

# Etnias y política exterior: la participación raizal en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya 2012-2017\*

Christian Chacón Herrera\*\*

## RESUMEN

Este artículo muestra la forma en que participó la etnia raizal en el período 2012-2017 en la política exterior colombiana, puntualmente en los asuntos vinculados al diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua tras lo determinado por la Corte Internacional de Justicia. A través de entrevistas y seguimiento de prensa, se rastrea la evolución de la toma de decisiones del gobierno colombiano y se interseca con las acciones raizales descritas por sus protagonistas. Con el acercamiento a estudios de etnias y política exterior, surgen tres categorías de análisis, a saber, la confrontación, la coopta-

ción y la cooperación, por medio de las cuales se aterrizan los hechos dentro del período y se concluye la importancia de estudiar los grupos étnicos y su influencia en la política exterior de los Estados, en este caso particular, en la colombiana.

**Palabras clave:** política exterior, etnias, raizales, San Andrés, Providencia.

**Ethnic groups and foreign policy: The participation of the raizal community in the Colombian foreign policy after the ICJ decision 2012-2017**

---

\* Este artículo es fruto del trabajo de maestría presentado por el autor en la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, para optar al título de estudios políticos, y su contenido está basado en lo presentado en dicho documento.

\*\* Politólogo, magíster en estudios políticos. Investigador en temas de política exterior, cooperación internacional y relaciones internacionales en la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, y en el Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas, Opric, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia). [cchaconh@unal.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3835-8783].

Recibido: 7 de junio de 2021 / Modificado: 23 de julio de 2021 / Aceptado: 26 de julio de 2021

Para citar este artículo:

Chacón Herrera, C. (2022). Etnias y política exterior: la participación raizal en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya 2012-2017. *OASIS*, 35, pp. 97-121

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.06>

## ABSTRACT

This article shows how the Raizal population participated in Colombian foreign policy during the period 2012-2017, more precisely in issues related to the borders controversy between Colombia and Nicaragua, after the decision of the International Court of Justice. Through interviews and press research, the evolution of the decision-making process of the Colombian Government is tracked and this is cross-referenced with the Raizal actions reported. In the approach to ethnic groups and foreign policy studies, three categories of analysis emerge: confrontation, co-optation and cooperation, across which the facts are shown for the period, concluding with the relevance of studying the ethnic groups and their influence in States' foreign policy, particularly Colombian foreign policy.

**Keywords:** foreign policy, ethnics, Raizal population, San Andrés, Providencia.

## INTRODUCCIÓN

El diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua ha sido un tema importante en la política exterior colombiana, pues de los distintos asuntos limítrofes recientes, este es el que mayor riesgo ha representado a la soberanía de Colombia. El tema ha tomado relevancia en los períodos en los que Nicaragua ha puesto en duda la configuración limítrofe existente después del tratado Esguerra-Bárceñas, tanto en la década del 80 como a inicios del siglo XXI.

El punto más álgido de esta disputa se dio en la decisión final de la Corte Internacional

de Justicia (CIJ) de 2012, la cual redibujó los límites en el Caribe para atender al principio de equidad, con lo que otorgó derechos sobre el espacio marítimo a Nicaragua más allá del conocido meridiano 82 (que no constituía una frontera en sí misma) y encerró al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en lo que vendrían a ser aguas territoriales nicaragüenses.

Lo sucedido en 2012 desencadenó un conjunto de discusiones alrededor de los escenarios y las estrategias que Colombia debía seguir para resolver las fallas propias y las ajenas, ya que, según analistas, la Corte Internacional de Justicia cometió varios fallos en su decisión final del litigio. Con esto, el tema se volvió un asunto de política exterior al señalarse la inaplicabilidad del fallo, al hacer un llamado a terceros países afectados para rechazar la decisión y al construir un conjunto de estrategias externas que pudieran darle a Colombia una posición favorable de cara a los efectos futuros que pudiera tener la decisión.

En el ámbito académico, se plantearon distintas posiciones para explicar el fallo y para generar escenarios futuros (Chacón, 2020). Desde el derecho internacional, fueron insistentes las menciones a los errores de la CIJ en la decisión final, incluso con acusaciones de injerencia indebida y de injusticia, en un claro tono nacionalista (Acevedo, 2017; Valencia Restrepo, 2013; Trujillo y Torres, 2013; Gaviria Liévano, 2014; Benavides y Encinales, 2017). La perspectiva geopolítica también tuvo cabida en los análisis, con acusaciones, por un lado, a China de injerir en la decisión y, por otro lado, señalamientos de un apetito nicaragüense por lograr mayor influencia en la zona o incluso la

amenaza a la soberanía colombiana por la presencia de potencias en el mar Caribe (Ramírez, 2014; Sanín y Ceballos, 2013; Peña Chivatá, 2016; Barrera Sotelo, 2015). Por último, los análisis desde la visión de política exterior se enfocaron puntualmente en contrastar el hecho con la visión tradicional de un perfil bajo en la acción internacional colombiana, que históricamente ha desembocado en pérdidas territoriales (Robles Castro, 2014; Bermúdez Torres, 2014; Sánchez y Mejía, 2014; Pabón Arrieta, 2016).

No obstante, estas visiones se hacen desde el Estado como un agente aislado, al estilo de la “bola de billar” en el contexto de un sistema de unidades estatales. Se pierde de vista el conjunto de actores domésticos que tienen relevancia en la construcción de la política exterior y que desafían la misma; en este caso puntual, la población étnica raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina queda al margen de la discusión académica o simplemente aparece como un conjunto de víctimas de la circunstancia sin capacidad de agencia.

La perspectiva desde los raizales y su relación con el Estado ha sido tratada, pero fuera del ámbito de la política exterior (Chacón, 2020). Por ejemplo, muchos de los abordajes históricos, antropológicos y políticos se han centrado en: 1. la autodeterminación como categoría recurrente demandada por los raizales; 2. el conflicto entre identidades que dicha autodeterminación produce, y 3. la lucha por el reconocimiento de la particularidad raizal. Toda esta literatura que reivindica lo raizal se alimenta de la visión nativa de un Estado colonial, invasor y no garante de los derechos de la población étnica (Bush, 1992; Avella, 2002;

Charry Joya, 2002; Guevara 2006, 2007; Valencia, 2005, 2011; Ortiz, 2013; González Palacios, 2016; García Taylor, 2017). Además, se ha abordado la lucha del grupo étnico raizal en el reconocimiento que hoy tienen en la Constitución Política de Colombia de 1991 (Castaño, 2017). Este trabajo ubica a los raizales en el centro de la discusión e indaga por su participación en la construcción de la política exterior colombiana en el fallo ocurrido en La Haya en 2012.

Así, pues, se señala que el grupo étnico raizal participó en la política exterior colombiana en el período 2012-2017, motivado por los cambios producidos en el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua definido por la CIJ. Esta 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 hacia el 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 período indicado.

En ese orden de ideas, este trabajo abrevia de las aproximaciones de la relación etnias y política exterior, las cuales dan cuenta de la importancia que tienen los grupos étnicos en la construcción de las acciones exteriores de los Estados. Para explicar los resultados de la interacción entre etnias y política exterior, en primera medida, se edifica un instrumento analítico con base en los distintos estudios que desarrollan la relación etnias y política exterior; en segundo lugar, el trabajo empírico se nutre de la revisión de la prensa local del archipiélago, puntualmente del periódico *El Isleño* (pues este cuenta con un archivo digital desde

2011), ya que en este diario se recogen tanto las notas de prensa como la opinión escrita de distintos isleños sobre la problemática. Y, en último lugar, se hace uso del trabajo de campo realizado para la investigación con los testimonios recogidos en entrevistas semiestructuradas con los habitantes del archipiélago vinculados a distintas aristas del proceso. Todo esto con el fin de demostrar que lo étnico es importante y tiene relevancia en el estudio de la política exterior colombiana.

En esa medida, el documento sigue una estructura que inicialmente explora la relación entre etnias y política exterior, y construye así una matriz analítica a través de tres categorías: la confrontación, la cooptación y la cooperación, que se hilvanan conforme a los avances de la literatura sobre la materia. Posteriormente, se desarrollan los hitos relevantes que atienden las tres categorías construidas, los cuales demuestran la forma en que esta triada construye una relación estratégica que desemboca en resultados de política exterior. Por último, el documento señala algunas conclusiones y reflexiones finales sobre el enfoque propuesto y sobre los alcances de una visión desde los grupos étnicos en el estudio de este subcampo de las relaciones internacionales.

### **LA RELACIÓN ENTRE ETNIA Y POLÍTICA EXTERIOR, ¿DOS EXTRAÑOS?**

La literatura convencional de política exterior posiciona al Estado como el actor central e incontestable en la construcción de la política exterior. Los enfoques clásicos de las relaciones internacionales han explicado la actuación estatal con base en la construcción de un actor

racional/maximizador que atiende asuntos de seguridad y equilibrio de poder (Waltz, 1988), o un actor que en la interacción identifica intereses mutuos y escenarios satisfactorios (Keohane y Nye, 1988). Incluso, de las teorías clásicas se han desprendido debates sobre los tomadores de decisiones de política exterior (Rose, 1998; Ripsman, Talliaferro y Lobell, 2016), sobre sus preferencias (Moravcsik, 1997) o sus identidades (Kubalkova, 2016).

Una vez desprendido el Estado de esta visión de unicidad, se ha hecho énfasis en los tomadores humanos de decisiones, su personalidad (Hermann, 1980; Preston y Dyson, 2006), el proceso de toma de decisiones y las dinámicas de burocratización de la política exterior (Allison, 2012; Halperin y Clapp, 2006; Hudson y Day, 2019; Neack, 2018); lo cual logra proponer explicaciones en torno a la forma final que toma una decisión de política exterior o incluso de dicha política en su totalidad.

Un ámbito más atípico en la producción académica ha sido el de las etnias y la política exterior, aunque no por eso inexistente. En la revisión de Chacón (2020) se pueden clasificar los trabajos de grupos étnicos y política exterior en cuatro enfoques: identitarios, para-diplomáticos, de cabildeo y de Alianza Étnica Transnacional (AETN), en donde se agrupan distintas realidades políticas de varias latitudes, lo cual implica comprensiones diversas en torno al concepto de etnia y su alcance en la política exterior.

Cada uno de estos enfoques tiene en común señalar a los grupos étnicos como un factor doméstico importante en el momento de comprender aspectos de política exterior, pues

dichos grupos cuentan con capacidad de agencia para producir cambios en las decisiones que los Estados toman para actuar en el ámbito externo o para resolver un asunto de interés para estos grupos. Empero, los enfoques posicionan a las etnias respecto al Estado de manera diferenciada en tres categorías que podríamos clasificar como confrontación, cooptación y cooperación. Estas tres categorías hacen del vínculo entre Estado y etnias una “relación estratégica” (Villar, 2003) que desemboca en una incidencia en la acción estatal.

La confrontación es entendida, desde los abordajes que relacionan etnias con política exterior, como una construcción discursiva e identitaria inicial, de diferenciación con el actor dominante (Davies, 1996) y de consolidación de una identidad propia. De esto, las etnias construyen una especie de “trinchera”, que es el espacio desde el cual se ataca a la contraparte, se le desafía y se posiciona un discurso étnico propio (Balci, 2017), sobre todo, cuando el grupo se ve sometido a opresión, asimilación forzosa, violencia física o genocidio, lo cual lo hace reclamar su autodeterminación como pueblo o grupo (Zhu y Blackford, 2005).

Tras la construcción discursiva e identitaria, se sigue una exteriorización, victimización y movilización internacional del grupo étnico (Moore, 2002), cuya acción se manifiesta en escenarios políticos externos al Estado nacional, la amenaza a su identidad o los daños producidos por el actor dominante (puntual-

mente el Estado nacional); en la medida en que existe una negativa en el ámbito nacional por reconocer sus derechos como etnia y su particularidad sociocultural (Zhu y Blackford, 2005). La acción de confrontación se consolida en el enfoque de valores propios por encima de la identidad nacional (Zeraoui, 2011)<sup>1</sup> buscando un respaldo externo de otros Estados o grupos para lograr recursos políticos que son difíciles de adquirir nacionalmente (Lequesne y Paquin, 2017). Así, es el grupo étnico el que activa esta dimensión de la relación estratégica.

La dinámica de cooptación es la respuesta del Estado a las acciones de confrontación y, aunque no es siempre exitosa, es la forma con la que las autoridades estatales intentan desactivar las acciones del grupo étnico, alinean los intereses de las partes y aproximan a los integrantes del grupo étnico a la toma de decisiones, es decir, se coopta a estructuras dirigentes para absorber las amenazas, mantener la integridad y legitimidad del Estado, y se mina la legitimidad de la contraparte (Valenzuela y Yevenés, 2015).

Vanderbush (2009) expone claramente la forma en que los grupos étnicos pueden ser cooptados para ser promotores de las políticas estatales, las cuales son legitimadas una vez se responde a las demandas realizadas por parte de quienes se sienten excluidos; cuestión por la cual son insertos en los espacios de toma de decisiones. Aquí se da una dinámica de cambio de *outsiders* a *insiders* en la toma de decisiones

<sup>1</sup> El autor aquí menciona la protodiplomacia como fenómeno que se escinde de la paradiplomacia. La amplitud de este último término hace que sea un concepto difícil de aprehender en el análisis de un fenómeno puntual, pues parece aplicable a cualquier acción estatal y no estatal y con cualquier intencionalidad, confrontacional o cooperativa.

(Shain, 1995), se construye una agenda común con puntos de encuentro entre las partes, en lo referente a la política exterior, y se morigeran así las demandas del grupo étnico, abriendo la puerta a las dinámicas cooperativas.

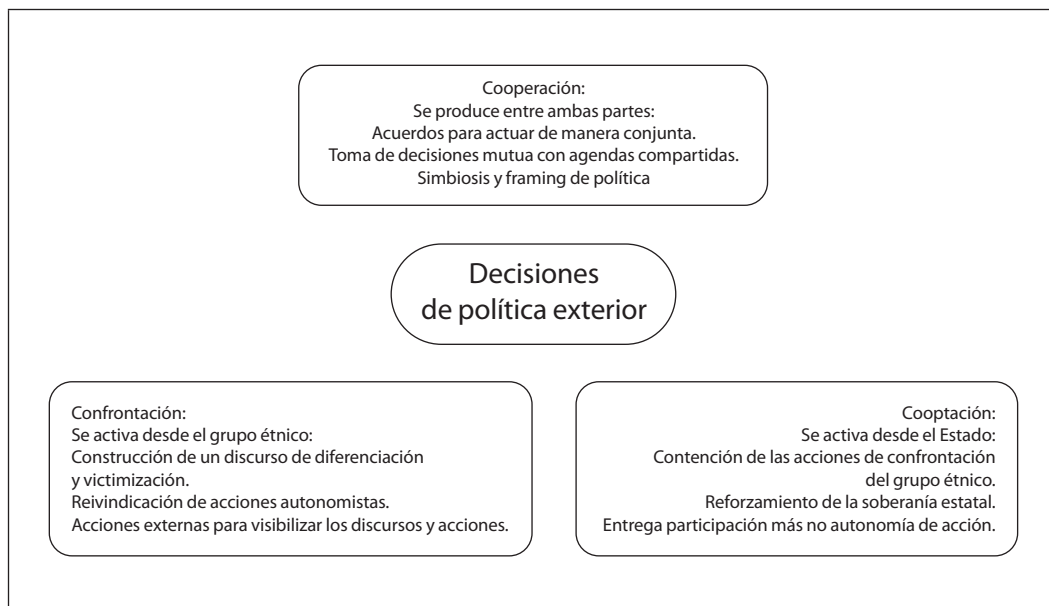
Por su parte, la cooperación se convierte en un ejercicio producto de la simbiosis de los intereses y apoyos mutuos de las partes, que se espera supere las distancias entre ellos (Haney y Vanderbush, 1999). La imagen de “presionar sobre una puerta abierta” (Rubenzer, 2008) es muy precisa para dar cuenta de que el camino ha sido allanado, y ya no existen puntos de enfrentamiento entre las partes; por el contrario, ahora existen preferencias de política y objetivos comunes.

En el escenario de cooperación, el grupo étnico busca el enmarcamiento (*framing*) de la esencia de la acción de política exterior (Vanderbush, 2009), pues la agenda étnica posible en medio de la simbiosis es aupada por los representantes del grupo étnico y respaldada por el Estado, conforme estos primeros respalden la iniciativa estatal y la legitimen frente a sus pares como la vía posible para lograr los objetivos. Rubenzer (2008) llama a esto una “convergencia estratégica”, de la cual surgen las decisiones de política exterior que reflejan el vínculo y el trabajo entre las partes.

Este trabajo hará uso de esta clasificación para comprender la relación entre los raizales y el Estado colombiano, de cara a explicar la configuración de intereses y las acciones durante el período de análisis. Es importante clarificar la diversidad de intereses en el seno de la etnia raizal, pues allí conviven, por un lado, líderes de

una élite política del bipartidismo colombiano (Partido Liberal y Partido Conservador) que ha ocupado cargos del nivel nacional (muchos de ellos en el ámbito de la política exterior); y, por otro lado, líderes comunitarios que en distintas coyunturas han edificado grupos de presión y movimientos sociales como Sons of the Soils (sos), Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN SD) y el Raizal Council, a través de los cuales se han organizado distintas acciones políticas de relevancia para la política exterior.

Lo anterior es importante en la medida que en la construcción conceptual pareciera concebirse el grupo étnico de manera unitaria y sin fracturas; sin embargo, en el caso de la etnia raizal, la diversidad hace que los frentes de acción por parte de los raizales sean diversos y que el Estado actúe a través de distintos canales para encauzar las demandas del grupo étnico, no siempre con el éxito deseado. Asimismo, es relevante señalar que la esquematización del proceso no implica linealidad ni un orden específico, ya que se presentan escenarios diversos en los que se mueve el relacionamiento estratégico, en donde es posible que no se produzca una eliminación completa de la confrontación, una total cooperación o la posibilidad de que no todos los actores sean cooptados. Los hechos entre 2012 y 2017 entre el Estado y la etnia raizal dan cuenta de estas dinámicas y aportan una explicación posible para los resultados de política exterior en asuntos referidos al diferendo limítrofe, al fallo de La Haya y a la frontera insular.

**Esquema 1****Dinámicas de confrontación, cooptación y cooperación entre etnias y Estado.**

Elaboración propia.

**LOS RAIZALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR:  
TRAZANDO EL RECORRIDO DESDE EL  
FALLO HASTA LA CONTRADEMANDA EN  
CLAVE DE LA TRIADA CONFRONTACIÓN,  
COOPTACIÓN Y COOPERACIÓN**

Como ya se indicó, el fallo de La Haya de 2012 ha sido abordado desde muchas aristas, aunque difícilmente se ha visibilizado la acción de los raizales. El trabajo de Ramírez, Mantilla y Román (2019) le ha dado relevancia al papel

de los raizales a través de sus acciones, pero no ha buscado vínculo alguno con su incidencia en la política exterior, ya que han englobado su trabajo en torno al concepto de paradiplomacia<sup>2</sup>, el cual enmarca una serie diversa de acciones también de instituciones gubernamentales locales y, por ende, pierde de vista la relación raizales-Estado que puede explicar decisiones externas del Estado colombiano en su acción externa.

<sup>2</sup> Badillo, Galeano y Rodríguez (2020) también han hecho su aporte desde la categoría de paradiplomacia en el Caribe como una diplomacia subnacional, enfocada en las instituciones subnacionales de la ciudad de Barranquilla (Colombia), explorando las dinámicas de la construcción de identidad.

El período que se estudia aquí inicia en marzo de 2012 y termina en noviembre de 2017, período en el que se dio una relación raizales-Estado alrededor del diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua, y que resulta ideal no solo para describir las acciones del grupo étnico como paradiplomacia, sino para establecer sus vínculos y efectos en la política exterior. La figura 1 reconstruye la línea temporal de los sucesos relevantes durante este período y se reconstruye a través de las voces de los involucrados y de la revisión de prensa local únicamente, ya que una historia detallada sobrepasa el propósito de este trabajo.

**Tabla 1**  
**Personalidades relevantes para el período con filiación política o institucional. La convención (E) indica que fueron entrevistados para este trabajo**

ACTORES RELEVANTES EN EL PERÍODO	POSICIÓN SOCIAL DENTRO DEL ARCHIPIÉLAGO
Kent Francis (E)	Político local (Partido Liberal)
Everth Hawkins (E)	Político local (Cambio Radical)
Corine Duffis (E)	Lideresa social (AMEN SD-Autoridad Raizal)
Ofelia Livingston (E)	Lideresa social (Autoridad Raizal)
Endis Livingston (E)	Líder social (Autoridad Raizal)
Harold Bush (E)	Analista local
Enrique Pusey (E)	Pastor y líder social (AMEN SD-Autoridad Raizal)
Sally Ann Taylor	Analista local
Joaquín Polo (E)	Político local

Germán Celis (E)	Líder social (Juventudes AMEN-SD)
Fady Ortiz (E)	Líder social y funcionario de cancillería en La Haya.
Walt Hayes (E)	Líder social (Autoridad Raizal)

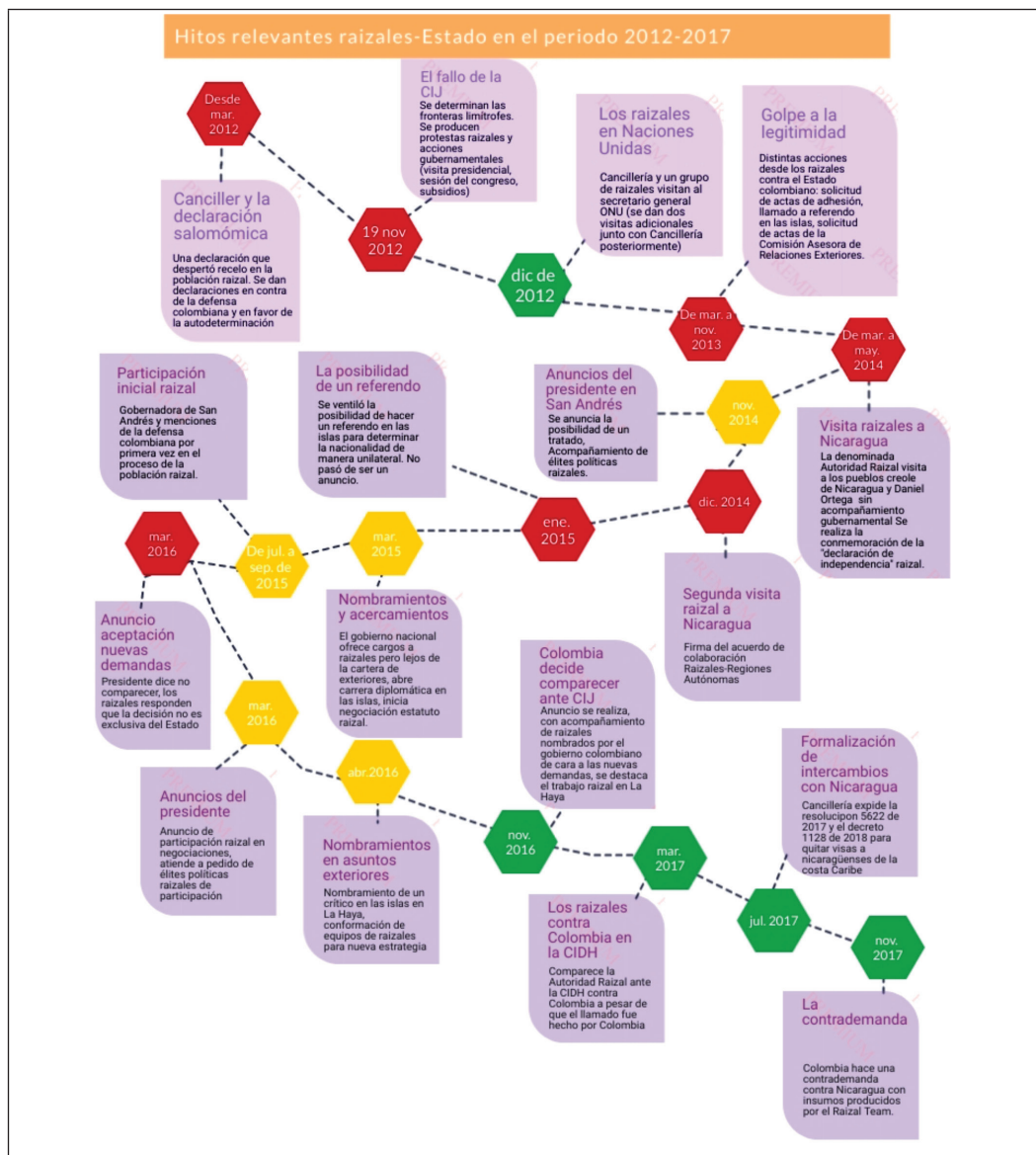
Elaboración propia.

## ACCIONES DE CONFRONTACIÓN

Las dinámicas de relacionamiento raizales-Estado, en el marco de la confrontación, tuvieron un punto de partida en una declaración realizada días antes del pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia por parte de la que fuera canciller en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), María Ángela Holguín. La manifestación de que se estaba frente a una decisión “salomónica” de la CIJ respecto al diferendo limítrofe fue vista de manera negativa por parte de la población raizal, la cual, a través de una de las tribunas de opinión del diario *El Isleño*, condenó lo indicado por la canciller e iniciaron un proceso de reconstrucción de memoria alrededor del territorio. Adicional a ello, también señalaron al Estado colombiano como responsable en ceder sistemáticamente el territorio raizal, como en el caso de la pérdida de la costa de la Mosquitia, sus islas adyacentes y las cesiones adicionales con los tratados de finales de siglo xx en el Caribe (Francis, Mow y Gallardo, 2012). Aquí, la edificación de un discurso del grupo étnico vinculado a la idea de un territorio amenazado y de una identidad tejida en torno a él marcó la posición raizal.



**Figura 1**  
**Algunos de los sucesos vinculados a la relación Estado-raizales, identificados por colores, con rojo para confrontación, amarillo para cooptación y verde para cooperación.**



Elaboración propia.

Tras esto, Ortiz (2012, 2012a) y Bush (2012) profundizaron la discusión, considerando la exclusión y no participación ni consulta a los raizales en los procesos de definición de límites como un ejercicio neocolonial de Colombia hacia el archipiélago y sus gentes, pues se cercenaron los derechos a la consulta previa y a la libre determinación del grupo étnico. A esto se le adicionaría el señalamiento de que el territorio del Caribe es un espacio al que pertenecen los raizales de manera ancestral y la representación de Colombia en La Haya había negado dicha pertenencia.

Estas reclamaciones al Gobierno Nacional, junto con las de la Asamblea Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por el desconocimiento de las estrategias promovidas por los raizales (Asamblea Departamental, 2012) fueron evidentes en la contramemoria publicada por la CIJ con los argumentos del Estado colombiano tras la finalización del proceso (Counter-memorial of the Republic of Colombia, 2008). En dicha publicación no existe mención alguna a los raizales y apenas se da un reconocimiento a la institución Coralina, la cual es la encargada de manejar los asuntos medioambientales del archipiélago.

La carta abierta del exgobernador Ralph Newball<sup>3</sup> al presidente Juan Manuel Santos, tras el fallo, representaba la posición de una parte de los raizales más radicales, haciendo un llamado a que fuera reconocida la autodeterminación del territorio raizal y, con ello,

“podremos nosotros [los raizales] apelar a la Corte por nuestro mar territorial ancestral” (Newball: que el presidente, 2012). Lo anterior, es reforzado por Harold Bush en una carta que fue enviada (mas no publicada) a *The Economist*, en Londres, en la cual señala que se desconoce a los raizales, pues todo se maneja desde Bogotá (*El Isleño*, 2012).

Un llamado directo al gobierno colombiano vino de parte de los sectores oficiales locales, como la Asamblea Departamental, junto con otros sectores raizales organizados, los cuales hicieron un llamado a la desclasificación de las Actas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), las cuales son clasificadas, pese a que la Asamblea señale que “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). Posteriormente el grupo *Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination* AMEN SD desafió al Estado colombiano con el propósito de deslegitimar sobre la soberanía colombiana, ya que sus miembros solicitaron copia de las actas de adhesión del archipiélago al proyecto nacional colombiano, a lo cual el gobierno respondió que “no hemos localizado en los instrumentos de consulta disponibles el documento oficial correspondiente a este importante aspecto. Sin embargo, no queremos descartar la posibilidad de que se encuentre en alguno de nuestros fondos documentales, como es el caso de la Secretaría de Guerra y Marina compuesto por

<sup>3</sup> Sobre Newball pesó una destitución en 2003, aunque en el archipiélago algunos consideran que esta acción fue una represalia ante el perfil proindependentista del gobernador, el cual abandonó el territorio por amenazas.

1619 tomos” (Molano Bravo, 2013). Aunque otros analistas indican que el documento no existe, pues más que adhesión hubo una vinculación de facto impuesta por Colombia (Bush, 2013). Hasta este punto, la construcción de la desidentificación de los raizales frente al Estado colombiano se fue edificando tras el fallo de La Haya.

La conformación de la denominada Autoridad Raizal, que sería una representación de los raizales más críticos con el Estado colombiano, se dio en el marco de un congreso raizal en 2013, que tuvo invitados internacionales de Cataluña, Islas Vírgenes, Puerto Rico y que reflexionó sobre un Estatuto Raizal que bebía de la normativa nicaragüense para los pueblos del Atlántico, entre ellos Creole y Mískito. Va a ser esta Autoridad Raizal<sup>4</sup> la que ejecute la primera acción internacional de los raizales en 2014 al visitar la región Creole nicaragüense, la cual es vista como una sola familia por parte de los raizales. Según los relatos de Corine Duffis, la región “fue separada como ganado por el tratado Esguerra-Bárceñas” (Duffis, 2018, comunicación personal) y para Celis (comunicación personal, 2018) “es un pueblo hermano”. Allí, los representantes manifestaron el descontento y los vejámenes a los que son sometidos bajo la soberanía colombiana, con la sobrepoblación y el modelo de turismo intensivo en las islas (Delegación del pueblo raizal, 2014).

En 2014, tras la conmemoración de la “declaración de independencia raizal” realizada

en 2007<sup>5</sup>, Corine Duffis interpelaría en una carta al Estado colombiano, desdiciendo de su soberanía, de la falta de atención a los raizales e insistiría en el hecho de que “la pertenencia del territorio es del grupo étnico raizal [...] incluso antes de que Colombia existiera como Estado” (“Carta de Corine Duffis”, 2014). La posterior visita a Nicaragua, que esta vez incluyó una reunión con el presidente Daniel Ortega ese mismo año, dejó como resultado un acuerdo de colaboración con asuntos culturales, económicos, deportivos, la cual reforzó los lazos entre las partes. Para Duffis, según lo que se presentó para el acuerdo “[en Nicaragua] nos aprobaron absolutamente todo (...) y al pasarlo al presidente [Daniel Ortega] estuvo totalmente de acuerdo con todo” (Duffis, comunicación personal, 29/08/2018). Esto fue visto como “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” (Bush, comunicación personal, 03/08/2018).

Las acciones de confrontación continuaron para 2017, cuando una nueva Autoridad Raizal<sup>6</sup> se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras la solicitud del Estado colombiano para que se diera una opinión consultiva de este estamento frente a la violación de derechos humanos en el Caribe por grandes megaproyectos, en clara alusión a la posibilidad de la construcción de un canal

<sup>4</sup> Conformada por Corine Duffis, Enrique Pusey, Jairo Rodríguez Davis, escogidos en el Congreso Raizal.

<sup>5</sup> Esta es relatada por González Palacios (2016, pp. 151-152).

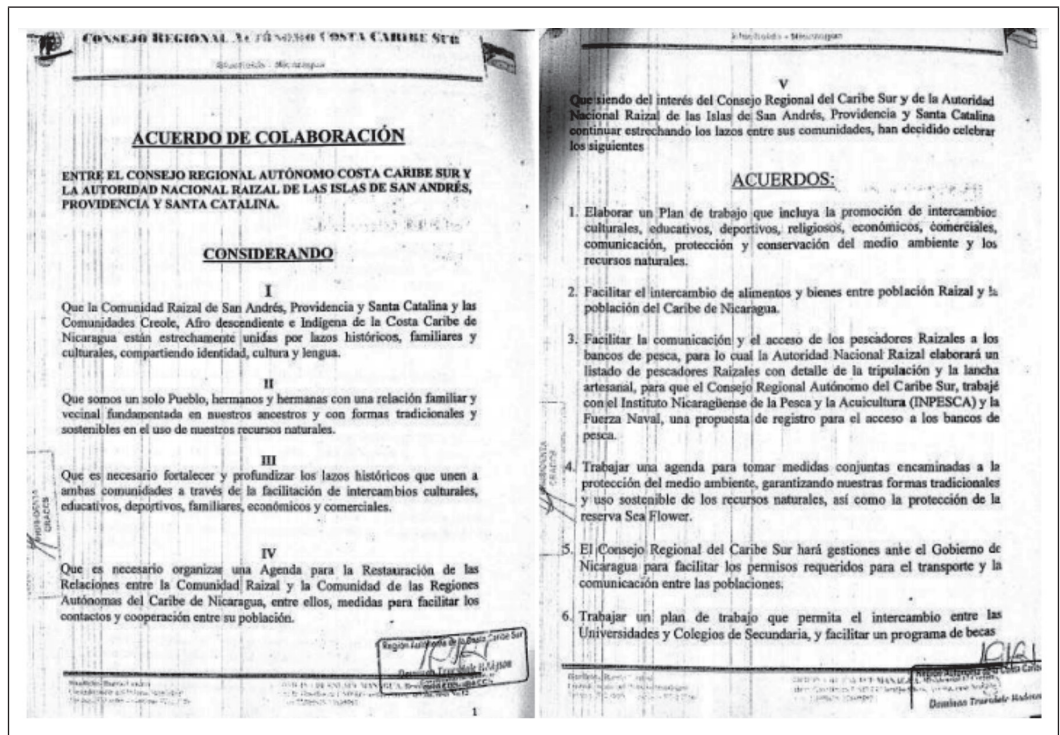
<sup>6</sup> La nueva autoridad raizal estaba compuesta por Walt Hayes, Endis Livingston, Ofelia Livingston.

por el río San Juan, en Nicaragua. La estrategia colombiana, que buscaba tener argumentos para las nuevas demandas nicaragüenses presentadas en 2016 ante la CIJ, fue confrontada por dicho grupo, el cual señaló que la violación de los derechos humanos era realizada por Colombia y que los megaproyectos también estaban afectando su territorio ancestral. Respecto a esta aparición ante el organismo continental, Ofelia Livingston señaló 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, 31/08/2018); por su parte, Endis Livingston fue enfático en señalar que los raizales asistieron para “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, 30/08/2018).

### Imagen 1

#### Acuerdo de colaboración firmado en Rama Cay, Nicaragua



Fuente: Documento obtenido en el trabajo de campo con miembros de la Autoridad Raizal del Archipiélago.

En suma, se pueden identificar distintas acciones de confrontación por parte de los raizales hacia el Estado, tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional. Estas acciones tuvieron efectos en la relación entre las partes en el marco de la política exterior, pues, como se ha propuesto, la confrontación implica la construcción de una identidad diferenciada, la victimización como herramienta para la acción exterior y la puesta en marcha de acciones internacionales propias que se “saltan” al Estado. Así, los raizales como grupo étnico tuvieron como propósito incidir en la política exterior, a través de su confrontación con el Estado, para posicionar su agenda étnica respecto a los asuntos vinculados a la cuestión limítrofe con Nicaragua y a la defensa de su territorio.

### ACCIONES DE COOPTACIÓN

La cooptación fue la forma en que el Estado respondió a las presiones de confrontación ejercidas por los raizales. Inicialmente, a finales de 2012, justo después del fallo, el Gobierno de Colombia inició un proceso de acercamiento indirecto con el traslado de sesiones del Congreso y con el despliegue de un conjunto de respuestas institucionales como el “Plan San Andrés”<sup>7</sup>, la convocatoria al concurso de carrera diplomática en San Andrés Isla y la inclusión del archipiélago en el Conpes 3805 de 2014 “Fronteras para la prosperidad”, ya que este no era considerado hasta este punto

como una frontera según la ley de fronteras (Ley 191 de 1995). Además, la canciller María Ángela Holguín se comunicó con la Asamblea Departamental, indicando que en el proceso de defensa se hizo partícipes a distintos notables de las islas.

Para 2013 se nombró a Joaquín Polo Montalvo, muy cercano a las islas, como parte del equipo de revisión de la defensa de Colombia, en un ejercicio de inclusión parcial, pues Polo Montalvo se configuraba como un hombre cercano a la burocracia estatal ya que ocupó varios cargos políticos y era también cercano a los raizales. En entrevistas con Polo (comunicación personal, 2018) indicó que se buscaba a una persona de confianza en el gobierno y que su papel fue realizar un análisis y unas recomendaciones al equipo de defensa, las cuales son reservadas y, por ende, no podía compartir.

La visita del presidente Santos al archipiélago en 2014 dejó manifiesta la intención de traer al proceso a los raizales, pues el anuncio del mandatario alrededor de la posibilidad de alcanzar un tratado tuvo como ingrediente adicional la manifestación de que la iniciativa fue puesta sobre la mesa por los raizales, sobre todo por Kent Francis, exdiplomático y exgobernador (“Raizales tendrán representación”, 2014). Fue él quien previamente había manifestado que “Colombia y Nicaragua deberían negociar pronto un tratado para estabilizar las relaciones que están afectando la vida en

<sup>7</sup> Este consistía en subsidios para los más afectados por el fallo: los pescadores (con apoyo para motorización de lanchas, entre otros). Otros rubros como deporte, cultura, herramientas TIC, infraestructura, entraron en el paquete como un conjunto de acciones que atendían más al descontento que a los efectos del fallo. La canción de calypso *Fisberman money* es una crítica abierta a los pilares de este plan.

las islas, y en este proceso debe incorporarse prioritariamente a los raizales de ambas orillas” (Francis, 15/11/2014). El ejercicio de incluir y visibilizar a los raizales empezó a tomar forma en el discurso estatal<sup>8</sup>.

La invitación y presencia de la, en su momento, gobernadora Aury Guerrero Bowie a las audiencias de la Corte Internacional de Justicia tras las nuevas demandas de Nicaragua<sup>9</sup> también fue una muestra de acercamiento y cooptación de los raizales como legitimadores de las actividades estatales. Un funcionario de la Cancillería indicaba que “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) y en la presentación colombiana ante la Corte, los abogados colombianos hicieron un señalamiento a los raizales dentro de sus argumentos tras la omisión previa (*El Isleño*, 28/09/2015).

Hasta este punto, la cooptación había sido realizada con actores más próximos al entorno gubernamental o a las autoridades locales, pero en 2016, con la configuración del grupo conocido como *Raizal Team*, se consolidó el ejercicio de cooptación. Este proceso inició con uno de los líderes isleños más críticos con

el Estado colombiano, Fady Ortiz, quien fue invitado por el gobierno de Colombia a participar como funcionario en la Embajada de Colombia en Países Bajos, junto con Harold Bush (historiador y activista político raizal) y Jenny Bowie (miembro de la carrera diplomática colombiana), pero solo Ortiz fue ratificado. Fady Ortiz, sobre su participación, indicó que “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, 28/08/2018).

Después de esto, el paso siguiente implicó reunir a un grupo de raizales conformado por: Kent Francis James (exembajador, exintendente y exgobernador); Everth Hawkins (político local, exdiputado); 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 la visita del presidente Juan Manuel Santos, el 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

<sup>8</sup> Adicionalmente, raizales empezaron a ser nombrados en cargos, aunque distantes a los asuntos del diferendo limítrofe como pasó con Elizabeth Taylor en la Embajada de Colombia en Kenia o a Patricia Archbold en Trinidad y Tobago, Sandra Howard en el Viceministerio de Turismo. En la prensa se señaló respecto a los nombramientos que “ya se acabó el furor de los nombramientos de personas de acá en altos cargos del Gobierno Nacional (...) todo hizo parte de una estrategia para calmar los ánimos locales recién exacerbados por el fallo de La Haya de 2012” (Marmolejo, 28/03/2015).

<sup>9</sup> Nicaragua presentó dos nuevas demandas a Colombia ante la CIJ en 2013, una por la amenaza del uso de la fuerza de Colombia por no acatar el fallo y la segunda por la pretensión de que le sea reconocida la plataforma continental extendida más allá de las 200 millas náuticas.

para que sus derechos de pesca y uso del mar fuesen definidos de la mejor forma (*El Isleño*, 18/03/2016; *El Isleño*, 04/10/2017). Además, Kent Francis develó a la prensa el diálogo establecido entre raizales y gobierno, al afirmar que en reunión con Carlos Salgar (embajador de Colombia en Nicaragua), 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, 18/03/2016).

Para Everth Hawkins (comunicación personal, 28/08/2018), líder del *Raizal Team*, el presidente Juan Manuel Santos nombró a este equipo multidisciplinar para hacer más incluyente el proceso de toma de decisiones. Kent Francis, por su parte, consideró que hubo una confluencia de intereses, pues, 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 fusionó en la medida que el gobierno incorporó en su estrategia en La Haya derechos étnicos y derechos ambientales reivindicados y defendidos por los raizales (Francis, comunicación personal, 29/08/2018). Un funcionario de Cancillería entrevistado, y que pidió no ser identificado, señaló que esta aproximación tenía como propósito acercar a la población raizal, enfatizando en que “aprovechen esta oportunidad” de trabajar de manera conjunta en el proceso junto con el Gobierno Nacional.

Se puede identificar, entonces, con base en los conceptos propuestos, la dinámica de cooptación del Estado hacia el grupo étnico

raizal. Lo anterior se identifica en una convergencia de intereses, pues el Estado buscó desactivar la crítica a su gestión y tener promotores de sus acciones en el archipiélago a través de la cooptación con algunos raizales; estos, a su vez, pudieron movilizar su agenda orientada hacia la visibilización de lo raizal en el proceso y para usufructo de su agenda personal (Hakwins, por ejemplo, se convirtió en el gobernador del archipiélago en 2019).

Este ejercicio de convergencia no suspendió la confrontación con otros raizales, pues respecto a estos nombramientos, algunos miembros de AMEN SD indicaron que dichas designaciones no representan al 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, 29/08/2018). Los integrantes del *Raizal Team* eran “figurines raizales en manos del Estado” (Pusey Bent, comunicación personal, 28/08/2018), y su participación en acciones de gobierno resultaba forzada o no era incluyente de los raizales (Livingston, O., comunicación personal, 31/08/2018).

No obstante, la conformación del *Raizal Team* fue el final del ejercicio de cooptación, en donde se buscó, por parte del Gobierno Nacional, desactivar el conflicto con los raizales a través de la visibilización de la agenda étnica. Sin embargo, lo realiza con raizales cercanos a las esferas gubernamentales, que tengan alguna agenda institucional-electoral o con algunas personas de quienes confrontaron

a las instituciones estatales. De esta cooptación surgen acercamientos de las agendas, pero con la morigeración de las demandas raizales, de cara a construir decisiones legitimadas en el archipiélago con la impronta estatal.

### ACCIONES DE COOPERACIÓN

Los ejercicios de cooperación se dieron en distintos momentos y por coyunturas muy particulares. En algunos casos se facilitaron en el marco de la reacción inmediata al fallo, mientras que otros fueron construidos posteriormente, tras los acercamientos entre el gobierno y un grupo de raizales. Hay que tener en consideración el ejercicio de simbiosis y las acciones conjuntas, con el fin de consolidar un marco explicativo para las decisiones de política exterior en lo referente al fallo y la frontera marítima.

La primera acción cooperativa implicó a miembros de AMEN SD y autoridades locales, junto con el Gobierno Nacional, en distintos escenarios multilaterales como lo fueron las Naciones Unidas, su oficina de Derechos Humanos y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) entre 2012 y 2013. El objetivo de la Cancillería era solventar los efectos sobre la soberanía de la decisión de la CIJ, a través de la exposición y las implicaciones del fallo de la CIJ de noviembre de 2012, en los habitantes del archipiélago y los pobladores *creole* nicaragüenses (“Canciller: Firma inglesa estudiará”, 2012); mientras que para los raizales era una oportunidad de presentar sus demandas y paliar los efectos del fallo para el grupo étnico. Corine Duffis señaló su percepción sobre este viaje, indicando que, a pesar

de que la Cancillería patrocinó el viaje, fueron los raizales los que entraron en diálogo directo con estas autoridades internacionales (Duffis, comunicación personal, 29/08/2018).

Tras ese escenario de cooperación inicial, producido por la coyuntura, se dio una realineación de intereses, de la cual esta vez sería el *Raizal Team*, en 2016, el que entraría en la dinámica de cooperación de la mano con el Estado. Se había dejado en el aire la posibilidad de que el Estado colombiano no compareciera ante la CIJ tras la declaración de competencia en las dos nuevas demandas. Sin embargo, desde el *Raizal Team* se hizo un llamado para continuar en el proceso jurídico, ya que, según Hawkins, “queremos seguir proponiendo, ser protagonistas y no solo espectadores (...) 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). Este llamado tendría eco, pues la declaración de que sí se comparecería vendría días después a estas solicitudes, por parte de la Presidencia de la República de Colombia. Así, pues, que el gobierno haya decidido comparecer ante la CIJ se considera un resultado positivo para los raizales, debido a que sobre la presencia de Colombia en La Haya existía un contexto desfavorable: Colombia se retiró del pacto de Bogotá, existía consenso político nacional sobre la no comparecencia y el desacato a la decisión de la Corte. No obstante, la presencia ante la Corte era vital para la población raizal, pues se sentía que se abandonaba la defensa ante el tribunal de los derechos de la población.

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), cuestión notoria con la visita del abogado Gustavo Arrieta al archipiélago en cuyo interés estaba exponer parte del trabajo realizado por la defensa colombiana (“Agente Carlos Arrieta dialogó”, 2017).

El trabajo cooperativo entre este grupo de raizales y el gobierno colombiano también dejó resultados formalizados, como lo fue la expedición de la Resolución 5622 de 2017 y el Decreto 1128 de 2018<sup>10</sup>, que permitieron el ingreso sin visado de la población creole de Nicaragua a Colombia, cuestión propuesta por el *Raizal Team* y demandada también por AMENSD (“Creoles de Nicaragua solo”, 2017; “Hace 400 años estamos”, 2017). Everth Hawkins (comunicación personal, 28/08/2018) fue enfático en señalar que fue un tema puesto sobre la mesa por el *Raizal Team* ante el pedido de la comunidad raizal, por su parte, Kent Francis

indicó que, luego de que Nicaragua eliminara el impuesto patriótico, “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” (Francis, comunicación personal, 29/08/2018). Respecto a este tema, el funcionario de Cancillería entrevistado confirmó que fue una solicitud de la comunidad raizal respecto a la relación existente con la Mosquitia nicaragüense.

Otro paso en esta dirección fue la contribución del *Raizal Team* en la construcción de la estrategia de defensa y en la elaboración de una contrademanda de cara a sentar un precedente en la defensa colombiana de los argumentos raizales. Esta contrademanda, o como la llama el profesor Antonio Rengifo “demandas reconvencionales” (Las “contrademandas” de Colombia, 2017), fue tejida de la mano con el *Raizal Team*, el cual recogió una serie de evidencias sobre la vida en las islas y las prácticas raizales con videos notariados y traducidos oficialmente, dándole, en palabras de Kent Francis, “reconocimiento a la vida de las islas, a su historia y a la presencia del grupo étnico en este territorio” (“Colombia entrega segunda”, 2017).

El éxito de la colaboración entre el gobierno y los raizales para contener en La Haya las demandas nicaragüenses fue expresado por

<sup>10</sup> Hay que indicar que esta última fue derogada por la Resolución 10535 de 2018, aunque sin modificaciones sobre el acceso a los creoles nicaragüenses sin visa al territorio colombiano. El parágrafo 2 del artículo 1 reza “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” (Resolución 10535 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores).

la Cancillería colombiana en un comunicado tras la aceptación de la contrademanda, 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).

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, 29/08/2018). 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, 03/08/2018). Finalmente, el funcionario de Cancillería indagado por el autor señaló que, gracias al aporte raizal, fue posible consolidar el acervo probatorio para la contrademanda.

Los ejercicios de cooperación, con base en la categoría propuesta, entre el grupo étnico raizal y el gobierno colombiano dan cuenta de una práctica dinamizada y enmarcada por los raizales, movilizada por el gobierno, y

construida en una convergencia estratégica. La orientación de la acción conjunta fue, en buena medida, producida por las presiones y los intereses raizales, aunque de manera morigerada, sin deslegitimar al Estado. Este fue el último evento relevante en torno al proceso que, hasta la redacción de este artículo, no había sido continuado por la Corte Internacional de Justicia, pero que parece volverá a ser estudiado y juzgado prontamente por los jueces.

## CONCLUSIONES

En el período 2012-2017 es posible identificar la participación del grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la política exterior colombiana, motivado por sucesos que le afectaron directamente, como la redefinición de los límites en el Caribe, en donde se encuentra emplazado el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Dicha participación se dio en el marco de una relación estratégica que pasa por tres momentos: la confrontación, la cooptación y la cooperación.

La relevancia de este hallazgo reconoce los actores internos, con incidencia en la toma de decisiones de la política exterior, como es el caso de los raizales, los cuales han sido marginados, en la literatura académica, alrededor de las decisiones y acciones del Estado colombiano en la definición de fronteras y la disputa geopolítica en el mar Caribe. Este trabajo pretende reivindicar su acción como sujetos políticos y mostrar la importancia del factor étnico en los estudios de la política exterior.

**Tabla 2**  
**Resumen de la relación estratégica entre raizales y Gobierno Nacional**  
**que derivaron en decisiones de política exterior**

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

Fuente: Elaboración propia.

La revisión de prensa y los relatos recogidos por el investigador dan cuenta de una estrategia de incidencia importante por parte de los distintos grupos raizales en los asuntos vinculados a su territorio, que incluso desafían a la soberanía nacional o la interpelan para ratificar la pertenencia a un territorio ancestral. Además, esta reconstrucción permite trazar los distintos momentos en que el Gobierno Nacional fue alterando sus prácticas hacia el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desde el marginamiento hasta la inclusión, au-

pado por las acciones realizadas por los raizales en distintos escenarios nacionales e internacionales durante el período. Además, los relatos refuerzan la construcción de la identidad raizal, anclada a todo el espacio del Caribe anglófono y a sus “hermanos” *creole*, dispersos por la región centroamericana, como un elemento que debe ser considerado para la reconstrucción de una política exterior hacia el Caribe, como en la década de los 90, cuando los raizales fueron protagonistas.

Esta investigación también abre espacio a la indagación sobre si las relaciones entre grupos étnicos y Estados frente a la política exterior están atravesadas por la relación estratégica aquí propuesta. La literatura sobre etnias y política exterior es muy diversa, pero la configuración conceptual aquí propuesta podría tener cierta capacidad “viajera” con miras a estudiar fenómenos similares en diferentes latitudes en donde un grupo étnico ve sus intereses en juego con el ámbito exterior.

Por último, es también una invitación a romper con los lugares comunes en el estudio de la política exterior colombiana que requieren la inclusión de nuevos actores, la revisión documental y el acercamiento a los protagonistas que den cuenta de nuevos enfoques y nuevas actitudes hacia la política exterior. Trabajos recientes como los de Tickner y Bitar (2019), que abordan temas comunes de la política exterior de forma alternativa, y Puyo (2018), con su trabajo sobre las características de las élites que pertenecieron a la diplomacia colombiana, apuntan en esa dirección y motivan la ruptura al consenso producido por las categorías arraigadas en el estudio de este campo en Colombia.

## REFERENCIAS

- 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), 269-295.
- Agencia EFE. (16/11/2017). La Corte de La Haya acepta dos contrademandas de Colombia a Nicaragua. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-corte-de-haya-acepta-dos-contrademandas-colombia-nicaragua/20000035-3440389>
- Allison, G. (2012). The Cuban missile crisis. *Foreign Policy. Theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Asamblea Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2012). PAD-276-12. San Andrés Isla. Dactilografiado.
- Avella, F. (2002). La diáspora creole anglófono del Caribe occidental. *Jangwa Pana*, No. 2, pp. 3-16.
- Badillo, R.; Galeano, H. y Rodríguez, M. (2020). Identidad local en la acción exterior subnacional. *Trans-pasando Fronteras* (16). Doi: <https://doi.org/10.18046/retf.116.4100>
- 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.
- Bermúdez Davis, G. (2013). Proposición 010 de 2013. SGAD-021-13. San Andrés Isla. Dactilografiado.

- Bermúdez 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. *Credencial Historia*, No. 36. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/bibliotecavirtual/credencial-historia/numero-36/san-andres-y-providencia-nacionalismo-y-separatismo>
- Bush, H. (29/06/2013). El mito de la adhesión voluntaria de los isleños a Colombia. Diario *El Isleño*. Disponible en [http://xn-elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5956:el-mito-de-la-adhesionvoluntaria-de-los-islenos-a-colombia&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn-elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:el-mito-de-la-adhesionvoluntaria-de-los-islenos-a-colombia&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Bush, H. (09/09/2018). Comunicación personal
- Bush, W. (16/11/2012). La última carta. Diario *El Isleño*. Disponible en [http://xn-elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4766:la-ultimacarta&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn-elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4766:la-ultimacarta&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Castaño, C. (2017). Participación, reivindicaciones políticas y sociales de los raizales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Ciencia Política*, 12 (24), pp. 237-264.
- Celis, G. (10/07/2018). Comunicación personal.
- Chacón, C. (2020). Los raizales y la política exterior: una aproximación desde los enfoques étnicos. *Ciencia Política*, 15 (29), pp. 21-52. Doi: <https://doi.org/10.15446/cp.v15n29.85733>
- 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.
- Counter Memorial of the Republic of Colombia. (2008). Documento digital. Disponible en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/16969.pdf>
- Davies, R. (1996). Ethnicity: Inside Out or Outside In?, en Krause, J. & Renwick, N. *Identities in international relations* (pp. 79-98). Londres: Palgrave Macmillan.
- Duffis, C. (07/07/2018). Comunicación personal.
- El Isleño*. (30/11/2012). Newball: "que el Presidente pida perdón a los raizales". Disponible en [http://xn-elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4853:ralph-newball-que-el-presidentepida-perdon-a-los-raizales&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn-elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4853:ralph-newball-que-el-presidentepida-perdon-a-los-raizales&catid=36:politica&Itemid=79)
- El Isleño*. (18/12/2012). Carta de Harold Bush Howard a *The Economist*. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4953:carta-de-harold-busha-the-economist&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4953:carta-de-harold-busha-the-economist&catid=60:actualidad&Itemid=96)
- El Isleño*. (21/12/2012). Canciller: Firma inglesa estudiará el fallo de la CIJ. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4965:canciller-firmainglesa-estudiara-el-fallo-de-la-cij&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4965:canciller-firmainglesa-estudiara-el-fallo-de-la-cij&catid=60:actualidad&Itemid=96)
- El Isleño*. (04/09/2014). Carta de Corine Duffis al presidente Juan Manuel Santos. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8234:carta-de-corine-duffisal-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8234:carta-de-corine-duffisal-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96)
- El Isleño*. (12/03/2014). Delegación del pueblo raizal visita Nicaragua. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7305:delegacion-delpueblo-raizal-visitanicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7305:delegacion-delpueblo-raizal-visitanicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112)
- El Isleño*. (18/11/2014). Raizales tendrán representación en el Congreso. Disponible en <http://elisleño.com>

- com/index.php?option=com\_content&view=article&id=8632:raizales-tendranrepresentacion-en-el-congreso&catid=36:politica&Itemid=79
- El Isleño.* (28/09/2015). La Haya: Vigorosa presentación del agente Arrieta. Disponible en [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)
- El Isleño.* (07/10/2015). Aury Guerrero está en La Haya y participará en la sesión. Disponible en [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)
- El Isleño.* (18/03/2016). Raizales participarán en negociaciones bilaterales. Disponible en [http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11085:2016-03-19-00-46-04&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11085:2016-03-19-00-46-04&catid=36:politica&Itemid=79)
- El Isleño.* (06/11/2016). Hawkins: “Le pedimos a Santos que comparezca ante La Haya”. Disponible en [http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12289:everth-hawkins-le-pedimos-asantos-que-comparezca-ante-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79](http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12289:everth-hawkins-le-pedimos-asantos-que-comparezca-ante-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79)
- El Isleño.* (17/11/2016). “Aporte isleño fue fundamental”, dijo embajador Quintana. Disponible en [http://www.xn--elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12340:2016-11-17-17-39-29&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://www.xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12340:2016-11-17-17-39-29&catid=60:actualidad&Itemid=96)
- El Isleño.* (09/05/2017). ‘Equipo Raizal’ se reunió con Santos en la Casa de Naríño. Disponible en [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)
- El Isleño.* (13/06/2017). Agente Carlos Arrieta dialogó con la autoridad raizal. Disponible en [http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13454:2017-06-13-22-00-38&catid=60:actualidad&Itemid=96](http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:2017-06-13-22-00-38&catid=60:actualidad&Itemid=96)
- El Isleño.* (27/07/2017). Creoles de Nicaragua solo necesitarán pasaporte. Disponible en [http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13682:2017-07-27-22-56-17&catid=67:internacional&Itemid=112](http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13682:2017-07-27-22-56-17&catid=67:internacional&Itemid=112)
- El Isleño.* (27/09/2017). Colombia entrega segunda contramemoria en La Haya. Disponible en [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14046:colombia-entrega-segundacontramemoria-en-la-haya&catid=67:internacional&Itemid=112](http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14046:colombia-entrega-segundacontramemoria-en-la-haya&catid=67:internacional&Itemid=112)
- El Isleño.* (04/10/2017). Hace 400 años estamos aquí. Disponible en [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)
- Francis, K.; Mow, J.M. & Gallardo, H. (01/05/2015). Los derechos del pueblo raizal de San Andrés. Diario *El Isleño*. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3716:la-hora-de-laverdad&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3716:la-hora-de-laverdad&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Francis, K. (15/11/2014). El mar nuestro de cada día. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8620:el-mar-nuestro-decada-dia&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8620:el-mar-nuestro-decada-dia&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Francis, K. (30/06/2018). Comunicación personal.
- 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.

- 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.
- 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.
- Guevara, N. (2006). Self-determination is not a sin; it is a human right, a God given right: autonomismo y religión bautista en San Andrés Isla. *Memorias*, 3 (5).
- Guevara, N. (2007). San Andrés Isla, memorias de la colombianización y reparaciones. Rosero, C. & Barcelos, L. (eds.), *Aforreparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparatoria para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 295-318). Bogotá: CES. Universidad Nacional de Colombia.
- Halperin, M. y Clapp, P. (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington: 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 Fundation, *International Studies Quarterly*, 43 (2), pp. 341- 361.
- Hawkins, E. ((24/06/2018). Comunicación personal
- Hudson, V. y Day, B. (2019). *Foreign policy analysis*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Keohane, R. & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kubalkova, V. (2012). *Foreign policy in a constructed world*. Nueva York: Routledge, pp. 38-55.
- Lequesne, C. & Paquin, S. (2017). Federalism, Diplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect. *International Negotiation*, No. 22, pp. 183-204.
- Livingston, E. (23/07/2018). Comunicación personal.
- Livingston, O. (23/07/2018). Comunicación personal.
- Marmolejo, N. (28/03/2015). Otra vez el secretismo y la exclusión. Diario *El Isleño*. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9299:otra-vez-elsecretismo-y-la-exclusion&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9299:otra-vez-elsecretismo-y-la-exclusion&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Molano Bravo, A. (08/06/2013). El fallo de los raizales I. *El Espectador*. Disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/el-fallo-delos-raizales-i-articulo-426708>
- Moore, W. (2002). Ethnic Minorities and Foreign Policy, *SATS 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.
- Neack, L. (2018). *Studying foreign policy comparatively*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Ortiz, F. (09/09/2012). El 'uti possidetis iuris' vs. la autodeterminación. Diario *El Isleño*. Disponible en [http://elisleño.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4436:el-uti-possidetis-iurisvs-autodeterminacion-de-los-pueblos&catid=47:columnas&Itemid=86](http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4436:el-uti-possidetis-iurisvs-autodeterminacion-de-los-pueblos&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Ortiz, F. (27/10/2012). 1912-2012 "Raizal Pipl: 100 yiers fi self-determinieshan". Diario *El Isleño*. Disponible en [http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4672:1912-2012-raizal-pipl-100-yiersfi-self-determinieshan&catid=47:columnas&Itemid=86](http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4672:1912-2012-raizal-pipl-100-yiersfi-self-determinieshan&catid=47:columnas&Itemid=86)
- Ortiz, 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.
- Ortiz, F. (15/07/2018). Comunicación Personal.

- Pabón Arrieta, J. A. (2016). Política exterior, autonomía regional y derechos humanos en Colombia, *Advocatus*, No. 20, pp. 103-115.
- 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.
- Polo Montalvo, J. (03/09/2018). Comunicación personal.
- Pusey Bent, E. (28/06/2018). Comunicación personal.
- Puyo, G. (2018). *Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, D.; Mantilla, S. y Román, R. (2019). Paradiplomacia del gobierno local y la sociedad civil organizada del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Colombia, *Análisis Político*, 32 (96), pp. 122-143.
- Ramírez, F. (2014). El meridiano 82 factor de crisis para la seguridad nacional, *Saber, Ciencia y Libertad*, 9 (1), 61-74.
- Ripsman, N.; Taliaferro, J. y Lobell, S. (2016). *Neoclassical realist theory of international relations*. Nueva York: Oxford University Press.
- 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]. Bogotá: Universidad Nuestra Señora del Rosario.
- Rose, G. (1998). Review: 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.
- Sálgar Antolínez, D. (20/03/2016). Se construye agenda para las relaciones con Nicaragua, *El Espectador*. Disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/elmundo/se-construye-nueva-agenda-mejorar-relacionesnicaragua-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.
- 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.
- Unimedios. (23/11/2017). Las “contrademandas” de Colombia contra Nicaragua en La Haya. Disponible en <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/las-contrademandas-de-colombia-contranicaragua-en-la-haya.html>
- Valencia, I. (2005). La encrucijada de lo raizal, *Cuadernos del Caribe*, No. 5, pp. 48-52.
- Valencia, I. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social, *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 presocrática 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* (pp. 13-30). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- 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.