

Los raizales y la política exterior: una aproximación desde los enfoques étnicos

The Raizals and Foreign Policy: An Ethnic Framework Approach

Christian Chacón

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia

cchaconh@unal.edu.co

ARTÍCULO DE REVISIÓN

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2019 · **Fecha de aprobación:** 18 de enero de 2020

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v15n29.85733>

Cómo citar este artículo:

APA: Chacón, C. (2020). Los raizales y la política exterior: una aproximación desde los enfoques étnicos. *Ciencia Política*, 15(29), 21-52.

MLA: Chacón, C. "Los raizales y la política exterior: una aproximación desde los enfoques étnicos". *Ciencia Política*, 15.29 (2020): 21-52.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Los estudios de política exterior colombiana han tenido poco acercamiento a grupos minoritarios no tradicionales como lo son las etnias. Este artículo explora el papel que se le otorga a los raizales en la literatura de política exterior tras un hecho en el que sus intereses y territorio se vieron vulnerados: el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012. Ante la invisibilización a la que son sometidos los raizales en las distintas lecturas desde el subcampo de la política exterior, respecto a este hecho, se presentan tanto abordajes alternativos, en donde se pone de manifiesto su participación en acciones transnacionales, como enfoques teóricos alternativos, para incluir el concepto de etnia en el estudio de la política exterior colombiana.

Palabras clave: caribe colombiano; enfoque teórico; etnia; política exterior; raizales; San Andrés.

Abstract

Studies of Colombian foreign policy has not approached to untraditional minority groups like ethnics groups. This article explores the role given to the *raizals* into the foreign policy literature after an event that affected their interest and territory: The International Court of Justice decision of 2012. Due to the lack of recognition in the foreign policy subfield analysis related to this issue, it is offered an alternative approach, where it is set out the *raizals* participation in transnational actions, and it is put forth other theoretical frameworks including the ethnics concept in Colombian foreign policy.

Keywords: Colombian Caribbean; Ethnicity; Foreign Policy; Raizals; San Andrés; Theoretical Framework.

Introducción

El fallo de La Haya de 2012 es un parteaguas en la historia de la política exterior colombiana. Como hecho, se le puede equiparar a la secesión de Panamá, por lo que representa en el imaginario nacional una pérdida de territorio, debilidad de la soberanía nacional y tal vez la reiteración de la tan mentada, e incluso desgastada afirmación de que somos “un país de espaldas al mar”, y de que Colombia se comporta como “el Tíbet de Suramérica” (Drekonja, 2011, p. 53).

El hecho fue un punto de quiebre en la larga disputa entre Colombia y Nicaragua por la definición de límites, la posesión del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la confirmación de la posesión de la Mosquitia por parte del país centroamericano. Así, la Corte entregó la soberanía del archipiélago a Colombia y reconfiguró las fronteras marítimas para otorgar mar a Nicaragua, erosionando el famoso meridiano 82, heredado de la ambigüedad del tratado Esguerra-Bárcenas (ver Mapa 1).

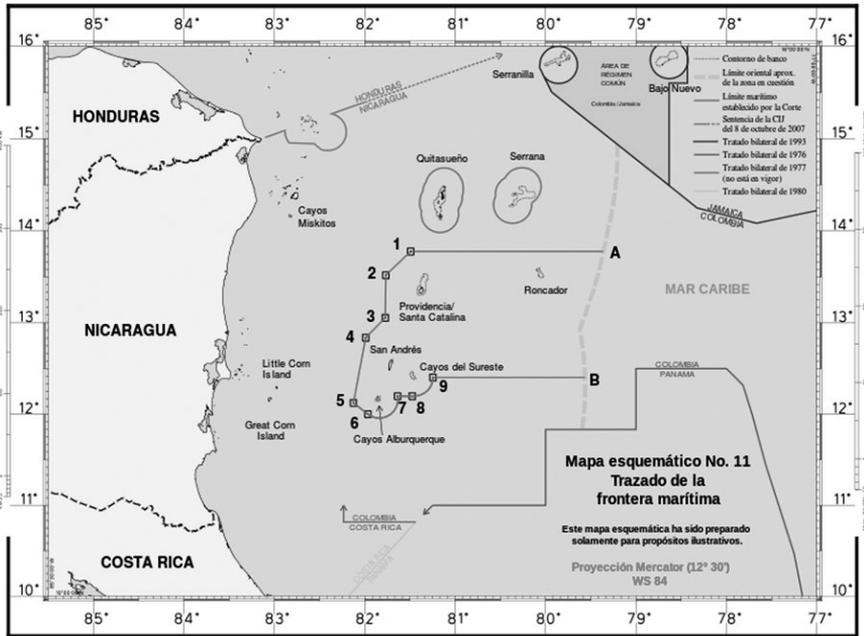
Este artículo aborda el conocido fallo de La Haya desde distintas aristas. Los abordajes analíticos, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales: sobre esta coyuntura han estado articulados a la perspectiva estatal y los efectos sobre la soberanía, los intereses y la estabilidad política del Estado colombiano.

Sin embargo, la población originaria de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conocida como raizales y reconocida constitucionalmente como una etnia en un país multicultural tras la constitución de 1991, no ha sido estudiada de manera sistemática, sino que ha sido dejada al margen, a pesar de ser la directa afectada por la decisión tomada por la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Sin embargo, otra literatura desde otros ámbitos del conocimiento ha señalado una relación entre Estado y raizales que no se remite a la mera soberanía, sino que se ocupa de otros aspectos relevantes como el reconocimiento, las demandas históricas y las percepciones entre las partes.

Dicho esto, el artículo se propone mostrar cuál podría ser el lugar de lo étnico en el estudio de la política exterior colombiana en dos sentidos: por un lado, se propone mostrar el rol de la etnia raizal dentro de los estudios que se han realizado sobre los efectos del fallo en la literatura de política exterior. Por otro lado, se muestra la existencia de enfoques desde la perspectiva de etnias y política exterior que pueden nutrir el análisis sobre el rol que los raizales juegan en la política exterior y que no han sido considerados.

Esto abre el debate sobre la potencialidad de estudiar la política exterior desde los raizales como grupo étnico y la necesidad de abrir la “caja negra” en los estudios de política exterior colombiana, en donde parece que el Estado es un actor unitario y racional, y que cuenta con un consenso generalizado por su población para desenvolverse en el ámbito externo. La inclusión del concepto de *etnia* en el estudio de la política exterior puede ser la puerta de entrada para lograr dicho propósito, por lo cual se explora la forma en que han sido conceptualizados estos dos conceptos y su utilidad para la casa, cuestión que ampliaría la riqueza en las herramientas conceptuales para estudiar la política exterior colombiana.

Mapa 1. Límites con Nicaragua delimitados por la Corte Internacional de Justicia



Nota. Tomado de Galvis et al. (2012).

La literatura de relaciones internacionales, los raizales y el fallo de La Haya de 2012

El fallo de la Corte Internacional de Justicia respecto al diferendo entre Colombia y Nicaragua fue objeto de una gran diversidad de análisis. Lo determinado por aquella Corte fue inspiración de una diversidad de estudios debido a la importancia que reviste en el imaginario nacional, sobre todo tras las antiguas pérdidas de territorio, tanto las más conocidas (Panamá), como las menos comentadas (Mosquitia, Coquivacoa).

En este primer apartado se expondrán las formas en las que el conocido “Fallo de la Haya” de 2012 ha sido abordado. Aquí, se tendrá cuenta el lugar que ocupan los raizales del archipiélago dentro de dichas lecturas, además, la forma como se aborda la relación existente entre este grupo étnico y el Estado de manera histórica y posteriormente al año 2012. Los trabajos consultados en su mayoría refieren a temas de política internacional, política exterior o derecho internacional, aspecto que permitirá ver la importancia que se les da a los raizales dentro de estos.

La perspectiva desde el derecho internacional y el papel de los raizales

Algunos académicos y juristas internacionalistas han abordado lo sucedido en la Corte Internacional de Justicia y los efectos posteriores desde el ámbito del Derecho Internacional, ya sea interpretando la sentencia en pleno, a través de una diversidad de detalles de lo estipulado por dicha institución, o interpretando los efectos posteriores sobre la estructura jurídica internacional regional, junto con las alternativas que Colombia puede plantearse en términos jurisprudenciales.

Acevedo (2017) abordó el fallo desde la categoría de *uti possedetis iure* que podría traducirse como “lo que tenías en derecho, poseerás” y que sostuvo la definición de los límites entre los Estados que se escindieron de la Corona Española, método que fue acordado tras la propuesta de Simón Bolívar. A partir de allí, el autor inicia un análisis en dos vías: juzgar a la Corte por el fallo y juzgar la pasividad del gobierno de Colombia al sustentar su defensa solamente en el principio ya mencionado. Con respecto a lo primero, Acevedo (2017) tiene el propósito de analizar lo sucedido, pero sufre de un amplio sesgo nacionalista, con un excesivo uso de “nosotros” y críticas a las afectaciones de la soberanía, presentando a la Corte Internacional de Justicia como un organismo injerencista, sesgado y guiado por intereses económicos. Referente a la pasividad en relación con el *uti possedetis iure*, el Acevedo (2017) menciona 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 el autor, los raizales son una evidencia de 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, pp. 272-273), y se presentan como un actor pasivo y ratificador de la unidad nacional.

Por su parte, el trabajo de Valencia (2013) realiza su análisis desglosando en su totalidad el texto que emitió la Corte Internacional de Justicia en 2012. De nuevo, enfocado en los argumentos de los Estados, juzga que la Corte no solo se equivocó, sino que lo hizo de manera inconcebible respecto al Estado colombiano, puesto que negó todos sus argumentos, que a ojos del autor eran completamente válidos. Las acusaciones hacia la Corte, además, pasan por acusaciones de “cohecho y corrupción” (Valencia, 2013, p. 257). Los argumentos de efectivos del Estado colombiano, el meridiano 82 como límite, el material histórico de posesión y presencia estatal fueron para Valencia (2013) omitidos por la Corte de manera irresponsable e injustificada, sin dejar de lado errores de Colombia como la no declaración del “Archipiélago de Estado”.

Para Valencia (2013) los raizales son vistos como víctimas e invisibilizados por la Corte y no por el Estado colombiano. La Corte desconoció los derechos de pesca de los raizales y su sostenibilidad del mar que datan de casi dos siglos atrás, una economía de la que no dependen los nicaragüenses (Valencia, 2013). De esta forma, no se reconoce de ninguna manera alguna omisión del Estado hacia los raizales ni tampoco una perspectiva distinta a la presentada por el Estado colombiano. Además, se le da un papel de víctima a un país expansionista como Nicaragua por parte de una Corte sesgada.

La compilación de Trujillo y Torres (2013) desarrolla temas exclusivos a los Estados en materia de derecho internacional. La publicación destaca aspectos que vale la pena destacar brevemente. El primero está vinculado a la salida del Pacto de Bogotá, situación que se dio unos meses después del fallo, con el cual se suspende la obligatoriedad de concurrencia a la Corte Internacional de Justicia y según la cual los autores señalan que la denuncia de este tratado no niega ni a la Corte ni al Derecho Internacional en sí, dejando entre líneas una opinión de que esta es una decisión simplemente política y no jurídica. Por otro lado,

están los análisis jurídicos de la posición del Estado colombiano, los cuales se hacen de manera juiciosa y desapasionada, mostrando los alcances y las posibilidades de lo argumentado por la representación colombiana y sus efectos, además de un recorrido histórico del proceso y las alternativas a futuro.

El texto difícilmente reconoce el papel de los raizales, de hecho, les da un papel de marginalidad e invita al Estado a intervenir sobre las fronteras para evitar este tipo de sucesos sin empoderar a los mismos:

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)

Un trabajo básico por su amplitud y multidisciplinariedad es presentado por Gaviria (2014), en el cual 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 menores en la defensa colombiana en la región del Caribe, Gaviria (2014) explica las razones por las cuales se consolidó de esta forma finalmente la decisión de la Corte. Lo valioso del trabajo es la reconstrucción desde el siglo XVI de la modificación de los límites de la Corona española y la existencia de un conflicto bilateral entre Colombia y Nicaragua que existe desde la misma consolidación de los Estados nación en la segunda década del siglo XIX.

Sin duda, Gaviria (2014) también tiene una perspectiva altamente estatalista, pero en su reconstrucción histórica los raizales juegan un papel preponderante incluso desde el siglo XIX. La modificación de la muy mencionada 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:

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)

Este es solo el inicio de una diversidad de menciones a la participación de los raizales, los cuales no son vistos de manera instrumental o alineada con el 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. Gaviria (2014) menciona dicha participación al destacar las reclamaciones de los raizales por la exclusión del equipo de defensa ante Nicaragua y el abandono del meridiano 82 como estrategia de defensa (Gaviria, 2014, pp. 157-188), las cuales muestran que, dentro de la perspectiva del Derecho Internacional, también se producen presiones y acciones por parte de otros actores (en este caso los raizales). Sin embargo, a pesar del acervo histórico, Gaviria (2014) termina ubicando al margen a los raizales al desarrollarse los escenarios de análisis presentes y futuros al fallo de 2012.

Una crítica a lo propuesto por Gaviria (2014) es realizada por Benavides y Encinales (2017), en donde interpelan la “doctrina Gaviria” al decir que la posibilidad de consolidar un Archipiélago de Estado no parece muy claro en las dinámicas del derecho del mar, la jurisprudencia sobre el particular es nula y la consolidación del hecho como costumbre internacional no es tan sencillo como la simple declaración. Además, al contrario de Gaviria (2014), para los autores 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, los autores no ahondan de ninguna forma en la cuestión étnica raizal ni les da un lugar en la discusión jurídica y política dentro del diferendo.

Aunque estos escritos buscan explicar de manera analítica los fallos, escenarios y alternativas jurídicas a lo sucedido en 2012, no reparan en la importancia de los raizales como actores relevantes, no solo en la discusión jurídica, sino en la legitimación de la soberanía colombiana. Para estos análisis, hay una relación vertical entre el Estado y los raizales, y no se indaga sobre el papel que haya podido tener el grupo étnico en los argumentos de defensa de Colombia y cómo la omisión del grupo étnico pudo devenir en un perjuicio para la defensa colombiana.

La frontera insular desde la política exterior y la geopolítica

La disputa limítrofe y el fallo de definición de límites marítimos entre Colombia y Nicaragua han inspirado un gran número de trabajos que apuntan en dos direcciones: una, el análisis de la forma en que se hace la política exterior y su relación con lo sucedido en La Haya; y dos,

los intereses internacionales en el Caribe y su relación con el fallo. Estos análisis tienen una gran variedad de matices, pasando por un análisis crítico del centralismo estatal, por el descuido del territorio nacional y por el apetito de potencias extranjeras y el señalamiento de la “voracidad” del actuar de Nicaragua a través de la demanda.

La cuestión marítima entre los Estados y sus efectos sobre la política exterior han sido en buena medida inspirados en la famosa frase de que Colombia es “un país de espaldas al mar”. Para ellos, el proceso previo a la demanda y el conflicto han sido resueltos con cierta tibieza por parte de Colombia desconociendo la realidad geopolítica en la región (Bush, 2014; Drekonja, 1982). Además, se destaca la falta de planeación, la desinformación y el secretismo como graves problemas de afrontar el fallo *a posteriori* (Bermúdez, 2014; Robles, 2014).

El análisis de Drekonja (1982) deja algunas pistas sobre el origen oficial del proceso con la emisión de dos libros blancos por cada uno de los países en sus reclamaciones de soberanía, cuestión que para el caso del Estado colombiano transformó su perfil de política exterior de activo, a alineado con Estados Unidos. Por su parte, Bush (2014) es enfático en mostrar que lo sucedido en La Haya es una muestra del continuo desinterés por parte de Colombia hacia El Caribe, que inició con la pérdida de Panamá, aunque con algunas movidas diplomáticas interesantes en el marco del periodo que se conoce como *respice similia*.¹

Robles (2014) por su lado menciona que antes, durante y después del fallo, el manejo de la información fue parcial y que los efectos sobre la política exterior en el tema fueron más fuertes debido a lo que se podrían denominar como “sofismas”, lo cual resultó en presiones desde distintos ámbitos hacia el gobierno y hacia la estrategia estatal. Para Bermúdez (2014) el acontecimiento llevó a “cuestionamientos por parte de muchos analistas internacionales sobre el diseño y la práctica de la política exterior colombiana” (Bermúdez, 2014, p. 342). De este asunto se ocupa su artículo, que, aunque destaca la participación de la sociedad civil y los gremios, no otorga ningún reconocimiento a los raizales como un actor étnico que puede tener incidencia en la política exterior.

La perspectiva de los raizales es tratada por los autores de manera similar y todos se ven incluidos dentro de los análisis como actores marginados dentro de las discusiones de la construcción y el desarrollo de

1 Esta categoría brotó de la política exterior de López Michelsen, en contraposición a la categoría de *respice polum* (Drekonja, 2011).

lo sucedido en La Haya; aunque no es muy claro el nivel de inserción que estos debieron tener en la construcción de esta política exterior. Drekonja (1982), por ejemplo, pone en el centro de los Estados a los habitantes de las islas (y también de la costa nicaragüense) al afirmar que “ni Colombia ni Nicaragua le han pedido su opinión a la población isleña –de tez negra y de habla inglesa–” (Drekonja, 1982, p. 144), pese a no destacar qué opinión tienen.

Para Robles (2014) la pésima estrategia de información llevó a un descrédito ante los raizales del grupo de defensa pues se dieron “intentos fallidos de acercarse a la comunidad sanandresana, directamente afectada para debatir los puntos clave que estaban en juego ante la CIJ” (Robles, 2014, pp. 34,39). Y aunque se destaca aquí a los raizales como un actor, el autor los presenta como una mera estrategia gubernamental de legitimación.

En Bermúdez (2014) no hay una mención específica a los raizales, pero sí encuentra en el fallo de La Haya un punto de inflexión para iniciar una forma distinta de hacer la política exterior, a través de la inclusión de diversos agentes que se relacionan con las problemáticas de la política exterior en juego. Aunque podríamos decir que es una afirmación válida, los raizales vuelven a ser invisibilizados como uno de esos agentes para la construcción de la política exterior.

La visión geopolítica se ha concentrado, por su parte, en los efectos sobre la región de lo que la Corte Internacional de Justicia dictaminó respecto a la frontera insular de Colombia y costera de Nicaragua. Aquí, los análisis pasan por los temas de seguridad y soberanía (Peña, 2015; Ramírez, 2014), y los intereses de algunas potencias globales (Sánchez-Aguirre, 2015; Sanín y Ceballos, 2013).

Ramírez (2014), por ejemplo, analiza la erosión de la frontera tácita existente y cómo su desaparición produce un cambio fundamental en la geopolítica del Caribe, sobre todo en la soberanía nacional. En su análisis, parte del principio de que Nicaragua ocupa un lugar geoestratégico fundamental y que el otorgamiento hecho por la Corte, a partir de una inteligente estrategia jurídica, le permite pensar en la posibilidad de un Canal a través del río San Juan. Para el autor, esto no solo afecta al meridiano 82, sino que también extiende su afectación a otros acuerdos como el Sanín-Robertson que delimita las zonas marítimas con Jamaica y el Fernández-Facio que establece las fronteras con Costa Rica; aspectos que amenazan la seguridad nacional y la presencia de Colombia en El Caribe.

El trabajo de Sanín y Ceballos (2013) incluye a China como un actor fundamental en la construcción de la geopolítica de la región. Los autores sostienen que Colombia debía de presentar un recurso de revisión debido a una variedad de errores que cometió la Corte en la delimitación de los límites con Nicaragua, además, por la injerencia de una jueza china (Xue Hanquin) en la decisión. A dicha jueza se le acusa en el libro de poseer un conflicto de intereses, tanto por su nacionalidad como por su participación en una reunión social convocada por la delegación del Estado de Nicaragua, a la que la delegación colombiana no asistió, pero a la que sí asistió el pleno de la Corte. La mayor evidencia para los autores es que el Canal de Nicaragua, que planea construir China, estaba en negociaciones previamente al dictamen del fallo, lo cual sugiere que se conocía de antemano una sentencia favorable para los nicaragüenses.

Ambos textos se enfocan en las fronteras como espacios de soberanía y de explotación de recursos por parte de los Estados. Aquí no hay ningún espacio para otros actores, en el caso de este trabajo, los raizales del archipiélago: que no cuentan dentro del gran juego geopolítico del Canal, de la presencia rusa o china en el Caribe.

Sánchez-Aguirre (2015), por el contrario, ubica a los raizales dentro de la discusión en medio de la disputa geopolítica. El autor afirma que:

A la par de las tensiones entre naciones por ejercer su soberanía sobre San Andrés, encontramos un proceso de organización local que muchas veces es invisibilizado o silenciado, que a su vez es fuente de poder social con voz y perspectivas propias que le planta cara al poder estatal. (Sánchez-Aguirre, 2015, p. 119)

Sin embargo, su discusión sobre la soberanía se inclina hacia Colombia al afirmar que está en juego la lealtad de los pobladores de las islas en el juego geopolítico.

Peña (2015) realiza un análisis de las estrategias que debería llevar a cabo Colombia tras la decisión de la CIJ. Tras interpretar el fallo de 2012 como un punto de inflexión para la consolidación de dinámicas neocolonialistas sobre “el mediterráneo de América” (el mar Caribe), el autor indica que 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. La debilidad de los Estados colindantes a la región reconfigurada con el fallo sería la razón que promovería una lucha de potencias en El Caribe. Sin

embargo, en su análisis los habitantes de esas islas y su población autóctona no son parte esencial de la acción de los Estados.

El estudio de Barrera (2015) sobre la importancia geográfica y geopolítica del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, visibiliza a la población étnica por su carácter beligerante. Al percibir al grupo étnico como una amenaza a la soberanía nacional, señala que puede existir oportunismo de los raizales ante la indefinición territorial producida por las determinaciones de la Corte Internacional de Justicia. Para Barrera (2015), en el seno de la comunidad raizal puede ser justificada una pretensión separatista si Colombia no defiende su territorio y Nicaragua logra expandir el suyo. Los raizales están entre ambos Estados y desde el Estado deben ser contenidos para asegurar la soberanía nacional de Colombia sobre los pobladores y el territorio. Aquí su capacidad de agencia es reducida a ser nicaragüenses.

De esta manera, los enfoques de derecho internacional, política exterior y geopolíticos dentro de sus análisis ponen al margen a los raizales. Dentro de su propósito por comprender los efectos del fallo a partir de sus abordajes, el papel del Estado es el que prima en el análisis, considerando que este cuenta con intereses unitarios los cuales se imponen sobre un territorio y una población. Sin embargo, la circunstancia es más compleja, pues, en el caso de los raizales, estamos ante un grupo étnico que cuenta con capacidad de agencia y que ha sido más activo y menos subordinado en sus relaciones con el Estado colombiano.

Otras miradas a la relación Estado-raizales

Algunos de los enfoques presentados previamente son importantes en la comprensión no solo del fenómeno en sí, también son útiles como termómetro de la opinión académica y pública respecto a un tema que desafía la soberanía estatal y por ende la identidad nacional como lo es la pérdida de territorio tras la decisión de la Corte. Sin embargo, muchos de estos desconocen la capacidad de agencia de la población raizal al centrarse simplemente en la acción desde el Estado. Los análisis pierden de vista la forma en que se ha construido la relación entre el Estado y los raizales en distintas esferas, entre ellas, en la política exterior y momentos de su convivencia histórica, en donde se encuentran acercamientos y distancias, así como trabajo mancomunado y tensiones.

Explicar la relación entre raizales como grupo étnico y el Estado colombiano en el marco de la frontera del mar Caribe y la presencia de

Nicaragua, no solo se remite a los tiempos de las reclamaciones y demandas nicaragüenses de la década de los sesenta, sino que es un proceso mucho más extenso. Para comprenderla, incluso hay que remitirse a la construcción de la identidad nacional. Esta identidad está basada en la edificación de relatos comunes y héroes que se comparten y se masifican a través de la escuela y la historia nacional, siendo el Estado uno de los motores de dicho proceso.

En Colombia continental, los constructores de identidad nacional fueron los partidos políticos que como “paraguas ideológico” durante el siglo XIX les permitió a las personas tener una filiación cuasi nacional (González, 1997). El proceso en el archipiélago y en la Mosquitia no se dio de la misma forma, pues allí la identidad local era constituida a partir de valores contrarios a los de la Colombia continental (habla inglesa, ascendencia y costumbres británicas, protestantismo, entre otros) (Avella, 2002). Asimismo, el bipartidismo no tuvo la misma fuerza para edificar el relato nacional, pues el archipiélago fue intendencia o dependencia del Departamento de Bolívar hasta 1991, con lo cual la disputa por el poder y el reconocimiento de los partidos fue reducida.

Desde allí es posible comenzar a delinear una brecha entre los procesos continentales y los insulares, aspecto que no debe perderse de vista para entender los conflictos que pueden existir de fondo a toda esta problemática. Charry (2002) es enfático al afirmar 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 estas 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. (Charry, 2002, p. 74)

Esta brecha se produce curiosamente por la necesidad de consolidar la identidad colombiana sobre las islas, proceso que ha sido llamado “colombianización”. No es el propósito de este apartado reconstruir la historia y el proceso de relacionamiento entre los raizales y el Estado, pero sí es relevante dar algunas pinceladas sobre los momentos y los elementos críticos de esta relación.

En su análisis sobre la afectación a los pesqueros raizales debido a los conflictos limítrofes, Castro (2009) nos da pistas de un factor fundamental al momento de leer la relación entre Estado y raizales, este es, la

influencia de la “subjetividad”. Cuando señala esto, refiere a la importancia de la construcción de los hechos vistos tanto desde “arriba” como desde “abajo”, es decir, hay un ámbito en disputa en el relato sobre lo que se hace, lo que sucede y lo que podría hacerse. Entre los raizales y el Estado hay una disputa por la visión del territorio, la historia y la soberanía del archipiélago.

Un punto inicial que vale la pena destacar es el conflicto actual del relato histórico sobre el cual reside la pertenencia del archipiélago y de sus pobladores raizales a la estructura político-administrativa del Estado colombiano (Guevara, 2006, 2007; Ortiz, 2013). Los raizales indican su existencia previa como territorio libre antes de la aparición al Estado colombiano, por lo cual su consolidación ya es un punto en disputa, allí se pone en cuestión la soberanía colombiana, se reconocen derechos que están más allá de los que se generan por la nacionalidad adquirida y se destaca una especie de “autoridad moral”, que les permite desafiar al Estado y hacer de los raizales agentes de su propio destino como etnia más allá de los derechos reconocidos hacia ellos en la nación.

Un documento de la organización *Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination* (AMEN-SD) presentado por Guevara (2007) ilustra lo anterior:

Cada uno de los actos de soberanía de nuestro pueblo, como un legado de nuestra herencia cultural, está ligado y atado con el ejercicio de la libertad de conciencia y expresión [...] Enumeraremos a continuación algunos de los actos de soberanía ejercidos por nuestro pueblo a través de la palabra: 1. El acto de liberación de los esclavos en el archipiélago. 2. La decisión de construir la primera escuela del archipiélago. 3. La fundación de la Primera Iglesia de las islas. 4. El acto de participación activa en las luchas de emancipación de Colombia de España. 5. La decisión soberana de anexar al pueblo y al territorio indígena del archipiélago a los Estados Unidos de la Gran Colombia. 6. El acto de rechazar ser parte del complot con Panamá de aliarse con los Estados Unidos de América. 7. El acto de ejercitar resistencia contra la ocupación del archipiélago por parte de los Estados Unidos de Norteamérica y Nicaragua. 8. La participación activa en la guerra contra el Perú. 9. El acto de resistencia civil en el proceso de ocupación, desculturización, transgresión, colombianización, expropiación, privación, exclusión y sobrepoblación de nuestro territorio autónomo por parte del Estado y del gobierno colombiano. (Guevara, 2007, p. 309)

Por su parte, Ortiz (2013) cita una comunicación de AMEN-SD que afirma:

Pueden darse cuenta que la adhesión del Pueblo Raizal ha sido con la Gran Colombia (la asociación de Repúblicas) y con Colombia, y dense cuenta que tal compañía de asociación de Repúblicas no permaneció por mucho tiempo, al desvanecer en diez (10) años 1821-1831, cuando el Libertador Simón Bolívar murió; luego Venezuela tomó su propio camino, Ecuador también, y el último que se fue, fue Panamá en 1903, pero nosotros los Raizales hasta el día de hoy no sabemos, con qué condiciones hicimos dicha adhesión, como tampoco sabemos, con qué condiciones quedamos con la Nueva Granada cuando se desintegró la Gran Colombia, después de una intensión de Bolívar de organizar un Gobierno Federal. Hemos sido informados de que ese documento de adhesión firmado por algunos líderes Raizales para unirse a la Gran Colombia en este momento se encuentra extraviado. (Ortiz, 2013, p. 38)

En ambas referencias, se puede dar cuenta de un imaginario como pueblo autónomo e independiente por parte de los raizales, que, además, se puede arrogar el derecho a reclamar su propia soberanía debido a que se lanza un mensaje que refiere: “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). Por supuesto, esta es una discusión en disputa con respecto a la visión de la soberanía que reclama el Estado como representante de las islas, con base en temas ya tratados como el *uti possedetis iure* o la presencia ininterrumpida sobre el archipiélago por casi dos siglos, así que se está en presencia de un ámbito de interpretación fundamental que consolida la relación conflictiva entre los raizales y el Estado desde el origen.

El proceso de “colombianización” es también otro punto neurálgico de la relación entre los raizales y el Estado puesto que aquí se pone en cuestión la identidad de los raizales y se reafirma la del Estado nación (Charry, 2002; Guevara, 2006, 2007). En lo referente a esta segunda etapa de relacionamiento Charry (2002) trae a cuento tres funcionarios enviados a las islas para realizar un trabajo de análisis de la situación en las que se encontraban. Uno de ellos, el Capitán Eiton, señala cuestiones de bastante interés para entender en los inicios del siglo XX cómo se producía la relación entre los raizales y el Estado colombiano. El imaginario de la diferencia en costumbres y en la lengua se presenta como un escollo

para lograr la consecución de una identidad nacional homogénea, con lo cual dicho capitán propone al Estado la “colombianización”, es decir, la imposición de las costumbres continentales. En los relatos sobre la educación por parte de católicos capuchinos (donde se quemaban las biblias protestantes impresas en inglés), la obligatoriedad del uso del español sin duda generó un profundo déficit en la relación, tanto que hoy siguen siendo la base de las demandas actuales de las organizaciones isleñas (Bush, 1992; Guevara, 2007).

El puerto libre es otro punto de inflexión en esta relación. Desde la perspectiva isleña, se considera como otro momento de imposición cultural a través de la implementación de un modelo de desarrollo que no correspondía con el que los habitantes del archipiélago estaban acostumbrados (agricultura, pesca). El puerto libre en la década de los cincuenta, pensado como un modelo exitoso de desarrollo para las islas por parte del Estado, devino para los raizales en un modelo de expropiación y explotación de sus recursos, además de la ocupación de sus tierras y el poblamiento foráneo del archipiélago. Valencia (2011) 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-continentales y raizales-raizales. (Valencia, 2011, p. 75)

De aquí en más, la germinación del conflicto llevó a la aparición de grupos secesionistas, la reiteración de categorías como “independencia” y “autodeterminación”, y las críticas a la “colonización” y el “etnocidio” (Barrera, 2015; Bush, 1992; Guevara, 2006, 2007; Ortiz, 2013). Más allá de cualquier interés geopolítico de otros Estados circundantes como Nicaragua, Estados Unidos o Panamá, el relato de los raizales es de iniciativa propia. La aparición de personajes como Álvaro Archbold o Mauricio McNish en el relato histórico de reclamación de autodeterminación e independencia, muestra una tensión muy poderosa entre el Estado y los raizales. Desde la otra orilla, la aparición de un “Plan Secreto” desde el gobierno colombiano ante estas manifestaciones de inconformismo, en donde se manifiesta la urgencia por poblar las islas de personas de la costa continental, la profundización del plan de colombianización y la reducción de la propaganda separatista, fueron muestras de la relación de tensión entre las partes (El Plan Sereto, s.f.; Guevara, 2006).

La constante hasta finales del siglo XX e inicios del siglo XXI ha sido la visión de una relación entre los raizales y el Estado orientada por el conflicto. Por ejemplo, Guevara (2007) muestra 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” (Guevara, 2007, p. 308). Lo anterior se debe, según Charry (2002) a 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, 2002, p. 75)

Previo incluso a la cuestión del fallo emitido por la Corte la participación de los raizales en política exterior se ha presentado en la guerra contra el Perú, en la solicitud de participar en la definición de límites con Honduras (derecho negado por la Corte Constitucional), las comunicaciones realizadas a la Corte Internacional de Justicia y la participación en distintos espacios multilaterales de Derechos Humanos (García, 2003; Ortiz, 2013).

Un análisis muy valioso para entender la posición de los raizales en este conflicto es el desarrollado por González (2016). Para el autor existe un conflicto identitario entre los raizales en su relación 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, 2016, p. 155). Esto último refiere a que, para González (2016), difícilmente la posición isleña desembocará en acciones separatistas definitivas. Lo relevante de este trabajo es que se enfoca en esta relación de manera directa y reconoce la capacidad de agencia de los raizales.

Respecto a la posición del Estado, González (2016) afirma que existe una posición dual este y 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 ignora o contiene a otros (González, 2016). Este punto es fundamental para entender que el Estado actúa de distintas formas, entendiendo que los raizales no son un grupo homogéneo y, por ello, actúa con distintos raceros (Robinson, 2005).

Lo acontecido con la CIJ también es relevante para González (2016), 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, 2016, p. 152)

El Estado por su parte ha respondido con una mayor militarización, un aumento en los presupuestos para el archipiélago y una búsqueda por suavizar el golpe recibido por los raizales a través de una intervención de soberanía y presencia, la cual más allá de generar confianza, “se revela ante los ojos de los raizales como una imposición más del gobierno nacional, pensada por y para los continentales y que continúa con el desconocimiento histórico de la particularidad de su medio geográfico” (González, 2016, p. 153).

Además, esta visión de militarización y de miedo a las tendencias separatistas, que ha venido replicándose desde el expresidente Turbay, siguen siendo patentes. Barrera (2015) deja en claro la amenaza que percibe la soberanía colombiana por parte de Nicaragua y también por los raizales al decir que “la comunidad raizal, perteneciente a los grupos radicales, podría encontrar justificada una pretensión separatista” (Barrera, 2015, p. 27). Robles (2014) cita al expresidente Uribe, que también reconoce el afán separatista cuando afirma: “si Colombia no defiende este mar de los sanandresanos, ellos van a decir que se independizan para defenderlo” (Uribe como se citó en Robles, 2014, pp. 29-30).

La construcción de esta relación tiene su último episodio en los meses y años posteriores a la redefinición de los límites marítimos por la Corte. Este apartado de González es de interés para el análisis:

En esta coyuntura, la posición del AMEN-SD sigue radicalizándose en la medida en que el gobierno central continúa sin concederles la oportunidad de reunirse con ellos para discutir sobre el futuro de la isla, mientras que sus miembros y otros activistas raizales suelen ser descalificados públicamente como enemigos del desarrollo e incluso de subversivos. Por ello, sus líderes parecen estar desistiendo de la lucha a nivel interno y ahora concentran sus esfuerzos en denunciar la situación de su pueblo ante la comunidad internacional, y en estrechar autónomamente sus vínculos con sus hermanos creole de las costas centroamericanas, asumiendo la gestión de sus relaciones internacionales como un acto de desobediencia. (González, 2016, p. 153)

Así, la relación entre los raizales y el Estado es presentada por esta literatura como un conflicto que se puede rastrear desde la misma configuración inicial del Estado colombiano, y que tiene efectos en cuestiones importantes como la identidad, el territorio y la soberanía. Que los raizales enarboleden un discurso sobre la identidad, que pongan en cuestión la soberanía y reivindiquen su territorio da cuenta de la importancia de este grupo étnico en la discusión sobre la política exterior, la cual atraviesa estos tres elementos.

Explorar este ámbito relacional permitiría salir de la trampa estado-céntrica de que el Estado colombiano se encuentra aislado en materia de política exterior. Además, muestra que hay una mayor complejidad en el caso del fallo de La Haya y que el Estado no es el único actor que dinamiza las acciones sobre este particular; sino que los raizales, al contar con un discurso sobre la identidad, la soberanía y el territorio, ponen sobre la mesa unos intereses específicos que pueden permear las decisiones de política exterior en esa materia.

Sin embargo, no se ha incluido el factor étnico dentro de los análisis de política exterior colombiana. El vacío analítico que esto genera impide acercarse a un grupo como lo es el raizal de manera sistemática y ordenada. Por ello, aquí se explora la forma en que ha sido trabajada la categoría de etnias en el ámbito de la política exterior, para extraer elementos que puedan ser relevantes para el caso de los raizales en lo referente al fallo de La Haya. Así, existe la posibilidad de escapar al estadocentrismo y de ampliar el repertorio analítico sobre la política exterior colombiana.

Las etnias como factor doméstico para el estudio de la política exterior y las dinámicas relacionales

Los estudios de política exterior están arraigados en las teorías clásicas de la disciplina de las Relaciones Internacionales. La discusión central en el subcampo es la posibilidad de entender la acción del Estado desde el sistema o desde la unidad (Smith et al., 2008). Ya sea una o la otra, una gran variedad de análisis se ha enfocado en los Estados como el núcleo fundamental de análisis; ya sea por recursos, posición geográfica, sus burocracias, sus élites o 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

perspectiva liberal de la opinión pública como el factor que explica la máxima kantiana de que las democracias no hacen la guerra y de que los intereses de los votantes priman en la construcción de una política exterior (Doyle, 1986, Moravcsik, 1997); las perspectivas 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 perspectivas *behaviouristas* del Análisis de Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*), en donde se estudia la forma como se toman las decisiones por parte de las burocracias relacionadas a la política exterior (Halperin y Clapp, 2006; Hudson, 2012), se edifican como formas en que lo doméstico cobra relevancia para explicar el comportamiento exterior del Estado.

Sin embargo, la perspectiva étnica no es tenida en cuenta por ninguno de estos enfoques clásicos, pese a que cuenta con un potencial explicativo para entender la acción exterior del Estado. A continuación, propongo mostrar cómo se ha analizado lo étnico en la política exterior.

Un punto de partida fundamental es comprender la categoría de *etnia*. Las perspectivas más naturalistas de la etnia como un grupo que comparte unas características históricas y culturales (Geertz, 2003), y las perspectivas circunstanciales en donde las etnias se configuran a partir de unas situaciones concretas (Barth, 1976), se recogen en la definición de McKay (1978), quien propone tres formas de concebir lo étnico: (1) categorización étnica o la etnia natural; (2) despertar de conciencia étnica; y (3) la consciencia étnica. Para McKay (1978) 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 pertenece. Es este proceso el que va demarcando lo étnico, es decir, no solo se requiere un pasado común sino la consciencia de que se comparte ese pasado y que se reivindica como diferente frente a otros grupos sociales.

Esta construcción identitaria es percibida y orientada por los enfoques de política exterior que incluyen al concepto de etnia de manera diferenciada. De allí que se puedan clasificar cuatro tipos de análisis desde la política exterior: identitarios, paradiplomáticos, de cabildeo y de alianza étnica transnacional.

Las perspectivas identitarias

Para las perspectivas identitarias (Balci, 2017; Davies, 1996; Zhu y Blackford, 2005) hay una construcción de grupo y una escisión entre un “nosotros” y un “ellos”, a través de estrategias discursivas ya sea de disidencia, de diferencia respecto al Estado y contra este. Gracias a esta edificación discursiva, empiezan a surgir llamados por la autodeterminación, luchas contra los procesos de aculturación y demandas en el ámbito internacional, las cuales son atizadas por algún vacío institucional o una crisis del poder dominante (Balci, 2017).

Davies es enfático en indicar que:

Aquellos grupos étnicos que enfrentan una discriminación institucional, inequidad o separación de sus miembros de grupo por límites impuestos externamente, la etnicidad y lo étnico 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. (Davies, 1996, p. 82)

El factor determinante para la incidencia o no de un grupo étnico está vinculado a la posibilidad de que este construya una narrativa del mundo, en donde se reivindica un sujeto de resistencia en medio de una diversidad de identidades sociales disponibles. En otras palabras, se busca que la identidad étnica se ponga en debate y se inserte dentro del mundo, para lo cual se construye una narrativa co-constitutiva (Balci, 2017). Además, cobran relevancia sus demandas cuando existen expectativas secesionistas que amenazan al Estado (Zhu y Blackford, 2005).

Las estrategias desde esta perspectiva pasan inicialmente por la edificación de un discurso contraidentitario, es decir, un relato contranacionalista (Balci, 2017). Lo “nacional” para estos grupos se presenta como una forma de socavar su identidad y se resisten a asumirlo. Por ello, la apuesta contranacionalista busca consolidar un discurso propio para presentarse externamente como un grupo diferenciado que lucha contra la opresión. De allí surge una bandera política como la autodeterminación, fundamentada en la base del derecho internacional y de las normas globales (Zhu y Blackford, 2005). A través de esta se ha edificado un instrumento muy poderoso de movilización y resistencia respecto al Estado y la etnia mayoritaria dentro del mismo. Configurar un discurso con base en una herramienta jurídica consolidada en el derecho internacional, independientemente de su alcance, produce ya un ejercicio de

defensa de lo étnico en un territorio ante una mayoría étnica estatal dominante.

Los casos de los kurdos y los uigures en China son buena muestra de este proceso identitario de contraposición frente a un estado o sociedades étnicamente mayoritarias. Los kurdos representan una lucha constante por la reivindicación de su identidad étnica en medio de mayorías étnicas que controlan los territorios en donde se emplazan. Los uigures, por su parte, buscan defenderse de la mayoría Han en China, tratando de mantener su herencia musulmana, sus costumbres y sus espacios religiosos tradicionales.

Así, la relación con el Estado es de confrontación, se lucha en el ámbito internacional para recibir reconocimiento y contra la política exterior oficial, la cual busca mostrarse como un Estado unitario y sin fisuras, además, reconoce por igual a todos sus ciudadanos. En estas prácticas de confrontación es en donde se pone en discusión la política exterior del Estado y donde las etnias buscan transformarla para poder hacer visible sus demandas.

La perspectiva paradiplomática

La perspectiva paradiplomática, por su parte, considera a los grupos étnicos en su mayoría como “naciones sin Estado”. Los grupos que son considerados aquí son los catalanes y vascos (Lecours y Moreno, 2001), los *quebecois* (McHugh, 2015; Paquin, 2004), los Aymaras y los Mapuches (Aranda y Salinas, 2015). Aunque no ha sido un concepto definido de manera clara, pues también se consideran *paradiplomacia* las acciones de gobiernos locales no necesariamente configurados como grupo étnico o distanciado del Estado, una de las líneas de trabajo de este enfoque, la *protodiplomacia*, sí considera a los grupos étnicos en Estados federales o en América latina a grupos étnicos indígenas como actores que, a través de acciones internacionales, se “saltan” al Estado para ratificar su identidad (Zeraoui, 2011).

En los estudios de paradiplomacia las variables giran alrededor de la complementariedad o no con el Estado. Zeraoui (2011) ha articulado una gran variedad de conceptos, entre los que se encuentran la microdiplomacia, la diplomacia constitutiva y la paradiplomacia identitaria. Estos están articulados entre sí con acciones que refuerzan desde los niveles subnacionales el quehacer del Estado en materias de lo que se conoce como “baja política”, como cooperación en distintas materias; o, por el contrario, refieren a acciones donde los gobiernos subnacionales

étnicos con reivindicaciones ejecutan acciones propias, promocionando su capacidad y su identidad en pro de lograr una legitimidad con sus acciones internacionales (Aranda y Salinas, 2015; McHugh, 2015; Paquin, 2004; Zeraoui, 2011).

Los autores de la paradiplomacia determinan formas de acción vinculadas al carácter de sus protagonistas. Ya que en muchos casos los grupos étnicos cuentan con lo que podríamos llamar una “potestad subnacional”, a través de sus gobiernos federales o autónomos movilizan acciones de cooperación en distintas materias como política económica, inversiones, exportaciones, ciencia y tecnología, energía, medio ambiente, educación, inmigración, desarrollo. Se busca a partir de distintas estrategias: Cabildeo, redes y alianzas internacionales, medios de comunicación, oficinas de representación y subsecretarías de asuntos internacionales, y se tienen distintas motivaciones: económicas, lingüísticas, culturales, problemas fronterizos y nacionalismo (Zeraoui, 2011). En otros casos donde no se presenta esta potestad, lo que prima son acciones internacionales directas como visitas de los grupos étnicos a espacios multilaterales, comisionados a foros de denuncia ante Estados de la comunidad internacional (Aranda y Salinas, 2015). En ambos casos, el Estado nacional no tiene un papel tan relevante y las estrategias se “saltan” a este porque se hacen de forma directa.

Por ello, la perspectiva paradiplomática tiene una relación ambigua con el Estado. Por un lado, complementa las acciones estatales y aunque realiza acciones por fuera del control del Estado, estas no tienen propósito distinto que armonizar las relaciones que el Estado tiene en el ámbito internacional o simplificar su accionar a través de Estados subnacionales. Por otro lado, la relación también puede ser conflictiva, pues algunos edifican acciones protodiplomáticas que pasan por encima del Estado y que buscan reivindicar los intereses subnacionales y no los nacionales. Es una categoría que debe ser debatida con mayor profundidad, pues bajo este paraguas se han agrupado una gran variedad de acciones. Para el caso de los grupos étnicos, entendidos aquí como “naciones sin Estado”, la confrontación prima sobre la complementariedad.

Perspectiva de cabildeo

La perspectiva de cabildeo constituye lo étnico a través de una percepción de filiación nacional desplazada de su origen, ya que su preocupación pasa por las diásporas que presionan sobre la política exterior estadounidense que se identifican a través de su vínculo nacional (Haney

y Vandebush, 1999; Mathias, 1981; Rubenzer, 2008; Rubenzer y Reed, 2010; Shain, 1995; Vanderbush, 2009 Watanabe, 1984). En el enfoque de cabildeo se produce un debate sobre lo étnico y el “interés nacional” del país receptor, en términos del prejuicio de atender a los intereses étnicos de grupos como los judíos norteamericanos, los cubanos exiliados y los árabes-americanos por encima del interés nacional y su distorsión (Mathias, 1981) o la visión más positiva de la intervención étnica como refuerzo a los ideales de la política exterior estadounidense, tensión que se puede definir en perspectivas aislacionistas e integracionistas (Shain, 1995). Independientemente de esta valoración, lo étnico como diáspora en este enfoque refiere a un grupo de “promotores”, grupos de interés o incluso emprendedores de política dentro de un Estado que han sido exiliados por diversos motivos políticos de su tierra de origen y buscan en el Estado receptor un aliado para promover sus agendas políticas.

Aquí es fundamental comprender que los grupos étnicos diaspóricos buscan promover sus agendas a través del Estado, pues es este el que tiene la capacidad de poner en acción sus intereses. Por ello, la convergencia, la permeabilidad del Estado, la capacidad de votar adversamente y el respaldo público de sus agendas (Rubenzer, 2008) permite a estos grupos tener incidencia en la política exterior de un Estado.

Las minorías étnico-diaspóricas movilizan sus estrategias directamente con los representantes del congreso, funcionarios del ejecutivo, entre otros, los cuales harán uso de estos grupos para darle mayor sustento a la política exterior que desean ejecutar, en lo que Watanabe (1984) ha identificado como “relaciones simbióticas”. Así, tras consolidar un grupo de presión de base étnica y en correspondencia con los intereses del gobierno, diseñan estrategias de comunicación que logren llegar al país de donde fueron exiliados, bloquean políticas contrarias a sus intereses, invierten en candidatos y votan por quienes se comprometan con su agenda, tejen relaciones con las agencias gubernamentales que permitan el financiamiento de su acción y producen un discurso de marketing sobre la situación en su país de origen, que fortalezca una postura en el país de acogida que lleve a una política exterior hostil hacia el régimen del primero y legitimada por el segundo (Haney y Vanderbush, 1999; Vanderbush, 2009). Sin duda, en este enfoque se producen muchas estrategias (bloqueo del reconocimiento de Palestina en el caso de los judíos; creación de TV y Radio Martí en el caso de los cubanos; sanciones a turcos en el caso de los griegos) que están enmarcadas en la dinámica del sistema político estadounidense, en donde la consecución de votos, una

fidelidad electoral y el mantenimiento de una imagen de defensor de la democracia (Shain, 1995), abren la puerta a estos grupos étnico-diaspóricos que movilizan su agenda para incidir en la política exterior de esos países.

Así, encontramos que en el enfoque de cabildeo existe una relación de cooptación y cooperación puesto que se produce una necesidad mutua entre los grupos étnico-diaspóricos y el Estado. La posición que ocupan estos grupos es minoritaria pero influyente según dinamicen sus estrategias. Haney y Vanderbush (1999; Vanderbush, 2009) han mostrado claramente cómo los propósitos de política exterior de los Estados Unidos se pudieron tejer junto con los intereses de los cubanos exiliados y los iraquíes exiliados, con lo cual la relación es de cooperación en términos de la articulación de la agenda étnico-diaspórica, con acciones estatales, pero también de cooptación, con la utilización de estos grupos como legitimadores y fundamento del marketing para justificar la acción (o inacción) de los gobiernos de turno en la política exterior. La única tensión posible aquí es la de amenazar el “interés nacional” (Mathias, 1981), aunque algunos estudios demuestran que lo difuso de este hace que sea una crítica irrelevante (Shain, 1995).

Enfoque de Alianza Étnica Transnacional

Un cuarto enfoque para el estudio de lo étnico y la política exterior está vinculado a la teoría de la Alianza Étnica Transnacional (AETN). Aquí lo étnico se entiende en términos diádicos, es decir, en una extensión de vínculos que trascienden los límites estatales o lo que se llama la “afinidad étnica” (Davis y Moore, 1997) por parte de un grupo étnico mayoritario que controla el Estado, sobre sus “hermanos étnicos” en otro Estado que son minoritarios. Para Moore (2002) aquí lo étnico se compendia en una fusión entre el esencialismo étnico y la adaptación de identidades, dinamizado por la movilización de los grupos étnicos que construyen una identidad. Tienen como objeto construir una “empresa” política que tenga como resultado un Estado que interviene sobre otro, donde sus “hermanos” con los que “simpatizan” son sometidos por sus anfitriones, con resultados que pueden ir desde el conflicto (Davis y Moore, 1997; Lutz, 2017) hasta la cooperación interestatal (Moore, 2002; Petersen, 2004).

La AETN tiene como interés explicar la actuación de un Estado en un escenario bilateral, teniendo en cuenta un vínculo entre una etnia que es mayoritaria y dominante dentro de uno de los Estados mientras que

existe otra minoritaria dentro de otro. El trabajo pionero de la AETN es el de Davis y Moore (1997), este destaca la importancia de la afinidad, es decir, la existencia de un vínculo de identidad entre la etnia dominante en un Estado y la minoritaria en el otro, a través del cual se traslade información que motive la acción.

La relación diádica se produce con base en esta afinidad, pues la minoría de un Estado B pide a la mayoría del Estado A que interceda para transformar la situación del estatus de la primera. Para que esto suceda deben existir un par de díadas: (1) acceso al poder de un grupo (A) y (2) movilización política y activa en el otro grupo (B). (1) Privilegios económicos y políticos en un grupo (A) y (2) ningún privilegio en el otro (B). De esta relación étnica se pueden producir dos resultados en el comportamiento de los Estados: (1) cooperación o diálogo para el mejoramiento de la condición del grupo étnico en el Estado B a través de encuentros y acuerdos; y (2) conflicto interestatal manifestado en sanciones, desacuerdos verbales y amenazas por parte del Estado A. Un resultado de estas variables en los casos explicados por los autores es que los Estados actúan en correspondencia a las acciones del otro, por lo cual lo étnico importa porque activa la relación interestatal, pero la forma en que esta relación interestatal se da depende de otros factores.

Vale señalar que es fundamental la capacidad de la etnia en el Estado B de lograr mostrarse como víctima para activar el vínculo con el Estado donde se ubica el grupo “hermano” de manera mayoritaria y en el poder (o Estado A) (Moore, 2002). Además, un elemento importante es el que señala Lutz (2017) al indicar que el autointerés geopolítico del Estado A puede ser un factor determinante de intervención a nombre de sus hermanos étnicos.

Desde la AETN, la relación entre grupos étnicos y Estado y la posición de los primeros en la sociedad política se presenta de forma dual: un grupo étnico domina un Estado y es sometido en otro (Davis y Moore, 1997). Desde este punto de vista, lo étnico es una motivación para el comportamiento del Estado, para lo cual la relación entre el Estado y los grupos étnicos es de desencadenamiento de justificación de las acciones cooperativas o conflictivas.

Las etnias han sido estudiadas en el subcampo de la política exterior a partir de distintos puntos de partida. Es fundamental comprender que cada uno de los abordajes cuenta con una particularidad geográfica y empírica, y esto muestra la existencia de una atomización de abordajes. Sin embargo, en cada uno de ellos hay un ejercicio de reflexión sobre

como un grupo doméstico configurado como etnias, en el sentido en el que se ha señalado, logra movilizar recursos, intereses y agendas para afectar la política exterior a través de distintas estrategias. De allí también se ven acciones de confrontación, cooptación y cooperación entre etnias y Estado.

La exploración de estos abordajes permite ver la existencia de elementos analíticos que pueden ser transversales para el análisis del papel de las etnias en la política exterior colombiana. Sin embargo, esta es apenas una aproximación. Es necesario sistematizar de mejor manera estos enfoques para poder construir una matriz analítica que permita abordar a los raizales y caracterizar el tipo de relación que tejen con el Estado, principalmente en la coyuntura sucedida posteriormente al fallo de La Haya.

Conclusiones

Los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como grupo étnico ocupan un lugar marginal en el estudio de la política exterior colombiana, más exactamente en lo que refiere al fallo de La Haya de 2012. No obstante, esta posición marginal se puede poner en discusión al recorrer la forma como raizales y Estado se han relacionado históricamente. La configuración de esta relación incluso muestra la forma como los raizales han buscado participar en la política exterior.

Pero ¿cómo podría estudiarse a los raizales en el ámbito de la política exterior? El propósito de este artículo es mostrar la forma en que se ha estudiado a los grupos étnicos en el subcampo de la política exterior, para rastrear pistas que permitan acercarse de mejor manera a la forma como los raizales participan y buscan incidir en la política exterior colombiana. Identificar discursos como la autodeterminación, la reivindicación étnica de los raizales y las formas como inciden electoralmente se vinculan con los cargos públicos, generan relaciones con otros grupos étnicos y con sus pares en otros Estados, parece responder a algunos de los abordajes aquí presentados.

La sistematización de estos abordajes teóricos permitiría tejer de mejor manera una matriz de análisis para ver cómo en el ámbito de la política exterior los raizales y el Estado se relacionan y los efectos de esta relación en las decisiones exteriores estatales. Además, incluiría a un actor doméstico adicional en los estudios de política exterior, como ya

lo han sido los tomadores de decisiones, las instancias gubernamentales, los gremios, los grupos beligerantes, entre otros.

Los raizales pueden ser un factor explicativo de las decisiones de Colombia en el Gran Caribe, en el diferendo limítrofe y también pueden ser un actor relevante en la planificación de política exterior. Encontrar la forma de insertarlos en el análisis es un reto fundamental ante la escasa literatura sobre esta relación y por la importancia que revisten en la construcción del territorio insular colombiano. Este trabajo apunta a dar algunas pistas sobre la forma como se puede estudiar su incidencia en la política exterior colombiana.



Reconocimientos

Este trabajo fue respaldado por el grupo de Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, además del Grupo en Relaciones Internacionales y Asuntos Globales RIAG, ambos de la Universidad Nacional de Colombia.



Christian Chacón Herrera

Politólogo, Magister y docente ocasional de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

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.
- Aranda, G. y Salinas, S. (2015). Aymaras y mapuches, paradiplomacia y acción colectiva transnacional. *Cuadernos americanos*, (154), 153-183.
- Avella, F. (2002). La diáspora creole anglófono del Caribe Occidental. *Jangwa Pana*, (2), 3-16. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/d8ca/36547eb43d5a036ddcb728290c1fe82d628d.pdf>
- Balci, A. (2017). Writing the World into Counter-Hegemony: Identity, Power and 'Foreign Policy' in Ethnic Movements. *International Relations*, 31(4), 466-483.
- Barrera, J. (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* [Tesis de posgrado]. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/6894>
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Benavides, F. y 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 A. Tickner y S. Bitar. (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Bermúdez, C. (2014). Hacia una política exterior colombiana sostenida en el tiempo. *Revista Análisis Internacional*, 5(2), 335-350. Recuperado de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/990>
- Bush, H. (1992). San Andrés y Providencia: Nacionalismo y separatismo. años 60 y 70. *Credencial historia*. (36). Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-36/san-andres-y-providencia-nacionalismo-y-separatismo>
- Bush, H. (2014). Memorias del conversatorio perspectivas de integración del archipiélago con el Gran Caribe. *Cuadernos del Caribe*, 12(19), 83-100.
- Castro, E. (2009). Implicaciones de los tratados internacionales suscritos por Colombia sobre la dimensión territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Una mirada diferente desde “abajo” y el sector pesquero. *Cuadernos del Caribe*, 7(12), 155-169.
- Charry, C. (2002). En el trasfondo de la ‘colombianización’: el archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado colombiano (1888-1924). *Sociedad y economía*, (2), 73-94.
- Davies, R. (1996) Ethnicity: Inside Out or Outside In? En J. Krause y N. Renwick. (Eds), *Identities in international relations* (pp. 79-98). London: Palgrave Macmillan.
- Davis, D. y Moore, W. (1997). Ethnicity Matters: Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behavior. *International Studies Quarterly*, 41(1), 171-184.
- Drekonja, G. (1982). El diferendo entre Colombia y Nicaragua. *Foro Internacional*, 23(2), 133-145. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/902/892>
- Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda y A. Tickner (Comps.), *Relaciones internacionales y política exterior colombiana* (pp. 49-78). Bogotá D.C.: Universidad de Los Andes.
- Doyle, M. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 8(4), 1151-1169.
- El Plan Secreto [inédito] (s.f.). Bogotá D.C. [Dactilografía].
- Galvis, R., Arévalo, W., Sarmiento, A. y 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*, (5), 219-396. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/2380>
- García, S. (2003). *Los vínculos internacionales del movimiento raizal durante los años noventa: en búsqueda de autonomía y reconocimiento* [Tesis de pregrado]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/VinculosInternacionalesMovimientoRaizal.pdf>
- Gaviria, 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 D.C.: Temis.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas* [12a. edición]. Barcelona: Gedisa.
- González, F. (1997). *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá D.C.: Cinep.
- González, M. (2016). Colombia Insular: Construcción de identidad y movilización del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia. *Análisis político*, 29(86), 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). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2047639.pdf>
- Guevara, N. (2007). San Andrés Isla, memorias de la colombianización y reparaciones. En C. Rosero y L. Barcelos (Eds.), *Afroreparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 295-318). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Halperin, M. y 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), 341-361.
- Holsti, K. (1970). National Role Conception in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30.
- Hudson, V. (2012). The History and Evolution of Foreign Policy Analysis. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy Analysis. Theories, Cases, Actors* (pp. 13-95). London: Oxford University Press.
- Lecours, A. y Moreno, L. (2001). *Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country* [working paper 01-06]. Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1472/1/dt-0106.pdf>

- Lutz, C. (2017). Considering Ukraine's Ethnic Minorities and Their Influence on Russian Foreign Policy. *Orbis*, 61(3), 369-380.
- Mathias, C. (1981). Ethnic Groups and Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 59(5). Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1981-06-01/ethnic-groups-and-foreign-policy>
- McHugh, J. (2015). Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(3), 238-256.
- McKay, J. (1978). Ethnicity and The Ethnic Group: A Conceptual Analysis and Reformulation. *Ethnic and Racial Studies*, 1(4), 412-427.
- Moore, W. (2002). Ethnic Minorities and Foreign Policy. *SAIS Review*, 22(2), 77-91.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.
- 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, San Andrés Isla. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/49696/1/laautodeterminacionenelcaribeelcasodelarchipelagodesanandres-providenciaysantacatalina.pdf>
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales*. Bruxelles : PIE Peter-Lang.
- Peña, C. (2015). *Análisis de posibles escenarios de conflicto para Colombia en el Mar Caribe de participar o ausentarse de las instituciones internacionales en el caso de San Andrés* [Tesis de Maestría]. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/6973>
- Petersen, K. (2004). A Research Note: Reexamining Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behavior. *International interactions*, 30(1), 25-42.
- Ramírez, F. (2014). El meridiano 82 factor de crisis para la seguridad nacional. *Saber, ciencia y libertad*, 9(1), 61-74.
- Robinson, D. (2005). El pueblo raizal en Colombia. En C. Dussan y G. Rodríguez (Eds.), *Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y Jurisprudencia* (pp. 217-237). Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Robles, A. (2014). *Efectos y reacciones al fallo de la Corte Internacional de Justicia CIJ en el Diferendo de Nicaragua-Colombia* [Tesis de pregrado]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá D.C. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/6376/1136880523-2014.pdf?sequence=3>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rubenzon, T. (2008). Ethnic Minority Interest Group Attributes and U.S. Foreign Policy Influence: A Qualitative Comparative Analysis. *Foreign policy analysis*, 4(2), 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), 755-777.
- Sanín, N. y Ceballos, M. (2013). *La llegada del dragón ¿Falló La Haya?* Bogotá D.C.: Panamericana.
- Sánchez-Aguirre, R. (2015). Límites y equilibrios de poder en la disputa por un territorio insular caribeño: el caso de San Andrés. *Entramado*, 11(1), 106-123. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v11n1/v11n1a08.pdf>
- Shain, Y. (1995). Multicultural Foreign Policy. *Foreign Policy*, (100), 69-87.
- Smith, S., Hadfield, A. y Dunne, T. (2008). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Trujillo, C. y Torres, M. (Eds.) (2013). *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el Fallo de la Haya: Análisis de caso Nicaragua-Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Valencia, H. (2013). El fallo insólito o antisalomónico sobre el diferendo colombo-nicaragüense. *Analecta Política*, 4(5), 227-279.
- 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), 69-95.
- Vanderbush, W. (2009). Exiles and the Marketing of U.S. Policy Toward Cuba and Iraq. *Foreign Policy Analysis*, 5(3), 287-306.
- Watanabe, P. (1984). *Ethnic Groups, Congress, and American Foreign Policy: The Politics of the Turkish Arms Embargo*. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Zakaria, F. (1992). Realism and Domestic Politics: A review Essay. *International Security*, 17(1), 177-198.
- Zeraoui, Z. (2011). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.
- Zhu, Y. y Blackford, D. (2005). Ethnic Minority Issues in China's Foreign Policy: Perspectives and Implications. *The Pacific review*, 18(2), 243-264.