participación fue previa? ¿Cuál fue su papel en el desarrollo de las acciones de la Cancillería tras el primer fallo?
2. Dentro de su labor, ha acompañado distintos espacios de encuentro con la población raizal del archipiélago ¿cómo percibe la relación con ellos y el Estado? ¿siente que hay hostilidad? ¿se es muy crítico con la Cancillería?
3. El presidente Santos tuvo un encuentro en San Andrés en donde consolidó un grupo de raizales llamado “raizal team” ¿conoce usted cuál es el papel de ellos en todo el proceso llevado a cabo por el gobierno colombiano respecto al diferendo con Nicaragua?
4. El gobierno colombiano insistió en no presentarse a La Haya tras la decisión de esta de declararse competente respecto a la solicitud de la plataforma continental extendida ¿Por qué, finalmente, se entregó la contramemoria y se atendió al segundo llamado de la Corte? ¿qué factores incidieron en esta decisión? ¿Tuvieron relevancia los raizales en este cambio de actitud?
5. En algún momento se habló de la posibilidad de iniciar un acuerdo con el gobierno de Managua para alcanzar un tratado ¿Esto está en proceso o no pasó de algo más que una idea?
6. A este respecto, se dijo que los raizales harían parte fundamental de este proceso ¿cómo han participado en la consolidación de este tratado?
7. Las relaciones con Nicaragua parecen haberse normalizado en cierto sentido. Se suprimió el impuesto patriótico por parte del gobierno de Managua y los conflictos en la zona en disputa dejaron de ser tan frecuentes ¿Qué ha producido esta mejora en la relación bilateral?
8. Cancillería emitió un decreto en 2017, con el cual suprimía las visas a los nicaragüenses de las regiones autónomas del Caribe ¿de dónde se produjo el resultado de política? ¿cómo se logró esta decisión? Los raizales habían estado impulsando esto mismo de manera informal ¿esto incentivó la decisión?
9. Colombia solicitó opinión consultiva a la CIDH y ante la misma, un grupo de raizales emitió una declaración “denunciando” al propio Estado colombiano ¿cómo se recibió esto en el interno de la Cancillería?

10. Respecto a esto, ¿la opinión consultiva tenía como objeto blindar los argumentos de Colombia en este segundo momento, al producir un “choque de trenes” o presionar a la CIJ a considerar otros factores que no impliquen solamente criterios de límites vinculados a la CONVEMAR?