



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

POLÍTICAS MULTICULTURALES EN SAN ANDRÉS: REPERCUSIONES NO ESPERADAS SOBRE LA POBLACIÓN CONTINENTAL

Luisa Fernanda Ordoñez Jiménez

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2020

POLÍTICAS MULTICULTURALES EN SAN ANDRÉS: REPERCUSIONES NO ESPERADAS SOBRE LA POBLACIÓN CONTINENTAL

Luisa Fernanda Ordoñez Jiménez

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

Director:
Giovanni Molano Cruz
Doctor en Ciencia Política

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales
Bogotá, Colombia
2020

A mis abuelos Ramona y Santander, que hoy no están aquí, pero a quienes, sin duda este trabajo les hubiese llenado de orgullo.

Declaración de obra original

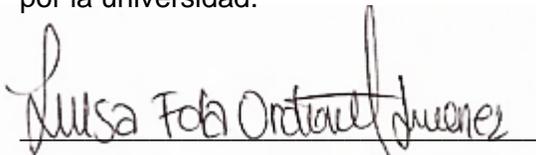
Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

A handwritten signature in black ink, reading "Luisa Fern Ordoñez Jiménez", written over a horizontal line.

Nombre Luisa Fernanda Ordoñez Jiménez

Fecha 29/09/2020

Fecha

Agradecimientos

A mis padres, Luis Fernando Ordoñez y Madeline Jiménez por su infinito amor, entrega incondicional y apoyo en toda mi formación académica, porque esta investigación no habría sido posible si ustedes no se hubiesen encontrado hace 28 años en el caribe insular.

A mis hermanas, Valentina y María José Ordoñez por ser un motor e impulsarme a ser siempre el mejor ejemplo para ustedes.

A Jaime Duarte, por ser compañero y amigo, por creer en este trabajo tanto como en mí, por impulsarme, darme ánimos, por estar dispuesto a escucharme, cuestionarme, leerme y releerme una y otra vez. Por estar conmigo incondicionalmente. Porque gran parte de este trabajo nace de nuestras conversaciones e intereses compartidos.

A Juanita Andrade, por su amistad y sororidad, por brindarme su ayuda y consejos siempre que los necesité. Gracias por animarme e invitarme siempre a no desfallecer.

Al profesor Giovanni Molano, por su acompañamiento académico en la dirección de esta tesis, por su guía y dedicación. Su apoyo en esta investigación es invaluable.

Finalmente, agradecer a mis amigas y amigos isleños quienes me colaboraron y siempre estuvieron prestos a ayudarme. También a los residentes continentales, quienes compartieron conmigo generosamente sus sentires y experiencias en la isla de San Andrés. Este trabajo es por y para ustedes.

Resumen

Políticas multiculturales en San Andrés: repercusiones no esperadas sobre la población continental

El presente trabajo muestra cómo las políticas multiculturales, impulsadas a través de la Constitución colombiana de 1991 en el reconocimiento de una minoría étnica, generan repercusiones políticas y sociales inesperadas sobre la población mayoritaria no étnica que reside en la isla de San Andrés: los continentales. A través del diálogo entre las categorías de multiculturalismo e interculturalismo con el trabajo de campo y la revisión de literatura se reconstruyen los antecedentes y el surgimiento de las políticas multiculturales para la isla. También se analiza el poblamiento continental y la interculturalidad en la isla a partir de tres dimensiones: sobrepoblamiento, ubicación espacial - apropiación del espacio y, convivencia intercultural. Por último, se observa la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como instrumento de política multicultural que, al mismo tiempo, reconoce y diferencia dos grupos poblacionales que conviven en un mismo territorio (razales y continentales). Así, se afirma, que las políticas multiculturales orientadas hacia el reconocimiento de una población étnica tienen en su práctica repercusiones negativas para quienes quedan por fuera de dicho reconocimiento.

Palabras clave: (multiculturalismo, políticas multiculturales, interculturalismo, convivencia intercultural).

Abstract

Multicultural policies in San Andrés: unexpected repercussions on the continental population

The present work aims to show that the multicultural policies, promoted through the 1991 Colombian Constitution in the recognition of an ethnic minority, generated unexpected political and social repercussions on the majority non-ethnic population residing on the island of San Andrés: the continentals. Through the dialogue between the categories of multiculturalism and interculturalism supported by fieldwork and literature review; the background and emergence of multicultural policies for the island are reconstructed. The continental settlement and interculturality on the island are also analyzed from three dimensions: overpopulation, spatial location - appropriation of space, and intercultural coexistence. Finally, the Office of Control, Circulation and Residence (OCCRE) is reviewed as an instrument of multicultural policy that at the same time, recognizes and differentiates two population groups (raizal people and continentals) that live in the same territory. Thus, it is affirmed, that multicultural policies oriented towards the recognition of an ethnic population have in practice negative repercussions for those who are outside said recognition.

Keywords: (multiculturalism, multicultural policies, interculturalism, intercultural coexistence).

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras.....	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	1
1. Capítulo 1 Multiculturalismo e interculturalismo: conceptos para el análisis.....	5
Introducción	5
1.1 Multiculturalismo	6
1.2 Las repercusiones del multiculturalismo en Colombia	10
1.3 Interculturalismo.....	18
1.4 Conclusiones.....	23
2. Capítulo 2 Políticas multiculturales en San Andrés.....	25
Introducción	25
2.1 La <i>Colombianización</i> : una acción estatal de reconocimiento de los sanandresanos	26
2.2 Cabildeo político de líderes raizales en la Asamblea Nacional Constituyente...	36
2.3 La Constitución de 1991 y las políticas multiculturales en San Andrés.....	40
2.4 Conclusiones.....	44
3. Capítulo 3 Población e interculturalidad en San Andrés.....	47
Introducción	47
3.1 Sobrepoblamiento intercultural	48
3.2 Ubicación espacial y apropiación del espacio.....	57
3.3 Convivencia intercultural	70
3.4 Conclusiones.....	74
4. Capítulo 4 Repercusiones de un instrumento de política multicultural	75
Introducción	75
4.1 Objetivos y funcionamiento de la OCCRE	75
4.2 Clasificación poblacional	80
4.3 Repercusiones sobre la población continental.....	90
4.3.1 Ciudadanías incompletas.....	91
4.3.2 Marginalización social.....	97
4.4 Conclusiones.....	101
5. Conclusiones.....	103

A. Anexo: Cuestionario de entrevistas	107
Bibliografía	111

Lista de figuras

	Pág.
Figura 3-1: Tasa de crecimiento poblacional archipiélago de S, P y SC 1918-2010.	49
Figura 3-2: Mapa proceso de urbanización en San Andrés 1950 a 1960.....	60
Figura 3-3: Mapa proceso de urbanización en San Andrés 1970 a 1985.....	63
Figura 3-4: Distribución espacial por número de Habitantes en sectores 2005.	66
Figura 3-5: Tenencia de la tierra en San Andrés por número de predios 2015.	68
Figura 3-6: Tenencia de la tierra por número de predios en la zona urbana 2015....	69
Figura 4-1: Organigrama de la entidad territorial OCCRE.....	77
Figura 4-2: Conformación de la junta directiva de la OCCRE.....	79
Figura 4-3: Tarjeta de identificación OCCRE (tipología raizal).	82
Figura 4-4: Tarjeta de identificación OCCRE (tipología residente).	84
Figura 4-5: Tarjeta de identificación OCCRE (tipología residente temporal).	85
Figura 4-6: Tarjeta de identificación OCCRE (tarjeta de turismo).....	86

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1: Propuesta terminológica: multiculturalismo e interculturalismo.	21
Tabla 2-1: Población de San Andrés de 1912 a 1951.	30
Tabla 2-2: Población de San Andrés durante el siglo XX.	33
Tabla 2-3: Población de San Andrés 1891-2005.	42
Tabla 3-1: Población de San Andrés durante el periodo de 1951 a 1973.	50
Tabla 3-2: Cambios poblacionales en la isla de San Andres 1981 a 1999.	52
Tabla 3-3: Crecimiento poblacional en la isla de San Andrés 1993- 2010.	54
Tabla 3-4: Lugar de nacimiento de la población residente en la Isla 2005.	55
Tabla 3-5: Pertenencia étnica de los residentes en la Isla 2005.	55
Tabla 4-1: Tarjetas OCCRE elaboradas en la San Andrés de 2013 a 2018.	89
Tabla 4-2: Tarjetas OCCRE elaboradas en San Andrés 2019.	89
Tabla 4-3: Personas en situación irregular de 2013 a 2018 en el Archipiélago.	95

Introducción

La Constitución política de 1991 distingue a Colombia como un país multicultural y diverso, otorgando a las minorías étnicas una serie de derechos diferenciales con el fin de preservar sus particularismos. El artículo 310 de la Constitución reconoce la particularidad social y la fragilidad ambiental del archipiélago de San Andrés y a la población minoritaria isleña nativa la identifica como etnia raizal. Dichos reconocimientos a la etnicidad trajeron consigo un enfoque de políticas multiculturales para la población raizal. Sin embargo, San Andrés posee un contexto insular marcado por una convivencia intercultural entre raizales y la denominada población continental, por lo que las políticas multiculturales en nombre del respeto de la diferencia de los raizales tienen repercusiones inesperadas sobre la población no raizal. En ese sentido, esta tesis nace de la intención de responder a la pregunta ¿cómo repercuten las políticas multiculturales sobre la población continental residente en la isla de San Andrés?

Los estudios sobre el multiculturalismo, específicamente sobre las políticas multiculturales en Colombia, en su mayoría se han centrado en resaltar la importancia de la diversidad étnica, la inclusión y el acceso a derechos diferenciales para las poblaciones étnicas: afrocolombianos, indígenas y raizales. No obstante, 29 años después del giro multicultural en Colombia producido por la Constitución de 1991 y la inserción de políticas multiculturales, se evidencia una serie de efectos sobre poblaciones que no deseaba impactar. Con base en lo anterior, este trabajo acerca de la población no raizal de San Andrés se inscribe en el estudio de las repercusiones de las políticas multiculturales en el país.

En San Andrés las personas de nacionalidad colombiana no raizales son denominados “continentales”. Se trata de un grupo no homogéneo que tiene orígenes migratorios fechados generalmente a inicios de 1950. La población continental proviene particularmente de la costa Atlántica y del centro del país. A San Andrés los colombianos del continente han llegado por motivaciones económicas, sociales o familiares. Con el paso

de los años la isla ha tenido un proceso poblacional que alcanza dimensiones delicadas. Según el censo de 2018, la isla de San Andrés con tan solo 26 km² tiene una población estimada de 61.280 habitantes. En la isla hay un fenómeno de sobrepoblación que afecta las condiciones sociales de raizales y no raizales e incrementa la fragilidad ambiental. Pero, la práctica de las políticas multiculturales contiene un sesgo que lleva a no considerar las dificultades de la población de toda la isla. Del total de la población en el archipiélago, 35.765 no pertenecen a la etnia raizal. Por lo que, para responder a la pregunta central de esta investigación, se establece como objetivo desentrañar las políticas multiculturales en la isla de San Andrés. Inicialmente se explora la discusión académica alrededor de dos nociones, multiculturalismo e interculturalismo. Luego, se analiza el surgimiento de las políticas multiculturales en San Andrés a través del antecedente más importante para la isla: la colombianización, para después exponer cuáles fueron las políticas multiculturales promulgadas a partir de la Constitución de 1991. Enseguida, con el objetivo de reconstruir y delinear el proceso de migración, se propone comprender a la población continental a partir de tres variables: sobrepoblamiento intercultural, ubicación espacial-apropiación del espacio y convivencia intercultural. Por último, se analiza la puesta en práctica del instrumento de política multicultural en San Andrés: la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE). El análisis de este instrumento institucional permite delinear repercusiones políticas y sociales no esperadas sobre la población continental.

El tema de las repercusiones de las políticas multiculturales sobre la población diferente a aquella que las políticas buscan proteger, en Colombia ha sido poco estudiado. El disminuido interés por estas temáticas quizás está en que el adoptar un análisis crítico de las políticas multiculturales puede ser considerado como un ataque a las reivindicaciones y reclamos de las poblaciones étnicas. Ese, sin embargo, no es nuestro enfoque en esta tesis. Nuestro propósito analítico no es desvirtuar la pertinencia de las luchas de las minorías étnicas. Nuestra inquietud intelectual está en los efectos de las políticas culturales en San Andrés sobre la población no raizal. El estudio de las repercusiones de políticas multiculturales sobre no raizales permite evidenciar las limitaciones del multiculturalismo como política. La política multicultural produce repercusiones negativas y no esperadas sobre una población que no deseaba impactar. Esta investigación señala que el multiculturalismo es insuficiente puesto que diferencia y pone en una relación asimétrica a poblaciones que conviven en mismo territorio.

La tesis cuenta con una estructura compuesta por cinco capítulos. El primero explora la literatura alrededor de dos nociones que consideramos fundamentales para nuestro propósito: multiculturalismo e interculturalismo. El multiculturalismo es una concepción que no solo justifica la diferencia, sino que además propende por la creación de políticas diferenciadoras desde la Constitución de 1991. El interculturalismo es una noción que considera la convivencia igualitaria y la desaparición de relaciones asimétricas entre grupos diferenciados. Por lo que el interculturalismo es una buena herramienta para ver lo que pasa en San Andrés, porque nos permitió ver más allá de etnias minoritarias y comprender la convivencia de más de dos grupos poblacionales. Es decir que, en San Andrés, la población no está compuesta por el binomio raizales/población continental.

El capítulo dos presenta la colombianización como un antecedente importante de las políticas multiculturales para el archipiélago y describe el cabildeo político ejercido por el pueblo raizal en la Asamblea Nacional Constituyente para ser tenidos en cuenta como minoría étnica dentro de la Constitución de 1991. También expone las políticas multiculturales que se establecen a partir de la Constitución de 1991 para la isla de San Andrés. El capítulo tres, con el fin de discernir de manera general la configuración de la población isleña y su diversa composición socio-cultural, señala el sobrepoblamiento, la ubicación espacial y la convivencia intercultural. Con el propósito de comprender la trayectoria de la población continental en la isla de San Andrés, su relacionamiento y convivencia con la población raizal. Y así concluir, que mientras el Estado propende por el reconocimiento multicultural en la isla, en realidad esta es intercultural y este hecho sin duda, repercute sobre la población mayoritaria de la isla. El cuarto capítulo observa la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como instrumento de intervención multicultural. Allí exponemos el surgimiento de la OCCRE, su funcionamiento y clasificación poblacional para destacar algunas de las repercusiones inesperadas sobre la población continental: ciudadanía incompletas y marginalización social.

El presente trabajo se desarrolla bajo una metodología cualitativa de revisión de literatura sobre multiculturalismo e interculturalismo, una recopilación de evidencia empírica (revisión de prensa a periódicos locales y entrevistas), y un examen de los artículos y decretos con referencia a las políticas multiculturales para isla de San Andrés. Asimismo, se realizaron seis entrevistas a políticos, líderes comunales y empresarios hoteleros que capitalizan la voz de los continentales y que residen de manera permanente en la isla de

San Andrés. Nuestro sesgo por esta población se explica, además de las exigencias analíticas de nuestra problemática, por dar visibilidad a quienes hasta ahora consideramos han sido poco considerados en las investigaciones sobre el archipiélago. Las entrevistas fueron realizadas de manera semiestructurada, a partir de preguntas estandarizadas sobre las percepciones de los entrevistados frente a la migración, políticas multiculturales, convivencia intercultural y clasificación poblacional de la OCCRE.

Por último, muy brevemente quisiera señalar que esta investigación surgió de mis motivaciones personales, como isleña, nacida en la isla de San Andrés. Sin embargo, en la isla soy reconocida y soy vista como residente continental principalmente porque mis padres son personas continentales que migraron de Bogotá y Barranquilla a San Andrés a finales de los años 1980's. Por lo que esta condición de isleña, pero vista como continental marcó sin duda, mis motivaciones para elegir el objeto de investigación de esta tesis. Es decir que, como en cualquier proceso de producción de conocimiento, mi trabajo de investigación también ha estado ligado a mi contexto. Por lo que, a través de los años vividos, mis experiencias personales y familiares han hecho que surjan en mí, varias inquietudes con respecto a la población continental que habita la isla y su lugar en el caribe insular. Mi intuición me indicaba que la denominada población continental enfrentaba efectos negativos originados en su condición, en su encasillamiento, de "no raizal".

1. Capítulo 1 Multiculturalismo e interculturalismo: conceptos para el análisis

Introducción

Este capítulo presenta la discusión académica y teórica en torno a dos nociones: multiculturalismo e interculturalismo. Para la primera noción, se señalan los argumentos utilizados por teóricos liberales que defienden la diferencia y la implementación de políticas basadas en discriminación positiva que ponen en situaciones asimétricas a las poblaciones étnicas. Además, se exponen las principales críticas y limitaciones del multiculturalismo liberal y la literatura que ha indagado sobre el tipo de multiculturalismo presente en Colombia y sus repercusiones. Con el fin de evidenciar, que las repercusiones no esperadas y segregacionistas multiculturalismo no son propias únicamente del contexto insular, sino que también en el país varias poblaciones y territorios 29 años después del giro multicultural, experimentan las repercusiones negativas de esta teoría política. Para la segunda noción, el capítulo explica la emergencia del interculturalismo como proyecto político que no solo da respuesta a las limitaciones y las diferenciaciones étnicas causadas por el multiculturalismo, sino que esta noción permite abarcar otras realidades donde prima la convivencia entre culturas diferentes, partiendo de un principio de igualdad e interacción cultural.

Estas dos nociones son útiles para el análisis y la comprensión de las repercusiones de las políticas multiculturales sobre la población continental en la isla de San Andrés, puesto que las políticas multiculturales y la Constitución de 1991 a la luz del multiculturalismo permiten abordar el significado de la diferencia y la aparición de políticas diferenciadoras en beneficio de minorías étnicas. El interculturalismo por su parte permite comprender la convivencia de la población mayoritaria continental con la población minoritaria raizal para

así argumentar, que pueden existir dos culturas en un mismo territorio sin que una se sobreponga sobre otra.

1.1 Multiculturalismo

Entender el multiculturalismo implica una comprensión de la discusión teórica que en su mayoría ha sido dada por filósofos, antropólogos y sociólogos. Estos autores pueden dividirse entre liberales como Kymlicka (1996) y Taylor (1993) quienes defienden el multiculturalismo como teoría política puesto que propende por la aparición de políticas diferenciadoras que compensan las desigualdades y las desventajas de los grupos minoritarios y autores que en contra del multiculturalismo liberal como Cruz (2013); Guilbault (2011); Wade (2011) entre otros, quienes discuten y teorizan sobre los límites del multiculturalismo y la diferencia asimétrica entre culturas. También se revisa la literatura colombiana que indaga por el tipo de multiculturalismo implementado en Colombia y por el tipo de repercusiones que este ha generado sobre poblaciones no étnicas cuando en un territorio convive una población diferenciada étnicamente y otra sin reconocimiento.

El multiculturalismo como categoría surgió en Canadá en los 70 's durante la presidencia de Pierre Elliott Trudeau como herramienta para integrar e incorporar a los inmigrantes dentro de una sociedad mayoritaria. Canadá fue el primer país en crear una Ley del multiculturalismo mediante la cual, se ve refleja la diversidad cultural del país y la apuesta por integrar un grupo diferenciado. En varias ocasiones el multiculturalismo en Canadá ha sido reconocido como exitoso puesto que exalta tanto la diversidad como la multiplicidad de identidades presentes en el país. No obstante, actualmente el multiculturalismo como categoría ya no solo es utilizado para incluir a los inmigrantes, sino que también ha sido empleado para responder a demandas de otros grupos: étnicos, feministas, afroamericanos, entre otros.

Ahora bien, como primera medida, es necesaria una distinción entre el concepto de multicultural y multiculturalismo. Consuelo Sánchez (2008) argumenta que el término multicultural es descriptivo y, por lo tanto, sugiere la existencia de una multiplicidad de culturas, se utiliza para “indicar que una sociedad (o un país) es multicultural”. Mientras que el multiculturalismo desde Stuart Hall (2014) son las estrategias políticas que se

adoptan para gobernar la diversidad y la multiplicidad en sociedades multiculturales. También Olivé (2004) señala que a diferencia de la multiculturalidad, “que tiene un sentido descriptivo, el concepto de multiculturalismo posee un sentido normativo” (p. 22). Y dicho sentido normativo hace referencia a la regulación de la diversidad cultural por la que propende la multiculturalidad.

Uno de los autores liberales que defiende la aparición de políticas diferenciadoras en beneficio de las minorías es Will Kymlicka (1996), quien considera que el multiculturalismo no sólo sirve para gestionar la diversidad cultural al interior de un Estado sino que también, permite alcanzar la justicia para los diferentes grupos culturales. En su investigación sobre la ciudadanía multicultural desarrolla un enfoque liberal de los derechos minoritarios, partiendo por replantear la doctrina liberal tradicional, exaltando los principios básicos de la libertad individual.

El autor con la intención de demostrar que los derechos diferenciales otorgados a las minorías no son solo consistentes con la libertad individual, sino que la fomentan establece que el reto del multiculturalismo se basa en que las sociedades modernas deben responder a los grupos minoritarios que exigen cada vez más el reconocimiento de sus diferencias culturales y de su identidad. Sin embargo, es enfático al establecer que quienes critican el multiculturalismo lo hacen porque consideran que el multiculturalismo pone a las minorías en una especie de guetos donde no se les permite integración con el resto de la sociedad. El autor considera que esta preocupación centrada en la integración es una característica del imperialismo cultural¹. Por su parte, identifica tres formas de derechos diferenciados por grupos que deberían existir como derechos selectivos para las minorías: derechos de autogobierno (delegación de poderes a las minorías); derechos poliétnicos (apoyo financiado y protección legal para determinadas prácticas) y derechos especiales de representación (escaños garantizados en instituciones del estado). El autor establece así,

¹ Se entiende por imperialismo cultural, toda forma de imposición ideológica realizada a través de los medios de comunicación o medios de producción cultural con la finalidad, de promover los valores de una sociedad dominante sobre una sociedad minoritaria o periférica (González Urdaneta & Vilorio, 2007).

que, aunque el otorgamiento de derechos diferenciales en función del grupo minoritario pueda parecer discriminatorios ya que asignan derechos individuales y poderes políticos diferenciadamente en realidad, son consistentes con los principios liberales de igualdad. Kymlicka dentro de sus argumentaciones desconoce las repercusiones que pueden ser objeto de implementar su visión de multiculturalismo liberal, donde el ideal de justicia se ejerce sólo en una dirección: en beneficio de los grupos minoritarios. Esto desconoce las asimetrías culturales y las realidades coexistentes de los territorios donde habita población étnica y población no étnica.

En ese sentido, para Edwin Cruz (2013) el multiculturalismo de Kymlicka es problemático ya que propende por una desigualdad entre culturas. El autor considera que el multiculturalismo liberal descrito por Kymlicka al centrarse en los derechos diferenciados de grupo otorgados a minorías se basa en una concepción egocéntrica y privativa del otro, en la que se defiende una visión supremacista y asimilacionista por que el liberalismo se propone como moralmente superior a las demás culturas y bajo esa idea las otras culturas deben asimilar sus principios.

Otro autor relevante dentro del multiculturalismo liberal es Charles Taylor (1993) quien discute sobre el reconocimiento de la identidad de los grupos minoritarios y el derecho a la diferencia de cada grupo en contextos multiculturales. Taylor parte del principio de respeto por las minorías, comprendiendo que las políticas de la diferencia lo que buscan es un reconocimiento a la identidad única de un individuo o comunidad a la que pertenece, la cual debe ser protegida y evitar que sea homogenizada y absorbida por la identidad de comunidades hegemónicas. De esta manera, para Taylor conceptos como reconocimiento e identidad están íntimamente relacionados. La tesis de Taylor (1993) se centra en que la identidad es moldeable ya sea por el reconocimiento o a falta de este. Taylor al igual que Kymlicka considera que al implementar políticas de diferencia se compensan las desigualdades y las desventajas de los grupos minoritarios. Sin embargo, la inserción de estas políticas que elevan a una posición de ventaja a los grupos minoritarios generan repercusiones no esperadas porque enfrentan a poblaciones diferenciadas a luchar por el reconocimiento y el acceso a ciudadanía tal como ocurre en la isla de San Andrés, donde la puesta en marcha de políticas multiculturales raizalizadas por un lado, desconocen las identidades múltiples (producto de relaciones entre raizales y continentales) presentes en

la isla y por el otro lado, limitan los derechos democráticos y sociales de la población mayoritaria de origen continental.

Por lo que para Jocelyne Guilbault (2011) el multiculturalismo como política oficial de Estado genera debates alrededor de la gobernabilidad de comunidades multiculturales. Puesto que a partir del multiculturalismo se crean normas que pueden ser excluyentes. Por lo que la autora considera que las tensiones a causa del multiculturalismo se relacionan con el poder mismo y las relaciones dentro y entre grupos por lo que debe entender que “el multiculturalismo es predominantemente una cuestión política” (p. 1).

Así pues, la autora considera que aparte de esencializar a las comunidades, el multiculturalismo citando a Lisa Lowe (1991), tiene como objetivo promover la inclusión, pero termina dividiendo a las comunidades y personas en categorías separadas. Guilbault considera que si bien, el multiculturalismo surge para gobernar o gestionar tanto la diversidad como la multiplicidad de culturas, termina convirtiéndose en una cuestión de poder (parafraseando a Foucault) “sobre quién tiene la autoridad para conducir la conducta de los demás” (p.2).

Ahora bien, Peter Wade (2011) señala que una de las críticas al multiculturalismo es que realza divisiones que son utilizadas para discriminar de forma negativa, y muchos de estos conflictos interétnicos surgen cuando se intentan cambiar estructuras jerárquicas. Para Wade se debe tener en cuenta que estos conflictos ya podían existir de forma solapada y estos salen a la luz cuando se enfatiza en el poder, la diferencia y la jerarquía. El autor llama la atención a profundizar no solo en la concepción política del concepto multiculturalismo sino también a entenderlo como forma de lucha, ya que este tiende a marginalizar el racismo porque lo entiende como hecho relacionado con la biología y no con la cultura y este debe ser entendido en los dos sentidos. Las argumentaciones de Wade son relevantes dentro de esta investigación puesto que si bien, el conflicto entre raizales y continentales se realza con la inserción políticas multiculturales diferenciadoras, el conflicto entre estas dos poblaciones se remonta al proceso de colombianización implementado en la isla desde 1920 y estos conflictos se vieron reforzados a través de las olas de migración continental que llegaron a la isla desde los años 50`s.

Se puede así establecer, que el multiculturalismo busca el reconocimiento y la preservación de la diferencia étnica, pero al mismo tiempo, termina generando repercusiones no deseadas bajo un ideal de ciudadanía multicultural. También se destaca que quienes teorizan a favor del multiculturalismo parecen desconocer dichas repercusiones. De esta forma, vale la pena explorar la literatura especializada que ha indagado sobre el tipo de multiculturalismo presente en Colombia y si existen repercusiones sobre poblaciones mayoritarias no étnicas.

1.2 Las repercusiones del multiculturalismo en Colombia

En Colombia el multiculturalismo hace su aparición en la Constitución de 1991 donde se da cabida al reconocimiento de diferentes grupos étnicos, particularmente de raizales, indígenas y afrodescendientes. La literatura sobre el multiculturalismo en Colombia se puede dividir en dos bloques. En el primero se destacan autores que han indagado por la forma en la que el proyecto político del multiculturalismo fue implementado en Colombia a través de la Constitución de 1991 y el segundo bloque presenta autores que evidencian las repercusiones del multiculturalismo implementado en Colombia años después de la constitución de 1991. La literatura concerniente a las repercusiones del multiculturalismo en Colombia varía en cuanto al lugar geográfico y el tipo de repercusiones que se producen sobre poblaciones étnicas y no étnicas. La revisión de la literatura especializada permite destacar que en Colombia las reflexiones sobre multiculturalismo contienen repercusiones negativas sobre poblaciones que no desean impactar pero que cohabitan territorios con poblaciones étnicas reconocidas.

Dentro del primer bloque se destaca a Carlos Duarte (2015) quien argumenta que el multiculturalismo en América latina se estableció como una apertura ideológica que reconoce la configuración plural de poblaciones. Aunque el autor expresa que este reconocimiento no se da únicamente para exaltar la heterogeneidad poblacional, sino que este reconocimiento estuvo íntimamente ligado a la recomposición de la legitimidad política perdida en los 80's a causa del fracaso de la modernización económica. También afirma que los derechos multiculturales son el resultado de las ganancias obtenidas por organizaciones étnicas que hicieron presencia en gobiernos republicanos y promestizos del siglo XIX. Así, Duarte (2015) considera que dos elementos de forma particular

incidieron para en la creación de un entorno favorable para el afianzamiento del reconocimiento multicultural en Colombia: primero, la transformación de movimientos indigenistas y étnicos que desde 1980 optaron por la organización de nuevos movimientos que se articularon con identidades étnicas transnacionales y segundo, la disposición del Estado también fue primordial porque accedió a construir junto con interlocutores de organización etnias lo que permitió el afianzamiento y la legitimidad en áreas de débil presencia histórica.

Para el caso de la isla de San Andrés se puede establecer que el reconocimiento multicultural se relaciona directamente con la articulación de identidades étnicas transnacionales como lo expone Duarte, puesto que después de que se les asigne a los isleños nativos la filiación étnica como raizales y pueblo minoritario estos encuentran en el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) de 1989 un modo de ampliar los marcos legales de derecho y de diferenciación. Desde ese momento, pasan a auto reconocerse como indígenas raizales de la isla de San Andrés. Reforzando la idea de que las políticas multiculturales en San Andrés responden a un tipo de identidad étnica construida a través del tiempo y que los raizales ven en las nuevas filiaciones étnicas transnacionales la posibilidad de obtener más reconocimiento y distinción por parte del Estado colombiano.

Por su parte, Roberto Camacho (1997) explica la complejidad y el entramado del multiculturalismo en Colombia, apelando al trabajo de John Rex (1988) quien utiliza el concepto de la sociedad multicultural para explicar las diferentes aproximaciones a la situación multicultural. Así, el autor considera que desde una perspectiva legal en Colombia se promovió desde el siglo XIX un modelo multicultural en el que la sociedad podía ser unitaria en el dominio público y también hacer cumplir o al menos fomentar la unidad de la práctica cultural en asuntos privados o comunales. Sin embargo, desde la Constitución de 1991 se planteó un prototipo multicultural en el que la sociedad permite la diversidad y los derechos diferenciales para grupos en el dominio público y se les alienta a los grupos étnicos a seguir manteniendo prácticas culturales, sin que signifique que sea segregacionista o racista.

Mientras que Diego Nieto (2019) considera que en el contexto del multicultural neoliberal colombiano, tanto los derechos diferenciales, las exigencias territoriales, el autogobierno y

las identidades étnicas se configuran como ventaja competitiva para obtener recursos por parte de actores marginados. Por lo que en el mercado multicultural estos derechos diferenciales se convierten en la posibilidad de tener una ventaja sobre otros. Por lo que el multiculturalismo entendido como racionalidad diseñada para gobernar la diversidad, divide a la población bajo su dominio, entre aquellos que representan sujetos étnicos y aquellos que simplemente no pueden ser racionalizados en este. Lo anterior propicia la aparición de conflictos que no son consecuencia de vivir juntos o de construir lazos políticos, sino que la gobernanza multicultural de la diversidad propicia un discurso racista enmarcado en el multiculturalismo neoliberal.

En la misma línea, Inge Valencia (2011) considera que lo que existe en Colombia es un multiculturalismo etnizado. Valencia argumenta que, desde la década de 1980 cuando varias naciones latinoamericanas ratifican el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para pueblos indígenas y tribales y posteriormente reforman sus constituciones para reconocer la multiculturalidad y la pluralidad, genera que las poblaciones minoritarias que habían estado excluidas del proyecto nacional sean incluidas y se les otorgue derechos diferenciales.

También, la autora precisa que para comprender los procesos de etnización en América Latina se debe entender la relación entre las constituciones multiculturales y la adopción de un modelo basado en el libre mercado donde las reformas económicas hacen su aparición desde los 90's en Latinoamérica. Por lo cual, la autora considera que el neoliberalismo no solo se configuró como un modelo de corte económico, sino que también se formuló como un proyecto cultural que reformó la idea de ciudadano y la participación de este en la democracia. Esta investigación se apoya en la postura de Valencia (2011) y Nieto (2013) para afirmar que el multiculturalismo implementado en Colombia no solo otorgó derechos diferenciales a poblaciones étnicas, sino que respondió también a reclamos territoriales, autogobierno y dotó a las poblaciones étnicas de ventajas que se constituirían competitivas por el acceso a recursos y a reconocimientos dentro de los territorios.

El segundo bloque de autores responde a literatura que se han centrado en investigar las repercusiones del multiculturalismo en Colombia en distintos territorios geográficos. Se

resalta el trabajo de Diana Bocarejo (2011) la cual centra su atención en cómo desde la práctica el multiculturalismo reproduce paradojas y aunque como teoría política el multiculturalismo pretenda cambiar las prácticas que marginalizan minorías en ocasiones, estos ideales se convierten en una racionalidad política que perpetúa y desconoce los contextos de poder político en las poblaciones donde se ejerce.

La autora centra su atención en la forma cómo se espacializa la diferencia indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta mediante dos paradojas: la primera, relacionada con la manera en que se establece quién es o no un sujeto indígena, utilizando como determinante que viva en un resguardo de tipo rural y la segunda paradoja, analiza el aislamiento político que se ha ido configurando entre indígenas y campesinos desde que se reconoce multiculturalmente a los primeros. Para la primera paradoja, Bocarejo toma de ejemplo el caso de los indígenas urbanos de Bogotá argumentando que las políticas públicas multiculturales responden solo a un imaginario de lo que debe ser un sujeto indígena y crea repercusiones puesto que encierra y espacializa la diferencia bajo un deber ser. La segunda paradoja es otra crítica al multiculturalismo colombiano pues la autora considera que a través de la espacialización y la diferencia indígena se generan fronteras entre población indígena y población campesina que traen consigo una reestructuración en la tenencia y el uso del suelo para estas dos poblaciones en la Sierra Nevada de Santa Marta.

En definitiva, la autora considera que se deben seguir impulsando estudios sobre el multiculturalismo a partir del conflicto puesto que permite entender la forma en “la que diversas esferas de autoridad regulan y definen el alcance de la ley” (p.115). Las repercusiones de encerramiento étnico y espacialización producidas por la implementación de políticas multiculturales en el caso de la isla de San Andrés (Bocarejo, 2011), se relacionan con la clasificación poblacional que realiza la oficina de la OCCRE como instrumento de política multicultural, ya que a través de tipologías de diferenciación que no responden a la clasificación poblacional de la isla se agrupa a la población entre raizales, residentes permanentes, residentes temporales y turistas. Esta configuración desconoce a las personas nacidas de uniones interétnicas (raizales y continentales) y a los hijos de continentales que aun naciendo en la isla reciben la denominación de residentes, cuando en su lugar deberían ser reconocidos como isleños.

Diego Nieto (2013), al estudiar los conflictos étnicos generados por el reconocimiento multicultural de una minoría étnica en la región del Norte del Cauca, argumenta que el tratamiento diferenciado hacia grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes y campesinos) ha fortalecido de manera esencialista la identificación étnica, generando como consecuencia fricciones interétnicas. En ese sentido, para Nieto el gobierno nacional con la creación de políticas de diversidad construye fronteras entre grupos a partir de la diferenciación de estos en organización territorial, derechos diferenciales y exigencias por recursos del Estado, estas políticas de diversidad generan disputas entre unos y otros. Por lo tanto, el autor propone no cuestionar la diversidad cultural y la defensa de la diferencia, sino que para enfrentar los dilemas y las repercusiones de las políticas identitarias del multiculturalismo se deben reapropiar las luchas y las formas de convergencia compartidas entre sujetos étnicos diferenciados y sujetos no étnicos.

Por su parte, el trabajo de Inés Mazuera (2019) analiza el caso de la hacienda San Rafael en Santander de Quilichao para mostrar como una medida de reparación territorial de parte del Estado para las poblaciones indígenas se hace de una manera que desconoce la presencia previa de poblaciones afrodescendientes en la hacienda, lo que termina por generar una disputa violenta entre estas dos comunidades que habían cohabitado entre sí desde años. La autora argumenta que esta disputa da cuenta de las deficiencias u omisiones del Estado Colombiano en la implementación del multiculturalismo. Ya que el Estado al no hacer consulta previa antes de repartir las tierras, “el no reconocer a los consejos comunitarios, y alimentar el distanciamiento entre afros e indígenas fueron errores graves que se pagaron con sangre y vida en este lugar”. Por lo que la Constitución de 1991 ha profundizado en las distinciones de rasgos culturales y étnicos. Así la autora, considera que la idea de nación multiétnica cobijada bajo la estela del multiculturalismo ha consentido el auge de la diversidad étnica o cultural, pero también, ha fomentado el auge visible de diferencias. Y sostiene que estas diferencias a lo largo del tiempo han demostrado el lado “más flaco de esta aparatosa política pública: la separación entre las mismas comunidades” (p. 149).

Con respecto al archipiélago de San Andrés, Adelaida Cano (2003) analiza el problema de la multiculturalidad en la isla sobre la base de la etnicidad como estrategia política de la etnia raizal. Los raizales, argumenta Cano, ejercen presión frente al Estado en la demanda

de derechos y exenciones especiales. Así, la autora se pregunta cómo los raizales buscan legitimación de sus derechos políticos y al mismo tiempo una reivindicación de su etnicidad y cómo se ha transformado o arraigado la identidad raizal desde la Constitución de 1991, teniendo en cuenta, la relación de los raizales con la Oficina OCCRE, ya que esta es vista como una oficina veedora de los derechos residenciales de la etnia raizal.

Cano a partir de entrevistas a líderes raizales y revisión de literatura argumenta que el discurso de legitimación de la etnia raizal está basado en cimientos culturales (lengua y la religiosidad) y que la etnicidad es entendida como base política para los raizales pero que esta se aleja de la idea romántica de solo expresar las diferencias, y que la etnicidad en los raizales es una construcción política que resalta algunos aspectos de tipo cultural de acuerdo con las conveniencias coyunturales del momento. También aduce Cano, que la etnia raizal pretende mostrar ciertas categorías inmutables en el tiempo y el espacio de lo que es ser raizal, negando el mestizaje que por años ha sido central en la isla. Por lo que la reivindicación política que surge en los 80's en beneficio de la etnia raizal se da por la marginalización del campo económico y cultural que se convierte en uno de los puntos más fuertes de discurso raizal y que este discurso por la forma en que produce genera agresividad y rechazo frente al otro.

Al igual que Cano, se considera en esta investigación, que la construcción política de la etnia raizal se ha configurado en el tiempo y ha variado de acuerdo a las coyunturas políticas y sociales, así por ejemplo, antes de 1920 el discurso se centraba en que la población isleña nativa exigía mayor presencia de Colombia en la islas ya que para ese momento las islas dependían de Bolívar, después de 1920 la colombianización es utilizada por la etnia raizal como discurso que niega la autonomía y la cultura raizal ya que implanta en la población el ideal de la Constitución de 1886 por lo que en los 80's surge los discursos raizales de autodeterminación e independencia de Colombia, luego a través de la Asamblea constituyente este discurso se transforma en exigir mayores reconocimientos y distinciones para la etnia raizal.

María Fernanda Polanía (2005), analiza la normatividad especial del archipiélago de San Andrés para tratar de entender cómo esta normatividad afecta la convivencia en la isla. Metodológicamente la autora parte de la descripción para comprender la relación entre la normatividad multicultural y el conflicto intercultural en la isla. Y para caracterizar el

conflicto intercultural utiliza observación no participante, entrevistas y revisión de literatura para el análisis del discurso. Polanía, establece que es a partir de la Constitución de 1991 que se intensifica el conflicto social de carácter intercultural entre los diferentes pobladores de la isla, ya que cada uno exige y defiende los derechos establecidos por el Gobierno central, y que, desde ese momento, la promulgación de leyes y proyectos especiales ocupó un lugar de disputa.

Polanía propone así, que debe tenerse en cuenta para futuros desarrollos constitucionales el estatuto raizal y una nueva administración político-administrativa que restaure la comunicación entre los habitantes isleños y el Estado colombiano. Sin embargo, esta última apreciación por parte de la autora es problemática, puesto que afirmar que no existe comunicación entre la sociedad isleña y el Estado colombiano por lo que esta comunicación necesita ser restablecida es discutible, ya que desconoce las negociaciones y los diálogos de la etnia raizal con el Estado Colombiano desde los 80's, incluso dicha apreciación desconoce la participación política de la etnia raizal en la Asamblea Nacional Constituyente y los logros obtenidos en la promulgación de políticas multiculturales para la isla.

Por último, se mencionan los trabajos de Inge Valencia (2011, 2012) relacionados con las repercusiones de las políticas multiculturales en el Archipiélago insular colombiano. Valencia en el primer trabajo da a conocer las implicaciones que ha traído para la etnia raizal el reconocimiento multicultural, y evidencia una serie de fracturas y conflictos entre pañas (denominación despectiva utilizada para referirse a la población continental) y raizales y el Estado colombiano. Dichos conflictos presentes en la isla dan cuenta de un enfrentamiento de dos tipos identitarios, el diaspórico (migraciones e intercambios) y el encerramiento étnico (reconocimiento multicultural).

Así la autora establece que el reconocimiento étnico de la Constitución de 1991 profundizó la convivencia entre raizales y pañas. Valencia concluye, que para analizar el caso específico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se debe tener en cuenta dos factores, tanto la experiencia colonial como también, la diversidad propia de los territorios pertenecientes al Gran Caribe. De esta manera, argumenta que las identidades presentes en estas poblaciones son diversas en sí mismas y también ambiguas ya que no

se configuraron de manera única sino en diversas memorias. Aunque la autora no explora las repercusiones de las políticas multiculturales sobre la población continental, hace un llamado mencionando que se está en mora de darle un lugar a la población de origen continental que habita el archipiélago, teniendo en cuenta que las relaciones entre la población continental y raizal están reconfigurando las identidades en el caribe insular.

Valencia (2012) aborda de manera empírica la manera cómo opera el multiculturalismo en la región de frontera del caribe insular colombiano: el archipiélago de San Andrés. Por lo que la autora se pregunta cómo logran distintos grupos cohabitar, cómo surge ese proceso de convivencia y diferenciación y si estos procesos se han visto afectados después del multiculturalismo etnizado promulgado con la Constitución de 1991. Por lo que su investigación del caribe insular colombiano se centra en comprender tanto los procesos de convivencia como los de conflicto entre dos poblaciones: la población raizal y la población paña continental. Por lo que, a partir de su investigación desentraña las conflictividades, las tensiones y los acuerdos para tratar de reconstruir los espacios de sociabilidad y cómo negocian estas dos poblaciones de acuerdo con dimensiones espaciales, políticas y sociales. Teniendo en cuenta, el contexto de frontera donde la migración y la ilegalidad se materializan. La autora concluye, que la emergencia y la profundización del conflicto entre estas dos poblaciones se origina por argumentos de corte étnico que se articulan con formas de estratificación y clase que se relacionan con la presión por los recursos ambientales y económicos en la isla. Sumado a esto, al otorgar únicamente derechos a través de la Constitución de 1991 a sólo una de las poblaciones se contribuye a bloquear el patrón de poblamiento que había sido característicamente migratorio. Por lo que las políticas que son adoptadas para el archipiélago se enfocan en controlar la circulación y la residencia y estos son vistos por la población como un ente que actúa para la administración y el control bajo en nombre del reconocimiento cultural. Por lo que con la aparición de la OCCRE la autora considera se aguzan las tensiones entre raizales y pañas. Por otro lado, en cuanto a los espacios de intercambio y de aprendizaje mutuo concluye que estos aluden tanto a los intercambios comerciales, como a la tolerancia religiosos y las uniones interétnicas que son una muestra de lo que denomina, sociabilidades abiertas.

Sin duda, los trabajos de Valencia brindan luces para el abordaje de esta presente investigación, una de ella es que la autora considera que las diferencias sustentadas bajo un discurso étnico profundizan en la estratificación de clase y estas terminan por

relacionarse por la presión económica y ambiental de la isla. También la autora señala tres fracturas políticas de la convivencia insular: la hegemonía política vs la hegemonía ideológica, los raizales etnizados vs raizales colombianos y la gubernamentalidad multicultural y el rol de la oficina OCCRE. Sin embargo, la presente investigación propone mostrar una serie de repercusiones no esperadas sociales y políticas producto de la inserción de políticas multiculturales que tienen como antecedente la colombianización.

Finalmente, a través de la exploración de la literatura especializada se percibe el vacío en la literatura sobre las repercusiones de las políticas multiculturales específicamente sobre la población continental que habita la isla de San Andrés, por lo que esta investigación pretende desde el análisis empírico mostrar como el instrumento de política multicultural diferencia y divide dos poblaciones en la isla de San Andrés. También se pretende evidenciar que existe un sesgo étnico multicultural en la promulgación de políticas multiculturales raizalizadas para la isla de San Andrés que generan repercusiones negativas y no esperadas sobre la población mayoritaria de origen continental. Las limitaciones del multiculturalismo como teoría política propician que algunos autores críticos del multiculturalismo liberal viendo la insuficiencia y las limitaciones ya descritas, propongan revisar la categoría de interculturalismo como proyecto político que propende por la convivencia igualitaria entre poblaciones.

1.3 Interculturalismo

La noción de interculturalismo permite no solo tramitar las limitantes diferenciadoras sociales y políticas por las que propende el multiculturalismo, sino que estos límites permiten observar más allá y abarcar dentro de esta investigación otros factores, realidades y convivencia entre dos culturas diferenciadas. De esta manera, para esta investigación el interculturalismo como categoría permite comprender la convivencia de la población mayoritaria continental con la población minoritaria raizal y así argumentar, que pueden existir dos culturas en un mismo territorio sin que una se sobreponga sobre otra.

Se destacan así en este apartado autores que propenden por la implementación del interculturalismo como proyecto político (Beltrán, 2015; Cruz, 2013a, 2013b; Giménez, 2003; Hernández, 2007; López de la Roche, 2001; Maldonado, 2010; Walsh, 2009).

Aunque desde la literatura no se sitúe el nacimiento exacto del concepto interculturalismo como proyecto político, este tiene como antecedente el uso del adjetivo "intercultural". Lo intercultural surge como categoría en el siglo XX en Estados Unidos en el contexto de la guerra fría. Como lo argumenta Rodrigo Alsina (1996), Estados Unidos como potencia hegemónica lo acuñó para gestionar la ciudadanía y la necesidad de relacionamiento e influencia exterior con otros países y culturas. Esta perspectiva ve en lo intercultural, y más precisamente, en la comunicación intercultural un instrumento estratégico de relacionamiento con otros países y culturas. También, Alsina considera que el campo de estudio de lo intercultural se volvió relevante porque recibió dos empujes: el primero, uno endógeno que fue impulsado por la reivindicación a las minorías afroamericanas en Estados Unidos y el segundo empuje, que fue en un inicio exógeno relacionado con las guerras libradas en el sudeste asiático que implicó no solo un contacto entre culturas, sino que a través de estas guerras llegaron a Estados Unidos refugiados de Camboya, Laos y Vietnam. Por su parte, Gunter Dietz (2004) señala que es posible que el surgimiento de lo intercultural como discurso académico en América Latina, se sitúe hacia 1950 cuando antropólogos venezolanos y mexicanos al referirse a la interacción e integración entre el Estado y la población indígena hacen referencia a procesos de educación intercultural y de salud intercultural.

En primer lugar, se debe distinguir dos conceptos relacionados entre sí: interculturalidad e interculturalismo. Siguiendo a Catherine Walsh (2009) la interculturalidad está basada en relaciones equitativas entre culturas, donde prima el intercambio y el aprendizaje mutuo, sin que esto implique eliminar los conflictos entre culturas. Lo que busca la interculturalidad es actuar sobre las instituciones o relaciones que fomentan la desigualdad y fomentar la interrelación en condiciones de igualdad, para convivir dentro del respeto mutuo. Mientras que Miriam Hernández (2007) define el interculturalismo como un proyecto político de relaciones entre diversas culturas. De esta manera, el interculturalismo como noción para esta investigación será entendido como la convivencia en un mismo territorio de una población mayoritaria (continentales) y una étnica minoritaria (raizales). Se considera que el interculturalismo es la noción más adecuada para gestionar la convivencia puesto que propende por la promoción de derechos individuales para todos los ciudadanos donde primen los valores comunes de democracia, libertad y derechos humanos. Se aclara también que no se debe confundir el interculturalismo y multiculturalismo puesto que el

primero promueve la coexistencia asimétrica entre culturas mientras que el segundo, se refiere a la convivencia entre culturas y pueblos diferenciados que cohabitan un mismo espacio social teniendo como eje central la igualdad. Por ello se debe tener presente la diferencia entre coexistencia y convivencia.

También Miriam Hernández (2007) para distinguir el interculturalismo del multiculturalismo apela a las raíces semánticas de las dos palabras para decir que “inter” hace referencia tanto a la reunión como a las relaciones y la interacción entre las culturas, en cambio el “multi” afirma una multiplicidad de culturas dentro de una sociedad y aunque interculturalidad y multiculturalidad apelen a la diversidad cultural la diferencia es el punto de encuentro por el que propende la interculturalidad. Así pues, para entender las diferencias entre interculturalidad, interculturalismo, multiculturalidad y multiculturalismo se propone el esquema (Tabla 1-1) terminológico y conceptual realizado por Giménez Romero (2003):

Tabla 1-1: Propuesta terminológica: multiculturalismo e interculturalismo.

<p>Plano Fáctico</p> <p>o de los Hechos</p> <p>LO QUE ES</p>	<p>MULTICULTURALIDAD</p> <p>= diversidad cultural, lingüística, religiosa....</p>	<p>INTERCULTURALIDAD</p> <p>= relaciones interétnicas, interlingüísticas, interreligiosas.....</p>
<p>Plano Normativo</p> <p>o de las Propuestas sociopolíticas y éticas</p> <p>LO QUE DEBERÍA SER</p>	<p>MULTICULTURALISMO</p> <p>Reconocimiento de la diferencia</p> <p>1.- Principio de Igualdad</p> <p>2.- Principio de Diferencia</p>	<p>INTERCULTURALISMO</p> <p>Convivencia en la diversidad</p> <p>1.- Principio de Igualdad</p> <p>2.- Principio de Diferencia</p> <p>3.- Principio de Interacción Positiva</p>
<p>Modalidad 1</p>		<p>Modalidad 2</p>
<p>PLURALISMO CULTURAL</p>		

Fuente:(Giménez Romero, 2003, p. 5)

De esta forma, para Carlos Giménez (2003) la perspectiva intercultural es necesaria debido a la insuficiencia del planteamiento multicultural como proyecto de cohesión social de la comunidad política donde se ubican los diferentes. Por lo que lo genuino del interculturalismo es que se centra en los vacíos del multiculturalismo puesto que este pone su análisis en la interacción de sujetos culturalmente diferenciados.

Otra autora que considera que las realidades multiculturales son insuficientes y por eso deben trascender al plano intercultural es Ictzel Maldonado (2010), que argumenta que para que las diversas culturas o grupos étnicos y no étnicos convivan entre sí se debe promover la equidad, por lo que la Maldonado siguiendo a Schmelkes (2006) señala que la interculturalidad, no hace referencia a un concepto descriptivo, sino que es más una

aspiración. La interculturalidad no admite asimetrías de poder entre culturas, por lo que como aspiración la interculturalidad debe formar parte del proyecto nacional. Siguiendo a Joaquín Beltrán (2015) la interculturalidad a diferencia del multiculturalismo se basa en un modelo de pluralidad cultural (diferentes identidades culturales) en el que se tratan de superar las limitaciones del multiculturalismo. Ya que, a diferencia de la interculturalidad el multiculturalismo se constituye como el derecho a la diferencia y estos grupos reconocidos étnicamente defienden celosamente sus fronteras segregando en nombre de la diferencia. La interculturalidad pugna por un modelo en el que los grupos diferenciados por medio del diálogo y el consenso construyen sociedad y cultura.

También otros autores como Aguilar Idáñez & Buraschi (2012) señalan que la interculturalidad se aleja de los peligros de la fomentar guetos étnicos que pueden ser propios de algunas interpretaciones del multiculturalismo, sin que esto signifique una renuncia al derecho de una identidad propia (lingüística, religiosa o cultural). Ya que la interculturalidad pone atención a la coexistencia y el intercambio. Aunque el interculturalismo rechace la idea de las diferencias esto no quiere decir, que el grupo étnico raizal deba abandonar su filiación étnica, sino que estas diferencias étnicas no deben ser promovidas ni ser utilizadas para reducir, menospreciar o discriminar a la población mayoritaria continental. En cambio, deben hacerse visibles las realidades interculturales presentes en la isla de San Andrés.

Por consiguiente, para comprender el proceso bajo el cual conviven poblaciones diferenciadas entre sí bajo un horizonte intercultural se propone utilizar el concepto de convivencia intercultural. Aguilar Idáñez & Buraschi (2012) señalan que la convivencia intercultural es un proceso bidireccional, donde las dos partes implicadas tanto la minoría como la mayoría, interactúan, negocian y generan espacios de participación y de identificación mutua que transforman a todos los actores partícipes, no únicamente al grupo minoritario. Así, Fabio López de la Roche (2001) considera que la interculturalidad al relacionarse con la gobernabilidad da la posibilidad de construir formas de convivencia interétnica que obliga a las comunidades no solo al diálogo sino también a la búsqueda de acuerdos interculturales.

Utilizar la categoría de convivencia intercultural en el trabajo de campo de esta investigación permite mostrar otras realidades presentes en la isla de San Andrés. Las cuales giran en torno a convivir y no por coexistir. Se debe reconocer que la población raizal y la población continental conviven entre sí y tienen puntos de encuentro en sitios cotidianos (iglesia, la gobernación, las juntas de acción comunal (JAC) y las relaciones interétnicas) por lo que a partir de esta categoría se argumenta que estas dos poblaciones pueden convivir entre sí, sin que una se sobreponga sobre la otra. Ya que las dos poblaciones tienen la misma necesidad de acceso a recursos y reconocimiento estatal (en el capítulo 4 se amplía la categoría de convivencia intercultural presente en la isla de San Andrés).

1.4 Conclusiones

Finalmente, Se establece que el multiculturalismo es limitante porque genera competencias, distingue y diferencia a grupos poblacionales de forma problemática, por lo cual el interculturalismo se propone como contraposición al multiculturalismo ya que da cabida a la interacción a través de la convivencia y este como proyecto político propende por un espacio de aprendizaje recíproco entre diferentes culturas y una relación de igualdad entre las personas y comunidades, donde se establecen unas normas sociales para la convivencia común.

Se evidencia también a través de la literatura especializada, que las repercusiones del multiculturalismo que son tema relevante dentro de esta investigación no son propias de la isla de San Andrés, sino que en otros contextos sus efectos negativos también son comprobables. Lo que permite establecer que el multiculturalismo etnizado implementado hace 29 años a través de la Constitución de 1991 está impactando de manera negativa sobre poblaciones que no deseaba impactar. Por último, el uso de la categoría de convivencia intercultural permite analizar otras realidades no provistas por el multiculturalismo. Proponer el interculturalismo como proyecto político no significa ausencia de diferencias o conflictos entre poblaciones diferenciadas, sino que dota a las poblaciones de herramientas adecuadas que permitan gestionar adecuadamente los conflictos.

2. Capítulo 2 Políticas multiculturales en San Andrés

Introducción

Las políticas multiculturales son mecanismos estatales, sustentados en la legislación nacional, que tienen como objetivo preservar y reconocer grupos étnicos dentro de una misma sociedad, reivindicando la diferencia cultural y étnica como el elemento central en la configuración de sociedades democráticas e inclusivas. La función de estos dispositivos es otorgar derechos diferenciales y participación política a los grupos étnicos reconocidos, procurando dejar atrás las fricciones causadas tanto por la homogeneización cultural como por la desigualdad social.

Este capítulo identifica los objetivos y el sentido de las políticas multiculturales para San Andrés. Tanto en el archipiélago como en Colombia, las políticas multiculturales surgen con la Constitución de 1991, como reconocimiento de la coexistencia de grupos étnicos diferentes dentro del mismo estado nacional (afrodescendientes, raizales e indígenas) y exaltación de la diversidad cultural del país, dotando de derechos especiales a las poblaciones étnicas. Los derechos especiales otorgados a la población sanandresana nativa responden en primer lugar, a la distinción de estos como etnia raizal del archipiélago, ya que poseen como comunidad una identidad grupal y étnica y, en segundo lugar, a reclamos y reivindicaciones que preceden a la Constitución de 1991.

El antecedente más relevante, destacado por la literatura como política estatal hacia San Andrés, es el denominado colombianización a través del cual se implementaron unos mecanismos que tenían como común denominador la integración de las islas y su población al proceso político, cultural y administrativo del Estado. Con la Constitución de 1991, se produce la acción estatal que condensa la actual política multicultural para San

Andrés que también respondió a reivindicaciones y a un cabildeo político ejercido por el pueblo raizal en la Asamblea Nacional Constituyente.

2.1 La *Colombianización*: una acción estatal de reconocimiento de los sanandresanos

El gobierno de Colombia hacia 1912 extendió y afianzó la soberanía sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, bajo la creación de un programa de integración nacional para las islas denominado Colombianización. Este programa fue “la piedra angular de la integración de las islas al proceso político, cultural y administrativo de la naciente y en construcción nación colombiana” (Eastman, 1990, p. 4).

La integración del Estado con las islas surgió por dos razones: en primer lugar, por pedido expreso de los habitantes del archipiélago quienes denunciaban un abandono estatal e ineficacia por parte del departamento de Bolívar al cual fue anexado el archipiélago desde 1886. En segundo lugar, surge por preocupación estatal ya que, por su lejanía, el archipiélago se había mantenido desligado de Colombia y suponía un gran desafío, tanto por su cercanía a las costas de Nicaragua como por su afinidad cultural y económica con Estados Unidos.

El programa de la colombianización, como acción estatal se constituyó a través de varios mecanismos de integración que se enmarcaron bajo los tres pilares de la Constitución de 1886: la escuela, la lengua y la religión. Aunque, no existe consenso frente a cuántos y cuáles fueron los mecanismos, Eastman (1990) señala que fueron tres: la administración Intendencial, la educación en español y la catolización por medio de misiones. Mientras que Guevara (2007) describe dos períodos históricos para la colombianización en las islas. El primero, en la década de 1920 que implicó el ejercicio de políticas que favorecieron la eliminación de la diversidad de los isleños mediante la censura de la lengua inglesa/criolla y de la religión bautista. Un segundo periodo se sitúa hacia 1953 cuando se fundamentó una política económica a través del puerto libre. También autores como Vollmer (1997); Joya (2012) y James (2014) repasan varios de los mecanismos implementados durante la colombianización en las islas y a partir de estos establecemos que fueron cinco los mecanismos que constituyen el proceso estatal denominado colombianización

comprendido entre los años de 1912 a 1953: la intendencia nacional, la misión católica, el tratado Esguerra Bárcenas, el aeropuerto y el puerto libre.

Además, la colombianización constituyó una acción estatal precedente de las políticas multiculturales debido a que la población sanandresana nativa² entre 1920 y 1980 manifestaron un inconformismo frente a la colombianización, apelando que durante el periodo de 1912 a 1953 se suprimió culturalmente los valores de la población sanandresana nativa y aumentó la insostenibilidad del territorio insular debido a la migración continental. Es así como a finales de los años 60 's aparecen brotes separatistas que promueven la autodeterminación y la separación de Colombia. Posteriormente, hacia 1980, los sanandresanos nativos son reconocidos como grupo étnico raizal, dando lugar a la obtención de reivindicaciones étnicas por parte del Estado colombiano a través de la Constitución de 1991.

La isla de San Andrés hacia 1912 se había constituido como el mayor exportador de cocos para Estados Unidos (Parsons, 1985). Esto hizo que la isla fuese económicamente dependiente de Colombia. Incluso los cayos adyacentes a las islas fueron alquilados por 20 y 25 años para ser utilizados como bodega de recolección de cocos. Generando gran preocupación estatal sobre la seguridad de las fronteras marítimas insulares, ya que se tenía como antecedente la pérdida de Panamá en 1903.

Con respecto a los mecanismos de integración implementados durante la colombianización (1912-1953) estos pueden dividirse en dos periodos (Guevara, 2007); el primer periodo de 1912 a 1928 enfocado en reforzar la identidad nacional en el archipiélago y reafirmar la soberanía de las fronteras insulares. El segundo periodo de 1950 a 1953 enfocado en mecanismos de corte económico para las islas, impulsando el turismo nacional y el comercio. De esta forma, el Estado ve la oportunidad de consolidar la colombianización efectiva del archipiélago.

² Se utiliza el término sanandresano(s) nativo en esta primera parte del capítulo para denotar a la población isleña nativa del archipiélago antes de su reconocimiento como pueblo raizal en 1987. Posteriormente, a partir de ese reconocimiento me referiré a ellos como raizales o pueblo raizal.

El primer mecanismo implementado durante la colombianización fue la declaración de intendencia especial para San Andrés y Providencia bajo ley 52 del 26 de octubre de 1912. El objetivo de la intendencia fue tener un mejor control sobre las islas y evitar problemas de soberanía, como también responder efectivamente a las demandas de los sanandresanos quienes no se veían representados a través de la anexión al departamento de Bolívar. Con la intendencia nacional se buscó unir más las islas al país, y así generar una identidad nacional para los pobladores nativos. La intendencia estableció un vínculo al Ministerio de Gobierno, fomentando “un régimen administrativo similar al de los departamentos” (Bush, 1992). También creó un impuesto a las exportaciones de coco en las islas, envió guarnición militar, y asignó becas de estudio³ a la población sanandresana (James, 2014). Para ese momento, la población en la isla de San Andrés ascendía a los 3.124 habitantes, en su mayoría agricultores y pescadores nativos. Además, durante este periodo surgió una de las acciones más controvertidas del Estado: la estimulación de emigración a las islas de colombianos residentes en el territorio continental⁴.

La creación de la intendencia estuvo acompañada de una evangelización a los sanandresanos nativos quienes eran mayoritariamente protestantes bautistas desde 1847. Esto se realizó en gran medida, a través de la llegada de la misión católica a las islas hacia el mismo año de 1912, convirtiéndose en el segundo mecanismo de la colombianización. La misión católica tuvo el objetivo de impartir a los sanandresanos el idioma español, la religión y la escuela, los tres pilares de la Constitución de 1886. Antes de 1912, en las islas predominaba una cultura anglo-afrocaribeña heredada de procesos históricos y comerciales que vincularon esclavos africanos, ingleses y franceses. Lo cual, supuso un reto a través de la colombianización en valores que buscaba fortalecer entre los sanandresanos nativos un sentimiento de pertenencia al país.

³ La Ley 52 de 1912, el artículo 12 establece que “la nación sostendrá doce becas para jóvenes naturales de las Islas: 4 en la universidad de Bogotá, 4 en la de Medellín y 4 en la de Cartagena. Sostendrá también tres becas en la Escuela Normal de Cartagena” (James, 2014, p.51).

⁴ La Ley 52 de 1912, en el artículo 14, establece: “Autorízase al gobierno para conceder pasaje gratis en los buques de la nación a las familias de cuatro o más individuos que deseen ir al archipiélago a domiciliarse en él” (James, 2014, p.51).

Sin embargo, la evangelización de comienzos del siglo XX impactó a la población sanandresana nativa ocasionando conflictos y reclamos. Se censuró el inglés en las escuelas y se impulsaron prácticas antiprotestantes como enseñar a los niños a través de las escuelas que la iglesia bautista era del diablo y se obligó a la población a asistir a misa y utilizar la señal de la cruz (Clemente, 1991). No obstante, Pedraza (1988) aduce que el ejercicio de soberanía sobre un territorio significa el uso de prácticas relacionadas con el contenido sociocultural, que lo modifican en menor o mayor medida como requisito para que ocurra una integración. Por lo cual, los mecanismos de integración adelantados en el archipiélago fueron necesarios para el funcionamiento del aparato estatal en las islas.

A mediados de los años veinte, como parte de la misión católica, llegaron a la isla misiones capuchinas con el objetivo de evangelizar a la población generando un inconformismo en la población sanandresana nativa quienes veían amenazada su integridad cultural y recurrieron al separatismo como amenaza (Bush, 1992).

Los capuchinos adelantaron un proceso de nacionalización en las escuelas e incentivaron la conversión a la fe católica. Sin embargo, como ya se mencionó, el ejercicio de soberanía puede ir desde disponer mecanismos como la educación y la religión como forma de integración nacional, hasta el uso de derechos legítimos por parte del Estado como la administración y el control. Con el fin, de reconocer a la población e integrarla al proyecto de nación. Más adelante, hacia el año de 1928 surgió el tercer mecanismo de la colombianización. El Gobierno colombiano firmó el Tratado Esguerra Bárcenas con Nicaragua. Este fue un hecho de reafirmación de la soberanía colombiana sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina, islas, islotes y arrecifes y la reafirmación de la soberanía nicaragüense sobre la costa de Mosquitos. No obstante, en 1980, Nicaragua alegó que se encontraba bajo posesión estadounidense en el año del tratado y que este tratado no dejó claro qué islas, cayos e islotes quedaron bajo soberanía colombiana.

Las implicaciones del tratado Esguerra Bárcenas repercutieron sobre los sanandresanos nativos de diversas maneras, por un lado porque durante años el espacio marítimo y territorial con Nicaragua fue compartido por lo cual, pescadores sanandresanos frecuentaban la costa de Mosquitos y viceversa generando un vínculo y por el otro lado, porque por su cercanía, muchas familias sanandresanas se habían mezclado con familias

nicaragüenses, después del tratado varios lazos familiares se restringieron (Vollmer, 1997).

Para finales de los años veinte, en las islas la exportación de cocos había sido restringida gradualmente por la cercanía del archipiélago con Estados Unidos y los posibles problemas de soberanía que eso podía generar, lo que produjo una prolongada depresión económica en las islas

Los datos censales del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisariías (DAINCO) (Tabla 2-1) establecen que para el año de 1938 el total de la población en San Andrés era de 4.261 habitantes. Vollmer (1997) señala que para los años treinta una plaga de ratas acabó con los cocoteros de la isla, lo cual produjo que aproximadamente el 20% de la población sanandresana emigrara hacia Panamá (Colón) y la costa colombiana en busca de mejores condiciones. Hacia 1951 los habitantes en San Andrés eran aproximadamente 3.705, demostrando así una disminución poblacional de 556 habitantes.

Tabla 2-1: Población de San Andrés de 1912 a 1951.

Años	Población de San Andrés
1912	3.124
1918	3.653
1938	4.261
1951	3.705

Fuente:(IGAC, 1986, p. 80)

Para el año de 1950 la isla de San Andrés empezó a experimentar una depresión económica, a consecuencia del decaimiento de las plantaciones de coco, lo que obligó al Gobierno colombiano a abrir nuevas perspectivas de desarrollo a través la modernización y creación de infraestructura para el turismo en la isla (Garcia Taylor, 2010). A partir de este momento, se dan por implementados los mecanismos de integración nacional y de soberanía en las islas para dar paso a dos mecanismos de integración de corte económico.

De esta forma, surge el cuarto mecanismo en el marco de la colombianización, la construcción del aeropuerto internacional en la isla de San Andrés hacia 1950. El aeropuerto facilitó la llegada de colombianos continentales procedentes de Bolívar, Atlántico y Antioquia como mano de obra para los proyectos de modernización que se adelantaron en las islas (Sandner, 2003). También llegaron a la isla empresarios con grandes capitales que vieron en la isla la oportunidad para invertir en infraestructura hotelera. A los migrantes de la Colombia continental se le designa en la isla como “pañás”, término que contiene una connotación negativa puesto que es introducido desde 1793 para referirse de manera despectiva a los españoles que llegaron a la isla (González, 2003).

Desde 1959, cuando aterrizó el primer avión comercial en San Andrés, el aeropuerto abrió la vía para la comunicación aérea con la distante Colombia continental. Se estableció no sólo interacción comercial sino también contacto directo con los demás habitantes del resto del país y fue posible que por primera vez que colombianos continentales viajaran a las islas de vacaciones. También, mediante el Decreto Ley de noviembre 13 de 1953 reglamentado por la Ley 127 en cabeza del gobierno de Gustavo Rojas Pinilla surgió el establecimiento de San Andrés como puerto libre, configurando así el quinto y último mecanismo de la colombianización en el territorio insular.

Con el puerto libre se fijó un impuesto especial para todas las mercancías importadas, permitiendo tanto a residentes como turistas llevar a Colombia continental un cupo límite en pesos colombianos de mercancías (James, 2014). La instauración del puerto libre no sólo incentivó la llegada de colombianos continentales (Bolívar, Atlántico y Antioquia) a través de invitaciones radiales del General Gustavo Rojas Pinilla en las cuales se invitaba a los colombianos continentales a ir a las islas, sino también, la llegada de inmigrantes sirios, libaneses, palestinos y judíos que vieron la oportunidad de consolidarse como comerciantes debido a las ventajas arancelarias del puerto libre. Estos inmigrantes provenientes del Medio Oriente rápidamente fueron adquiriendo manejo y poder económico, fomentando un intercambio cultural.

Por su parte, la población sanandresana nativa en un inicio no se interesó por hacer parte de actividades relacionadas con el comercio y el turismo, en cambio, seguían desempeñándose en actividades de agricultura y pesca que con la llegada del puerto libre

dejaron de ser actividades económicas importantes y dejaron de ser competitivas debido a los nuevos precios relativos que trajo el puerto libre (Meisel Roca, 2003).

El puerto libre se configuró así, como el programa económico de la colombianización en las islas. Sin embargo, James (2014) menciona que la orientación de declarar puerto libre a San Andrés y fomentar el turismo nacional desaprovechando las potencialidades que ofrecía el archipiélago para el turismo internacional, tales como su ubicación geográfica y el dominio del idioma inglés, se debió a que el puerto libre no solo ofreció exención de impuestos en el archipiélago y promovió la emigración de personas continentales, sino que el verdadero trasfondo de la declaratoria de puerto libre estaría expuesto en un informe de 1937, el cual corresponde a una comisión enviada por el Gobierno central a evaluar la situación socioeconómica del archipiélago:

La eliminación de la Aduana de San Andrés contribuiría eficazmente a la incorporación de las islas a la economía nacional, en un futuro más o menos remoto; pero el efecto psicológico de la medida sí sería de inmediato, y el espíritu colombiano se haría sentir en los isleños, creando en ellos una sensibilidad nacionalista de que hoy carecen por completo. La labor de colombianismo en que estamos empeñados tiene que estar respaldada en acto que procure el mejoramiento de los isleños, en lo material y en lo espiritual (p.56)

Por otro lado, la población de San Andrés se incrementó de 3.705 habitantes en el año 1951 a 14.413 habitantes para el año de 1964 (Tabla 2-2). Este rápido aumento demográfico continuó durante las dos décadas siguientes.

Tabla 2-2: Población de San Andrés durante el siglo XX.

Años	Población de San Andrés
1912	3.124
1918	3.653
1938	4.261
1951	3.705
1964	14.413

Fuente:(IGAC, 1986, p. 80)

Aunque me encuentro en desacuerdo, Vollmer (1997) sugiere que este aumento poblacional se debió a que a las islas llegaron familias enteras de continentales a quienes se le financió el pasaje y se le facilitó el acceso a vivienda y educación. Si bien, dicha afirmación puede estar basada en la Ley 152 de 1912 que surgió con la instauración de la intendencia, en la mayoría de los casos esta afirmación ha sido utilizada e impulsada a través un discurso de resentimiento de los sanandresanos nativos hacia la población continental ya que supuestamente, por medio de la migración de la población continental a la isla se ejerció soberanía nacional. Con relación a este argumento Albuquerque & Stinner (1997) afirman que:

No es sorprendente, (...) que los sanandresanos estén extremadamente resentidos con los continentales. Las conversaciones en las tiendas de ron frecuentadas por los isleños invariablemente giran en torno a los panyas, un término despectivo para los continentales. Los continentales son retratados como astutos, diminutos, matones con cuchillos, de masculinidad cuestionable. Se les acusa de todo tipo de actividades nefastas, desde robar la tierra de los isleños hasta planear sistemáticamente su servidumbre (p.179)

El inconformismo y tensión social en la población sanandresana nativa se acentuó tanto por el proceso de aculturación vivido a través de la colombianización como por la puesta en marcha del puerto libre, ya que este mecanismo promovió la acumulación de capital inversionista de personas no nativas (Bush, 1992). Generando la aparición de demandas

en la población sanandresana nativa, estas demandas dieron lugar a grupos secesionistas que apelaron por la independencia (Bush, 1992) y la autodeterminación (Ortiz, 2013).

Hacia 1960 el inconformismo de la población sanandresana nativa se materializó bajo la organización de un movimiento social liderado por Marcos Archbold que tenía como objetivo la separación de Colombia. Bush (1992) establece que la consigna de este grupo era formar un Estado soberano sin la necesidad de estar anexados a algún país. Pero la respuesta de Bogotá fue un uso más decidido de la represión y una mayor ponderación de medidas de soberanía, que se alejaban del manejo exclusivo de aparatos ideológicos y se circunscribían a impedir el control de la política y la economía locales por parte de los sanandresanos. Aunque este grupo separatista no tuvo éxito, sí provocó como respuesta estatal que hubiese mayor presencia militar en las islas.

A principios de 1980 surgió en las islas el movimiento *Sons of Soils* (S.O.S), bajo el liderazgo de Juvencio Gallardo. Este es “el nacimiento del concepto raizal, y la lucha ligada a las reivindicaciones étnicas y territoriales” (Ortiz, 2013, p. 50) debido a que este grupo surge por un lado, para proteger los derechos y la supervivencia de la población sanandresana nativa y por el otro, de la necesidad de una legislación que regulara la sobrepoblación en la isla.

El concepto raizal proviene del sustantivo raíz o en inglés roots, apelando a las raíces y la cultura como esencia de la gente (Ortiz, 2013). A partir del concepto raizal se reconoce la identidad diferenciada de los habitantes insulares. Para el año de 1980, la isla estaba habitada por población continental, sanandresanos nativos y población extranjera. Desde Garcia Taylor (2010) lo raizal fortalece la identidad y establece una nueva categoría de etnicidad, a través de la cual se defienden las diferencias y las particularidades etnoculturales por medio de la protección legal.

La primera vez que aparece la palabra raizal en un documento normativo fue en un proyecto de Ley de la Cámara de Representantes en 1987 donde se fijaron los elementos de la constitución del raizal. Se considera como isleños raizales: (1) a los ciudadanos nacidos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina si (a). tienen por lo menos un abuelo nacido en el archipiélago (b). uno de sus padres y dos abuelos nacidos

en el archipiélago (c). uno de sus padres, uno de sus abuelos y por lo menos un bisabuelo nacido en el archipiélago. (2) a los ciudadanos que no nacieron en el archipiélago, pero residen en él y, además, (a). sus padres y por lo menos dos de sus abuelos nacieron en el archipiélago (b). la madre, dos de sus abuelos y un bisabuelo nacieron en el archipiélago c. el padre y por lo menos tres de sus abuelos y uno de sus bisabuelos nacieron en el archipiélago (Cámara de Representantes, 1987, como se citó en Ortiz, 2013, p. 51)

Esto, sin duda, reivindicó el carácter étnico de minoría brindándole un estatus especial a los raizales⁵ y generando una diferenciación entre la población continental asentada en las islas que empezaban a llamarse a sí mismos también como sanandresanos.

La población raizal durante el periodo de 1923 a 1980 cuestionó permanentemente su pertenencia a Colombia, pero a la vez aspiraban a una mayor atención del Estado colombiano. Lo anterior configuró, una tensión paradójica alrededor de demandas y reclamos de identificación étnica y de reivindicación, pero al mismo tiempo, de repulsión y de separación frente al Estado. Con respecto a esto, Pedraza (1988) considera que:

El pueblo isleño es el único al que se le permite – teóricamente- la posibilidad de cuestionar su pertenencia a Colombia, derecho incluso vedado para los diferentes grupos indígenas del país, y ellos aceptan decididamente no sólo su pertenencia, sino también el deseo de recibir mayor atención de parte del Estado, se reproduce simultáneamente un rechazo que tiende a radicalizarse hacia todo lo proveniente del continente, porque ello amenaza los fundamentos mismos de la organización sociocultural isleña (p.9)

En definitiva, la primera década del siglo XX demuestra desafíos no sólo al reafirmar la seguridad de las fronteras sino también a través del programa de la colombianización que generó conflictos y desacuerdos en la población raizal, quienes se vieron representados a

⁵ A partir de este momento, la población sanandresana (isleños nativos) serán identificados a lo largo del texto como raizales o pueblo raizal, con la intención de diferenciarlos de la población continental residente en las islas.

través de grupos y proclamas separatistas y de modo perseverante e insistente hicieron resonar sus ideas alrededor de un discurso de minoría local en la búsqueda de un mejor acceso a beneficios y reconocimientos constitucionales alegando limitaciones en el afianzamiento de un proyecto político, en el cual la población raizal manifiesta su desacuerdo a que hubiese existido un proyecto histórico común y colectivo, de allí que actualmente cuentan con políticas reivindicativas. Por lo tanto, la colombianización implementada durante los años de 1912 a 1953 sentó las bases para los reclamos identitarios que luego serían reivindicados con la constitución de 1991 y las posteriores concesiones a la población raizal en las islas.

2.2 Cabildeo político de líderes raizales en la Asamblea Nacional Constituyente

La promulgación de políticas multiculturales en beneficio del pueblo raizal son también el resultado del cabildeo político ejercido tanto por líderes raizales en la Asamblea Nacional Constituyente como por actores políticos cercanos al Gobierno nacional. Unos y otros, que tomaron la vocería expusieron la situación de vulnerabilidad de la etnia raizal.

En vísperas de la Constitución de 1991, el Estado colombiano acató el Convenio 169 de la OIT promulgado en 1989, el cual reivindica el derecho de los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Esto significó la proclamación de una nación pluriétnica y multicultural que reconoce diversas minorías étnicas en el país. El pueblo raizal ve en el Convenio de la 169 de la OIT la posibilidad de ampliar su marco legal de minoría étnica, teniendo ahora una reafirmación internacional como pueblo indígena raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Juvencio Gallardo, líder raizal afirmó: “Lo de indígenas fue simplemente porque nos dimos cuenta de que la definición de indígenas nos cabe. No es que nos volvimos indígenas, sino que simplemente somos los indígenas del archipiélago... Somos autóctonos” (Entrevista, 2 de julio de 2003, en Cano 2005, p. 52).

La Asamblea Nacional Constituyente, estuvo compuesta por 70 miembros elegidos en diciembre de 1990, sesionó durante seis meses para promulgar la Constitución Política de 1991 que reemplazó la Constitución de 1886. Para Moreno (2018) este proceso político, ocurrió en un momento en el cual el país se encontraba sumido en una grave crisis de

gobernabilidad y violencia. Por lo tanto, con esta nueva Constitución de 1991 se pensaba que romper con los esquemas de exclusión y arbitrariedad impuestos por la Carta de 1886 sería la puerta de entrada hacia una nueva nación y la posibilidad de volver a empezar bajo unas nuevas condiciones.

En el marco de la Asamblea Nacional Constituyente se desarrollaron en el país varias mesas de trabajo con diferentes líderes de grupos culturales, étnicos, políticos y económicos. A través de la literatura no se reconoce suficientemente el cabildeo político hecho por líderes raizales durante la Asamblea y que desembocó en la promulgación de políticas multiculturales para la isla. Autores como Ortiz (2013) señalan, que un hecho que marcó la inconformidad raizal fue la no participación de manera directa de algún miembro de la etnia raizal o del movimiento raizal en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, Castaño (2017) establece que si bien, el pueblo raizal no contó con una constituyente propia si tuvo participación en la Asamblea Nacional Constituyente a través de una filiación con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). La ONIC liderada en ese momento, por Lorenzo Muelas miembro del Movimiento autoridades indígenas y Francisco Rojas miembro del Movimiento social indígena. De esta forma, por medio de la ONIC el pueblo raizal elevó sus demandas y peticiones al Estado.

El Movimiento *Sons of The Soil*, con vínculos en la ONIC, en momentos de la Asamblea Nacional Constituyente argumentó que el pueblo raizal había sido expuesto a un despojo premeditado por parte del gobierno colombiano. De acuerdo con eso, el despojo había consistido en la expropiación y robo de tierras pertenecientes a la población raizal a manos de la población continental e inversores extranjeros que llegaron a la isla con los mecanismos económicos de la colombianización.

Durante la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, teniendo por tema “Propuestas de los habitantes de San Andrés y Providencia” el 14 de marzo de 1991, líderes raizales expusieron la necesidad de crear una serie de reivindicaciones por el respeto a los derechos y manifestaciones culturales de la población raizal, la necesidad de protección estatal y reconocimiento como minoría étnica, el reconocimiento del creole (el idioma nativo de la isla) y el derecho a recuperar las tierras despojadas. También exigieron la participación en curules especiales para los planes y programas del gobierno que afectaran a la comunidad raizal (Presidencia de la República, 1991):

El trato discriminatorio con que se está portando el Gobierno de Colombia con San Andrés y Providencia, suena paradójico, hasta suena como un chiste que la propuesta que hace el gobierno para la Constituyente y para la nueva Constitución, les reconoce más derechos políticos a los extranjeros que al pueblo de San Andrés y Providencia. ¿Por qué? Porque el pueblo de San Andrés y Providencia no va a poder votar o elegir su propio gobernante. es una humillación y esto no puede seguir. (...) es por esto que nosotros solicitamos muy especialmente a ustedes Señores Constituyentes que tengan en cuenta 168 años de lealtad, 168 años de patriotismo cuando el pueblo de San Andrés y Providencia se adhiere libremente a Colombia, por ese sólo hecho merecíamos estar por derecho propio dentro de la Asamblea Nacional Constituyente con un representante siquiera, más sin embargo ese derecho también se nos fue negado, pienso de que es suficiente para ustedes entender la urgente necesidad de que San Andrés tenga la oportunidad de sentirse colombiano como cualquier otro, y no de sentirse menos que un extranjero dentro de su propio territorio (p. 4)

Por lo que se pueden identificar y resumir las reivindicaciones raizales ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 de la siguiente manera (Castaño, 2017): (1) en términos de ordenamiento territorial, elevar a la categoría de departamento al archipiélago (antes de la constitución de 1991 este era una intendencia); (2) la creación de un artículo transitorio que tenga por propósito garantizar, reglamentar y reconocer la identidad cultural del pueblo raizal (formas de organización social, gobierno propio, costumbres, lengua, educación y usos y formas de propiedad de la tierra); (3) se reconozca la lengua nativa (creole) como lengua oficial del departamento, asimismo, se exigió la creación de una ley que garantice la expresión de los raizales en su propia lengua en los establecimientos públicos, tribunales y medios de comunicación de todo el país; (4) la recuperación de las tierras enajenadas; (5) se reconozcan los territorios nativos como entidades territoriales; (6) se dote de autonomía al pueblo raizal dentro de su territorio y se asegure su participación en la asamblea departamental; (7) se le brinde al pueblo raizal acceso al desarrollo económico

y social, acorde con sus tradiciones y cultura; (8) se le brinde participación al pueblo raizal en los órganos competentes para planes y programas de gobierno que afecten a su comunidad; (9) se brinde circunscripciones electorales especiales, de orden nacional, regional y local para su etnia; y (10) se establezca control de la densidad de población en el archipiélago (p. 252).

Las anteriores reivindicaciones y demandas raizales fueron expuestas durante la Comisión Segunda, posteriormente fueron recogidas en un boletín de la ONIC y seguidamente expuestas ante la Asamblea Nacional constituyente por Francisco Rojas, miembro del Movimiento social indígena.

También Cano (2003) señala que el cabildeo por parte de líderes raizales durante el proceso de la constituyente llevó a que intervenciones como las de Navarro Wolff (político colombiano, exmilitante del M-19 y uno de los tres presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente), Orlando Fals Borda (sociólogo e investigador colombiano) y Lorenzo Muelas (político indígena perteneciente al pueblo misak (guambiano) nombrado representante de los pueblos indígenas para la Asamblea Nacional Constituyente) apoyaran al pueblo raizal y sus demandas como minoría étnica y consideraran necesario que en las islas se creara un estatuto especial que protegiera al pueblo raizal como comunidad minoritaria y originaria.

Este cabildeo político también se vio expresado en la relación cercana del intendente transitorio para las islas en ese momento, Kent Francis, y Jaime Castro, abogado y político colombiano, militante del Partido Liberal y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente para ese momento. Algunos líderes raizales ven en Jaime Castro la posibilidad de elevar nuevamente sus peticiones enfocadas en la necesidad de crear un organismo de control que sirviera para la mitigación poblacional en las islas (Ospina, 2018).

Es así, como la etnia raizal expone y establece ante la Asamblea Nacional Constituyente una serie de garantías y reivindicaciones necesarias para su pueblo que desembocaron en la promulgación de políticas multiculturales expresadas en normas especiales para la población raizal. Tanto en materia de protección y de diferenciación étnica como de administración político territorial ya que se determinó que el archipiélago recibiera el estatus de departamento especial. Las particularidades propias de la etnia raizal como el

cabildeo político realizado por los líderes raizales durante el proceso de la constituyente permitieron que los raizales dentro del territorio nacional fueran reconocidos como diferentes. Asentando así, ya no solo un discurso identitario sino una legitimación y reconocimiento estatal por medio de la Constitución de 1991.

Las demandas anteriormente mencionadas expuestas por la etnia raizal en la Asamblea Constituyente, posteriormente se vieron consolidadas a través de la Constitución de 1991.

2.3 La Constitución de 1991 y las políticas multiculturales en San Andrés

La Constitución de 1991 por medio de discriminación positiva emitió una serie de mecanismos estatales (políticas multiculturales) con el objetivo de mejorar la situación social y ambiental de la población de las islas, dando prioridad y abogando por la reivindicación de la etnia raizal.

A través de la Constitución de 1991 no sólo se reconoce que en el país hay una gran diversidad étnica, sino también, se le protege dentro del marco de un Estado social de derecho y se les garantiza la libertad de sus costumbres como patrimonio cultural (artículos 7,8,9,10 y 96 de la Constitución política de 1991). Específicamente para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Constitución de 1991 se establecieron dos artículos 309 y 310 de reconocimiento multicultural y por medio de estos normativamente, se establece un régimen departamental y se dictan mecanismos especiales para el control de la inmigración, la etnia raizal y la economía en el archipiélago. Sin embargo, dichas políticas multiculturales ya no solo en la formulación sino también en su accionar cotidiano privilegian y ponen en una situación diferencial y de reconocimiento sólo al 30% de la población en la isla de San Andrés y el 70% de la población restante en su mayoría población continental residente queda al margen del otorgamiento de derechos diferenciales en un contexto insular marcado por accesos desiguales a recursos, servicios públicos y participación política. En ese sentido, Nieto (2019) aduce que el tratamiento diferenciado por parte del Estado hacia grupos étnicos fortalece de forma esencialista la identificación generando la aparición de fricciones interétnicas, ya que el multiculturalismo en sus estrategias por gobernar la diversidad hace que se compita por derechos y recursos

entre sujetos étnicos creando fronteras entre quienes quedan por fuera de este reconocimiento.

Ahora bien, las políticas multiculturales formuladas en el marco de la Constitución de 1991 para la isla de San Andrés son las siguientes:

El **Artículo 309** de la Constitución de 1991 declaró a San Andrés, Providencia y Santa Catalina como un departamento especial, este nuevo estatus de departamento le otorgó al archipiélago autonomía para la administración política y económica del mismo. Mientras que el **Artículo 310** limitó los derechos de circulación y residencia, reguló el uso del suelo, protegió la identidad cultural de la comunidad raizal y estableció como necesidad la preservación del ambiente y los recursos naturales del archipiélago. La instrumentalización y cumplimiento de este artículo recae en la asamblea departamental. Además, el municipio de Providencia obtuvo en las rentas una participación no inferior al 20%. Este artículo 310 dio lugar al **Decreto 2762 de 1991** el cual establece la necesidad de tomar medidas inmediatas en beneficio del ecosistema, para esto se planteó como necesario disminuir la sobrepoblación de las islas, protegiendo a la minoría raizal y el medio ambiente frágil del archipiélago. Es así, como surgió a través del Decreto 2762 el instrumento de política multicultural para San Andrés: la oficina de la OCCRE.

La OCCRE surgió como respuesta de control migracional. Ya que la población en la isla de San Andrés seguía en aumento sin ningún control y suponía un riesgo para la preservación de la minoría raizal. Para el año de 1985 la población en la isla ascendía a los 32.282 habitantes y para 1993 ya era de 46.254 un aumento de 13.972 habitantes en ocho años (Tabla **2-3**).

Tabla 2-3: Población de San Andrés 1891-2005.

Años	Población de San Andrés
1981	23.565
1984	31.290
1985	32.282
1993	46.254
1999	53.159
2005	55.426

Fuente: (DANE 1999; 2010).

Valencia (2011) establece que, si bien la OCCRE en un inicio pretendía hacer un control migratorio, terminó definiendo y fijando el carácter étnico de los habitantes de la isla, lo que produjo conflictos.

Además, a través de la OCCRE se fijaron una serie de límites sociales y políticos para la población residente ya que reforzó el acceso desigual a los derechos en la isla como la libre circulación, el trabajo, el derecho al voto y derechos de propiedad. Con el surgimiento de la OCCRE se puso como precedente necesario para obtener la residencia en las islas el hecho de haber nacido en el archipiélago o llevar más de tres años en él. También se estableció un criterio de diferenciación entre quienes son raizales y quienes no, generando repercusiones no esperadas sobre la población continental.

Posteriormente a la Constitución de 1991, surgen otros mecanismos dentro del marco de las políticas multiculturales para la preservación de aspectos socioculturales propios del pueblo raizal, que fue una demanda concreta presentada en la Asamblea Nacional Constituyente. Esta se vio expresada en la Ley 47 de 1993. Con esta ley, el Estado protegió la conservación del uso de la lengua inglesa, además del español, en las islas, constituyendo al inglés creole como la lengua oficial en espacios gubernamentales y educativos en las islas.

La Ley 47 también destaca, y protege, la arquitectura típica de la isla. “Pero con relación a las prácticas culturales, no se especifica cuáles de ellas se consideran patrimonio de las comunidades nativas y por ende patrimonio inmaterial del archipiélago” (Torres, 2010).

Esta Ley 47 amplía los alcances de la etnia raizal. Ya que sirve para la instrumentalización de las políticas multiculturales por parte de la etnia raizal debido a que reafirma la identidad y la diferenciación y establece la promulgación de territorios colectivos en beneficio de la etnia raizal, también los dota de derechos políticos diferenciales.

Otro mecanismo implementado después de la Constitución de 1991 es el Estatuto Raizal que surgió de exigencias del Grupo *Archipelago Movement for Ethnic Natives Self Determination* – Movimiento por la Autodeterminación del Pueblo Raizal del archipiélago (AMEN- SD), este grupo nació hacia 1999 y posee una fuerte base religiosa de carácter protestante.

En relación con las políticas multiculturales este Estatuto se constituye como mecanismo de preservación de la etnia raizal debido a que se estipula como un manifiesto de “supervivencia” del pueblo raizal. Para Ortiz (2013) este Estatuto establece como principios para la población raizal, la vida digna, el creole y la propiedad colectiva de tierra de la etnia raizal. También dentro del Estatuto se pide la reorganización territorial del archipiélago y la necesidad de otorgar el título de territorio étnico ancestral del pueblo raizal al archipiélago y las áreas marítimas. Esto quiere decir que las tierras pasarían a ser administradas por un banco de tierras instituido por la comunidad raizal. Se exige también que la justicia y la policía sea raizal y se expone también dentro del Estatuto que los continentales no tengan derecho de volver a votar y de ser elegidos políticamente dentro del archipiélago. Esto sin duda, sería constreñir en un Estado de derecho, el derecho de elegir y ser elegido.

Ahora bien, la situación diferencial y de reconocimiento para la población raizal provocó el surgimiento de conflictos entre la población raizal y la continental. Para Valencia (2011) esto se debe a que en la práctica el multiculturalismo en el archipiélago enfrenta a dos registros identitarios en las islas: “el diaspórico, fruto de las migraciones e intercambios propios del contexto del Gran Caribe, y el encerramiento étnico, como fruto del reconocimiento multicultural” (p. 73).

En la misma línea, Cano (2003) establece que como en Colombia la etnicidad se legitimó desde la Constitución de 1991 y estipula quiénes pueden acceder a beneficios y particularidades por su reconocimiento étnico, dicha legitimación reitera y pone de cara el problema actual de los estados multiculturales. Dicho problema se entiende desde el concepto de “obsesión identitaria” de Touraine (1997). Por medio de este concepto, la autora establece que el reconocimiento a la diversidad cultural y étnica en los Estados nacionales, no significa que de ahora en adelante las poblaciones étnicas y diferenciadas y las no étnicas (que constituyen la mayoría poblacional) vivirán en armonía sino que, por el contrario, las minorías étnicas van a tratar querer obtener mayores reivindicaciones, intentando imponer su proyecto político por encima del proyecto estatal, dando lugar a cuestionamientos de tipo y acceso desigual de derechos y beneficios ¿cómo garantizar el Estado el respeto y los derechos de las minorías étnicas en el país sin descuidar los derechos de la población no étnica mayoritaria?

De esta forma, las acciones y las respuestas Estatales se han enfocado desde la Constitución de 1991 en responder efectivamente a las demandas y necesidades de la población minoritaria raizal. Desconociendo que la población continental desde hace más de 40 años se constituye como mayoría poblacional en la isla de San Andrés, y que en la isla se producen intercambios y acercamientos de tipo intercultural entre las dos poblaciones.

2.4 Conclusiones

Se reconoce a lo largo del capítulo que las reivindicaciones en el tiempo de la etnia raizal no son homogéneas, y se ven representadas en diferentes momentos por líderes y movimientos secesionistas raizales, los cuales modifican sus discursos y demandas de acuerdo con las coyunturas nacionales o a los intereses del momento. Ya sea demostrando los efectos negativos del proceso de colombianización, la defensa de la identidad propia estableciendo la necesidad de ser protegidos constitucionalmente o procurando diferenciarse de la población continental residente en la isla. Estas demandas desembocan en un discurso etnicista que encuentra sustento legal en el autorreconocimiento y la utilización de la denominación de indígenas que internacionaliza y expone su situación de

crisis como minoría en un departamento sobrepoblado y con un grave problema por el acceso a recursos limitados.

Las políticas multiculturales para San Andrés expresadas a través de mecanismos especiales dentro de la Constitución de 1991, por un lado impulsan una diferenciación y reconocimiento de la etnia raizal, pero también profundizan el conflicto entre los habitantes de San Andrés ya que otorgan derechos sobre el “gobierno y la administración” de este territorio insular en beneficio de una minoría que abarca sólo 30% de la población desconociendo el 70% restante que no se define en términos étnicos, quedando por fuera de reconocimiento estatal. “Estas tensiones se han exacerbado a través del tiempo en una lucha tanto por recursos y liderazgos en la isla” (Valencia, 2011).

En ese sentido, las políticas multiculturales orientadas hacia el reconocimiento de una población étnica, los raizales, tienen en su práctica repercusiones negativas no esperadas para quienes no pertenecen a esa etnia, ello se debe no solamente a la puesta en práctica de dichas políticas, sino también a que el reconocimiento multicultural de una población que en realidad es intercultural y creciente refleja los límites en la concepción de las políticas multiculturales ya que sólo responden a reivindicaciones para una población minoritaria, dejando de lado las necesidades sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales del grueso de la población en la isla de San Andrés.

3. Capítulo 3 Población e interculturalidad en San Andrés

Introducción

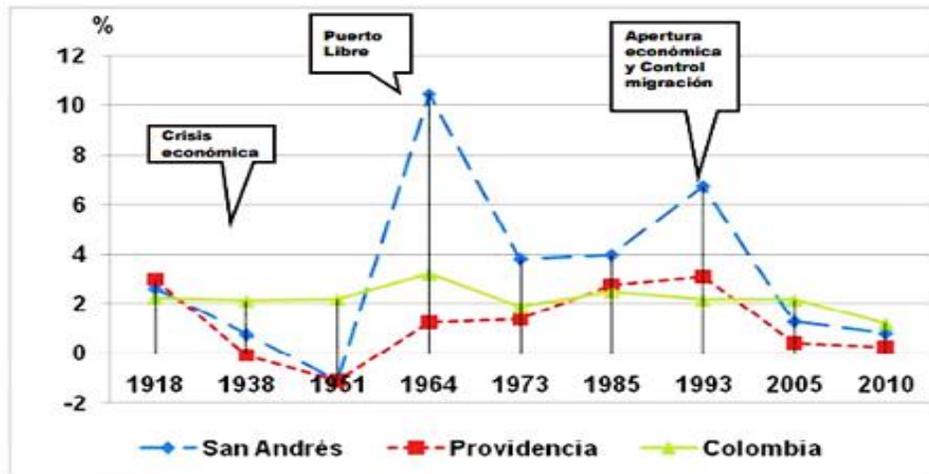
Cuando se habla de los habitantes de San Andrés generalmente se refieren a los isleños nativos, su cultura caribeña y sus cercanías con el caribe anglófono. Pero muy poco se menciona a los habitantes continentales, migrantes de la Colombia continental que residen hoy en la isla y cuyo proceso de llegada a la isla inició hace más de sesenta años. Los “pañás” han sido descritos como personas astutas que no son raizales, tienen vicios y costumbres poco sanas que irrumpieron en la cotidianidad isleña.

En este capítulo se argumenta que las repercusiones no esperadas de las políticas multiculturales sobre la población continental, en parte se deben a que en los 90's el Estado colombiano considera que en la isla coexisten dos grupos poblacionales y es posible enmarcarlos un proyecto multicultural que propende por la diferencia del otro. Sin embargo, esta idea desconoce los procesos de integración y convivencia entre dos poblaciones que conviven entre sí bajo la estela del interculturalismo. Para desarrollar esta idea se analizan tres dimensiones: Sobrepoblamiento, utilizando los datos de flujos migratorios de personas continentales hacia la isla y su relación con el aumento en las tasas de natalidad después de los 90`s, argumentando que tanto la migración continental como la natalidad propiciaron en la isla un sobrepoblamiento intercultural. Ubicación espacial y apropiación del espacio, señalando a partir de cartografía desde 1950 a 2015 los cambios y transformaciones en la ubicación espacial de los asentamientos de la población continental evidenciando relaciones interculturales a través del espacio. Y la convivencia intercultural, resaltando los espacios de convivencia e intercambio entre las dos poblaciones para argumentar que estas dos poblaciones pueden convivir sin que un grupo anule a otro.

3.1 Sobrepoblamiento intercultural

En este aparte se argumenta como en los años 90's en la isla San Andrés en paralelo a las políticas multiculturales y su instrumentalización, se produce un sobrepoblamiento intercultural en la isla. Es decir, se produce un hecho contradictorio, pues mientras la gestión estatal apunta al multiculturalismo, lo que pasa efectivamente en la isla es un interculturalismo entre raizales y población continental. Para comprender el sobrepoblamiento intercultural existente en la isla a inicios de los 90 's se propone revisar los antecedentes de la migración y posterior poblamiento continental de 1950 a 1989. También se muestra como en los 90`s el sobrepoblamiento estuvo relacionado con el aumento en las tasas de natalidad (nacimientos de hijos de padres continentales y de relaciones interétnicas entre raizales, continentales y extranjeros). Se debe tener en cuenta, que esta idea de sobrepoblamiento intercultural y uniones interétnicas entra en conflicto con algunos sectores raizales porque los discursos raizales de finales de los 80`s propenden por la unidad y la homogeneidad de la etnia pura, negando los procesos de hibridación en la isla que configuran una relación intercultural entre raizales y continentales (García Taylor, 2010)

El poblamiento continental en la isla de San Andrés no ha sido continuo y prolongado a través de los años, sino que este se ha visto influenciado por factores externos, tanto económicos, sociales y estatales. Ya desde la segunda mitad del siglo XX la isla experimentó un crecimiento poblacional incluso mayor a la del país (Figura 3- 1). “Entre 1950 y 1964 fue de 10,45% promedio anual, en el cual influyó la declaratoria de San Andrés como puerto libre, en 1953, cuyo principal objetivo fue promover el desarrollo económico del archipiélago mediante el fomento del libre comercio y el turismo” (Aguilera-Díaz, 2010). Mientras que entre 1970 y 1980 la migración continental que siguió siendo alta, experimentó una disminución en la llegada de personas a la isla. Entre tanto en los 90 's con la crisis económica del puerto libre por la apertura económica y la creación de la OCCRE el crecimiento de la población vuelve a decrecer.

Figura 3-1: Tasa de crecimiento poblacional archipiélago de S, P y SC 1918-2010.

Fuente: Aguilera (2010)

Parsons (1985); Vollmer (1997); González (2003); James (2014) y Ospina (2018) retratan este fenómeno migratorio continental y, a partir de ellos, establecemos cuatro períodos diferenciados de migración y posterior poblamiento de colombianos continentales hacia San Andrés: de 1950 a 1969, de 1970 a 1980, de 1981 a 1989 y de 1990 al presente.

El primer periodo de 1950 a 1969 estuvo mediado por tres factores determinantes, primero la violencia rural y urbana que se vivía en ese momento en la Colombia continental propiciaba las condiciones para que población determinada quisiera migrar de su lugar de origen y la isla de San Andrés por su lejanía, fue uno de los pocos lugares donde esta violencia fue nula desde el contexto social y económico durante estos años. Segundo, la apertura económica de la isla y la entrada de mercancía extranjera a muy bajos costos fue vista como una oportunidad para muchos comerciantes continentales. Tercero, las desigualdades económicas y sociales de los migrantes en su zona de origen, quienes vieron mayores posibilidades de empleo y de desarrollo en la isla de San Andrés. Estos tres factores pueden explicar porque hubo un aumento de población en este periodo de tiempo (Tabla 3-1), ya que en el censo de 1951 sólo había 3.705 habitantes, pero hacia 1964 ya eran 14.413 habitantes sólo en San Andrés, como resultado se observa un aumento poblacional del 289%.

Tabla 3-1: Población de San Andrés durante el periodo de 1951 a 1973.

Años	Población de San Andrés
1938	4.261
1951	3.705
1964	14.413
1973	20.359

Fuente:(IGAC, 1986, p. 80)

El segundo periodo de migración continental se ubica de 1970 a 1980 influenciado por la trashumancia política de las elites isleñas y continentales. Debido a que los partidos políticos hegemónicos (Liberal y Conservador) se posicionaron en la isla mediante familias isleñas raizales y políticos continentales residentes. Estas élites locales isleñas raizales y continentales utilizaron la promulgación de la Ley 1ª para posicionarse políticamente con la captación de votos, y acceder al Consejo Intendencial y el presupuesto⁶. Esto se realizó por medio de dos tipos de estrategias clientelistas (James, 2014). La primera, vinculando a través de cargos públicos menores a la población isleña nativa, que, sin ser la mayoría poblacional, gozaba de legitimidad entre la población por ser originaria. La segunda estrategia, captar votos a través de la trashumancia electoral utilizando migrantes continentales. Las élites políticas de raizales y continentales se aprovecharon incluso de las condiciones de miseria en zonas periféricas de Cartagena y llevaron gente a votar a las islas caribeñas colombianas prometiéndoles mejores condiciones sociales y materiales.

El exdiputado y político continental de San Andrés Luis Fernando Cañón, aduce que:

⁶ A través de la Ley 1ª de 1972 se declaró al archipiélago Intendencia especial y se estableció un Consejo Intendencial de elección popular compuesto por nueve miembros, quienes serían los encargados de expedir anualmente el presupuesto intendencial, autorizar la celebración de contratos por parte del intendente como también, y aprobar planes y políticas de desarrollo económico y social (James, 2014).

La isla se sobrepobló realmente en los 70's y 80's cuando lo grandes políticos chartearon⁷ vuelos completos desde pueblos de la costa atlántica para traer gente a votar a la isla de San Andrés. Después los dejaron aquí tirados y la gente no se quiso regresar para sus pueblos, sino que se fueron quedando. Esa fue la mayor incidencia de sobrepoblación que ha tenido el departamento (Cañón, comunicación personal, 07 de enero de 2020)

También durante este periodo migran desde el continente comerciantes antioqueños, empresarios con capitales económicos que llegaron a invertir en infraestructura hotelera. También llegan a la isla, migrantes sirios y de medio oriente quienes ven en el comercio una oportunidad económica.

El tercer periodo de migración de 1981 a 1989 fue impulsado por el fenómeno del narcotráfico. Ya que hacia 1985 empiezan a llegar gentes del Valle del Cauca que habitaban la isla por temporadas, algunos de estos señalan Vollmer (1997) tenían relación con el narcotráfico y encontraron en la isla no sólo un lugar paradisíaco sino también un lugar en el cual invertir en finca raíz. De esta forma, a mediados de los 80 's la infraestructura de la isla, se transforma en hoteles y grandes mansiones propiedad de capos colombianos, quienes incentivaron la migración continental ya que traían consigo mano de obra para la construcción de sus propiedades también, propiciaron en la isla un flujo económico exacerbado, tanto por el intercambio comercial producto del puerto libre como por la entrada de dineros del narcotráfico.

El caso particular de San Andrés plantea un paradigma, ya que no sólo la inserción del narcotráfico en el territorio se debió a factores geográficos o de carácter histórico⁸, sino

⁷ Expresión utilizada para referirse al pago de tiquetes en vuelos chárter con fines de trashumancia electoral.

⁸ En cuanto al fenómeno del narcotráfico en la isla, Valencia (2015) señala que para comprender la dinámica del narcotráfico en esta región insular debe tenerse en cuenta, que en el caribe insular colombiano prima un fenómeno de larga duración enmarcado en una memoria histórica proveniente desde la colonia donde hacían presencia piratas y filibusteros, hasta llegar a una tradición de contrabando que se asentó hacia el siglo XX a través del canal de Panamá; por lo cual, este territorio ha estado inmerso particularmente en actividades de contrabando y el desarrollo de actividades

que también hasta en cierta medida la población isleña raizal estableció cierta permisividad frente a estas prácticas ilegales, ya esto en la isla se vio traducido en reconocimiento y ascenso social a través de la obtención de bienes y objetos posicionales (Valencia, 2015).

Con referencia al censo (Tabla 3-2), desde 1981 a 1985 el aumento de población en la isla fue de casi un 37% y de 1985 a 1993 el aumento poblacional fue de 43% convirtiendo a la población continental en mayoría poblacional en la isla de San Andrés.

Tabla 3-2: Cambios poblacionales en la isla de San Andres 1981 a 1999.

Años	Población de San Andres
1981	23.565
1985	32.282
1993	46.254

Fuente:(IGAC, 1986, p. 80)

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO) para 1981 la población isleña nativa ascendía a los 12.855 habitantes, en contraste con los 10.516 habitantes continentales que ya hacían presencia en la isla para la misma fecha. Priman para ese momento, los migrantes provenientes de Bolívar, Atlántico y Antioquia. También para el año de 1981 los extranjeros residentes en la isla eran 395 personas (IGAC, 1986, p. 92). Para ese momento, la población en la isla de San Andrés podía dividirse en tres: isleños raizales, continentales y extranjeros residentes.

Se debe tener presente, que para finales de los 80's el sobrepoblamiento y la condición de minoría fue la bandera de proclama del grupo isleño nativo *Sons of Soils (S.O.S)*, estos aducían que, debido a la sobrepoblación, los recursos naturales que ya eran limitados en la isla representaban un constante peligro para la supervivencia de los isleños raizales.

ilegales, estableciendo así, una participación y manejo cercano de población raizal dentro de esta economía ilegal.

Por lo que el cuarto periodo de migración que inicia en 1990 hasta el presente y punto central de este parte, se concentra en argumentar que si bien la población continental empieza a constituirse como mayoría poblacional a finales de los 80's y los raizales empiezan a manejar un discurso de sobrepoblamiento continental producto de la colombianización, no deben desconocerse que en la isla de San Andrés estas dos poblaciones no coexisten sino que conviven entre sí, característica fundamental del interculturalismo. Ya que en la isla de San Andrés los intercambios sociales entre la población continental residente en el territorio y la población raizal dan lugar a relaciones interculturales de tipo sentimental entre hombres y mujeres raizales y migrantes tanto continentales como extranjeros, dando lugar a una nueva clase social conocida como "fifty fiftie o half and half"⁹ (Torres, 2010). Por lo que la promulgación de políticas multiculturales y el otorgamiento de derechos especiales solo para una minoría raizal desconocen los procesos de interculturalidad presentes en el caribe insular. Además, a través de la creación de un instrumento de política multicultural: OCCRE se refuerza el desconocimiento a la convivencia intercultural presente en la isla.

Después de 1991 la isla siguió experimentando un aumento en la población residente ya no sólo debido a la migración que disminuyó significativamente desde 1992 sino porque las tasas de natalidad fueron en aumento, tanto de población raizal como de los hijos de residentes continentales (Torres, 2010).

El censo del año 1999 (Tabla 3-3) arrojó la cifra de 57.324 habitantes en el Archipiélago. La población para esa época se dividía por múltiples grupos sociales, residentes continentales, raizales, población residente extranjera, hijos de continentales nacidos en el archipiélago, extranjeros, hijos nacidos de uniones mixtas entre raizales y población residente o extranjera. Hay que tener en cuenta, que esta diversidad poblacional entendida desde la OCCRE y después de la OCCRE se divide en torno a raizales y no raizales. Es así, como para 1999 la isla de San Andrés acumuló el 93% de la población total del departamento.

⁹ Cincuenta cincuenta o mitad y mitad, así son reconocidos los hijos de uniones interétnicas entre raizales y continentales, llevan un apellido raizal y uno continental.

Tabla 3-3: Crecimiento poblacional en la isla de San Andrés 1993- 2010¹⁰.

Años	Población de San Andres
1993	46.254
1999	53.159
2005	55.426
2010	70.000 (todo el departamento)

Fuente: (DANE 1999;2005;2010).

Con respecto al censo de 1999 la natalidad en el departamento se vio expresada en 29.118 personas que nacieron en el archipiélago, esto representó para San Andrés el 48.5% de la población. La natalidad es un factor que no parece disminuir en la isla, al contrario, va en aumento. Este factor es clave no solo porque la natalidad se asocia con los nacimientos de hijos de migrantes continentales sino porque la natalidad también se expresa en los nacimientos de uniones interétnicas en la isla desde inicios hasta finales de los 90`s. En la década de los 90`s la natalidad en la isla se configura como un factor para la comprensión de las posteriores problemáticas y conflictos socioculturales en la isla (Torres, 2010).

Ahora bien, a través del censo siguiente correspondiente al año 2005 realizado por el DANE se puede establecer que la población para la isla era de 55.426 habitantes. De este grupo 32.921 personas son nacidos en San Andrés (Tabla 3-4), esto representa el 59.40% de la población, dejando claro que solo el 40.60% de la población es de origen continental (Torres, 2010). Por ello las políticas multiculturales en beneficio de una minoría no solo están repercutiendo de manera inesperada sobre los continentales residentes sino también, sobre sus hijos y nietos que son el grueso de la población actual y que por derecho adquirido pueden habitar la isla de San Andrés.

¹⁰ En la tabla de crecimiento poblacional (Tabla 3 3) me baso en las cifras del DANE por ser una fuente oficial, sobre la cual se hace planeación y políticas públicas. Aunque no desconozco la disparidad de cifras poblacionales y las ambigüedades en la presentación de estas.

Tabla 3-4: Lugar de nacimiento de la población residente en la Isla 2005.

Lugar de nacimiento	Número de habitantes
En la Isla de San Andrés	32.921
En otro municipio colombiano	21.781
En otro país	633
No informa	91
Total	55.426

Fuente: (Torres, 2010, p.51)

En cuanto a la pertenencia étnica para el año de 2005 (Tabla 3-5) la isla de San Andrés agrupaba 19.751 raizales. También aparecen otras categorías de pertenencia étnica en la isla referenciadas: la población afrocolombiana representada por un número considerable de 10.347 habitantes y la población indígena con 52 habitantes y los extranjeros para ese momento, eran 633 personas. Sin embargo, la población sin pertenencia étnica (población y descendientes continentales) y las categorías de afrocolombianos, palenqueros e indígenas presentes en la isla de San Andrés no tienen ninguna validez puesto que desde la OCCRE aquel que no es reconocido como raizal institucionalmente, es considerado como residente permanente.

Tabla 3-5: Pertenencia étnica de los residentes en la Isla 2005.

Categorías	Número de habitantes en San Andrés
Indígena	52
Raizal	19.751
Palanquero	12
Negro (a), Mulato, Afrocolombiano	10.347
Ninguno de los anteriores	25.172
No informa	92
Total	55.426

Fuente: (Torres, 2010, p.51)

También se debe precisar un problema relevante que este sobrepoblamiento creciente ha generado en la isla: la presentación de cifras ambiguas y dispares con respecto a los censos poblacionales. Por lo cual, los censos de 1993, 1999, 2005, 2010 y 2018 pueden tener variaciones de hasta 20.000 personas. Esta disparidad en las cifras poblacionales puede deberse a dos factores. El primero es que después de que San Andrés deja de ser Intendencia en 1991 pareciera no existir un censo veraz de cuánta es la población del archipiélago. Esto puede estar relacionado no sólo con la falta de interés por esclarecer las cifras desde la gobernación departamental sino también, al aprovechamiento por parte de personas irregulares continentales que se establecen en el archipiélago y son de difícil rastreo. Teniendo en cuenta, que antes de la instauración de la oficina OCCRE en la isla cualquier persona podía establecerse de manera legal en el territorio. Después de 1991 con la llegada de la OCCRE se considera irregular una persona que habite la isla por más de tres meses consecutivos, trabaje o circule sin tener la tarjeta identificación y residencia OCCRE.

El segundo factor, es que tanto el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) han caído reiterativamente en el error de exponer algunas veces cifras agrupadas y otras veces cifras desagregadas, algunos boletines nombrados como censos poblacionales, dan cuenta de la población total del archipiélago, pero son presentados o dan a entender que esa cifra hace referencia solo a la isla de San Andrés, generando confusiones. Estos dos factores pueden propiciar y seguir estimulando las cifras irreales de población en el departamento. Indiscutiblemente todo esto repercute sobre cualquier política pública para el departamento.

Finalmente, según el informe de planes de desarrollo por departamentos (DANE, 2020), la isla de San Andrés tiene una población estimada de 61.280 habitantes¹¹. De las cuales 44.893 personas corresponden a la cabecera municipal y 16.387 personas están ubicadas en centros poblados dispersos. La distribución por sexo es 51,7% son mujeres y 48,3% son hombres, el índice de personas por hogar es de 2,9. La pertenencia étnica raizal para

¹¹ Frente a estas nuevas cifras gremios raizales y continentales en la isla se pronunciaron frente a las discrepancias poblacionales aludiendo que la población en la isla puede rondar sobre los cien mil habitantes.

2018 en el archipiélago fue de 25.515 personas. Consideramos así, a través de la información revisada a lo largo de este capítulo, que actualmente la población continental residente y su ascendencia en la isla está conformada por tres generaciones: La primera, migrantes continentales entre los 40-70 años que se asentaron en la isla antes de 1990. La segunda, que incluye a los hijos de estos migrantes que nacieron (isleños) en la isla o que se asentaron muy pequeños en la isla entre 12 y 25 años. La tercera generación menores de 10 años nietos de los migrantes continentales y nacida en su totalidad en la isla San Andrés. Sin olvidar, que existe dentro de estas dos últimas generaciones personas nacidas de uniones interétnicas que por tener un padre/madre raizal son clasificados poblacionalmente por la OCCRE como raizales.

También se argumentó que el sobrepoblamiento utilizado por la etnia raizal a finales de los 80's y que justificaría la aparición de políticas multiculturales de reivindicación raizal en la Constitución de 1991 para San Andrés, carece de coherencia y efectividad pues es comprobable que dicho sobrepoblamiento es de carácter intercultural (raizales y continentales) por lo que estas políticas dirigidas únicamente a proteger y valorar a la etnia raizal ponen en una situación asimétrica y generan distinciones enfrentando a dos poblaciones por el acceso a recursos limitados y reconocimiento estatal. Esta condición de interculturalidad también es reflejada en la forma como se ubicaron unos y otros espacialmente en la isla de San Andrés.

3.2 Ubicación espacial y apropiación del espacio

Para hablar de ubicación espacial en una isla, aunque parezca redundante, debe tenerse en cuenta un factor importante: la insularidad. Los factores que definen la insularidad son el tamaño y sobre todo la condición espacial de aislamiento que determinan en el sistema social de las islas (Ratter, 2001). El objetivo de este aparte es indagar por la ubicación espacial intercultural (raizales y continentales) y la apropiación que hacen del espacio la población continental desde 1950 a 2015. Entendiendo el proceso de apropiación como la construcción de una identidad a su alrededor, existen signos de apropiación que van desde la denominación, pasando por la delimitación de fronteras hasta las formas de reconocimiento (Mazurek, 2009). Hablar de apropiación del espacio por parte de los continentales en la isla de San Andrés, es hablar de la transformación de los barrios, los

hogares y la identificación como continentales en un territorio insular. También González (2003) argumenta que para la población continental la apropiación del espacio no es sólo físico sino social, en el cual se tejen redes familiares y culturales.

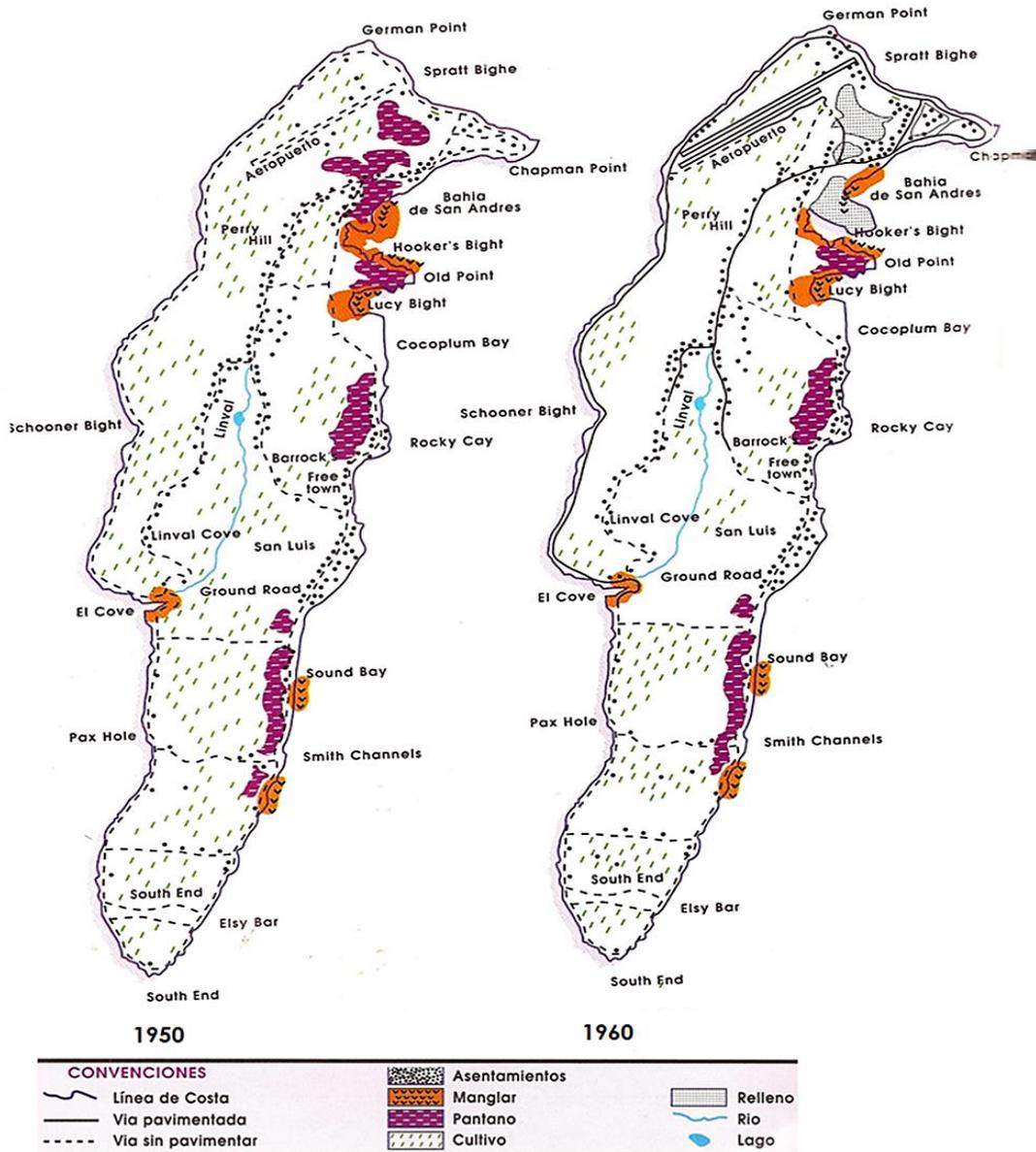
Antes de 1950, momento de inicio de la llegada significativa de continentales a la isla de San Andrés, la ubicación espacial de las viviendas isleñas se tejió a lo largo de caminos discontinuos que conducían de la playa a la Loma (centro de la isla)¹², a San Luis (sur de la isla) y hacia el norte donde había unas pocas casas de pescadores y la territorialidad isleña estaba basada en la representación del valor de la tierra, porque se generaba un vínculo afectivo con esta a través de la agricultura. Sin embargo, con la llegada de migraciones continentales se transformó la vocación económica de la isla y fueron apareciendo aglomeraciones y centros poblados hacia el norte de la isla conformados por personas de bajo poder adquisitivo que llegaron a la isla como mano de obra y dueños de grandes capitales económicos que llegaron a la isla buscando lotes y terrenos para la construcción de infraestructura hotelera.

La población continental se ubicó principalmente en la zona norte por dos razones: primero, porque para la población isleña nativa esta zona representaba poca productividad y fertilidad agrícola que no la hacían una tierra productiva a diferencia del resto de la isla por lo que la compra de tierra se convirtió en un bien mercable antes considerado un medio de producción para los isleños nativos. Segundo, la zona norte era apetecida por la población continental debido a su cercanía con el aeropuerto, las playas y facilitaba la construcción de infraestructura hotelera y de urbanización en San Andrés. Este proceso empezó hacia 1960 con la construcción de los primeros hoteles: El Dorado, Torino, Molino de Viento, Lyons Hotel, Abacoa, Morgan, Residencia y Restaurante El Morel, Motel las Palmas y Hansa Club Villas (Archbold, 1997).

También hacia el año de 1960 para responder a las necesidades de vivienda de la población continental algunos pantanos y manglares fueron reemplazados por rellenos

¹² Se entiende aquí el centro de la isla desde su sentido espacial y de ubicación en el mapa y no, en el sentido comercial como se concibe actualmente.

(Figura **3-2**). Dentro de los proyectos de modernización, se planteó la necesidad de un muelle mucho más acorde a las necesidades impulsadas por el puerto libre, y se relleno también una porción considerable del mar.

Figura 3-2: Mapa proceso de urbanización en San Andrés 1950 a 1960.

Fuente: (Ruiz, 1986 como se citó en Vollmer, 1997, p. 91)

Ahora bien, antes de la llegada de los continentales la construcción de viviendas en la isla era realizada por los isleños nativos a través de la autogestión en la que participaba toda la comunidad. Pero con la llegada de la población continental las primeras soluciones de vivienda para la población continental en la isla se dieron hacia 1960 como pago de favores

de políticos relacionados con la trashumancia (James, 2014). Se destaca así, la creación del primer barrio netamente continental “Natania” ubicado en un costado del aeropuerto, impulsado por el político liberal residente en la isla Benlevi Pechthalt. Barrios como Natania se convertirían en un botín electoral para ganar las elecciones locales en tiempos posteriores (Ospina, 2018)

Una solución de vivienda para la población continental que empezó a ser creciente en la isla fue la aparición de las Juntas de Acción Comunal (JAC) hacia 1968. Esta construcción de viviendas se realizó a través de la modalidad de autoconstrucción en su mayoría financiada por el Estado y por fondos bancarios. Sin duda, las JAC significaron un aporte importante al proceso de urbanización que se llevaba a cabo en la isla. Aunque en un inicio las JAC en la isla de San Andrés estuvieron ligadas también al pago de favores políticos, tuvieron dos propósitos diferenciados dependiendo de la población: por un lado, la población isleña nativa accedió a la financiación para la reparación de sus viviendas y por el otro lado, la población continental empezó a implementar las JAC para solucionar la problemática de no tener una vivienda Ruíz (1986).

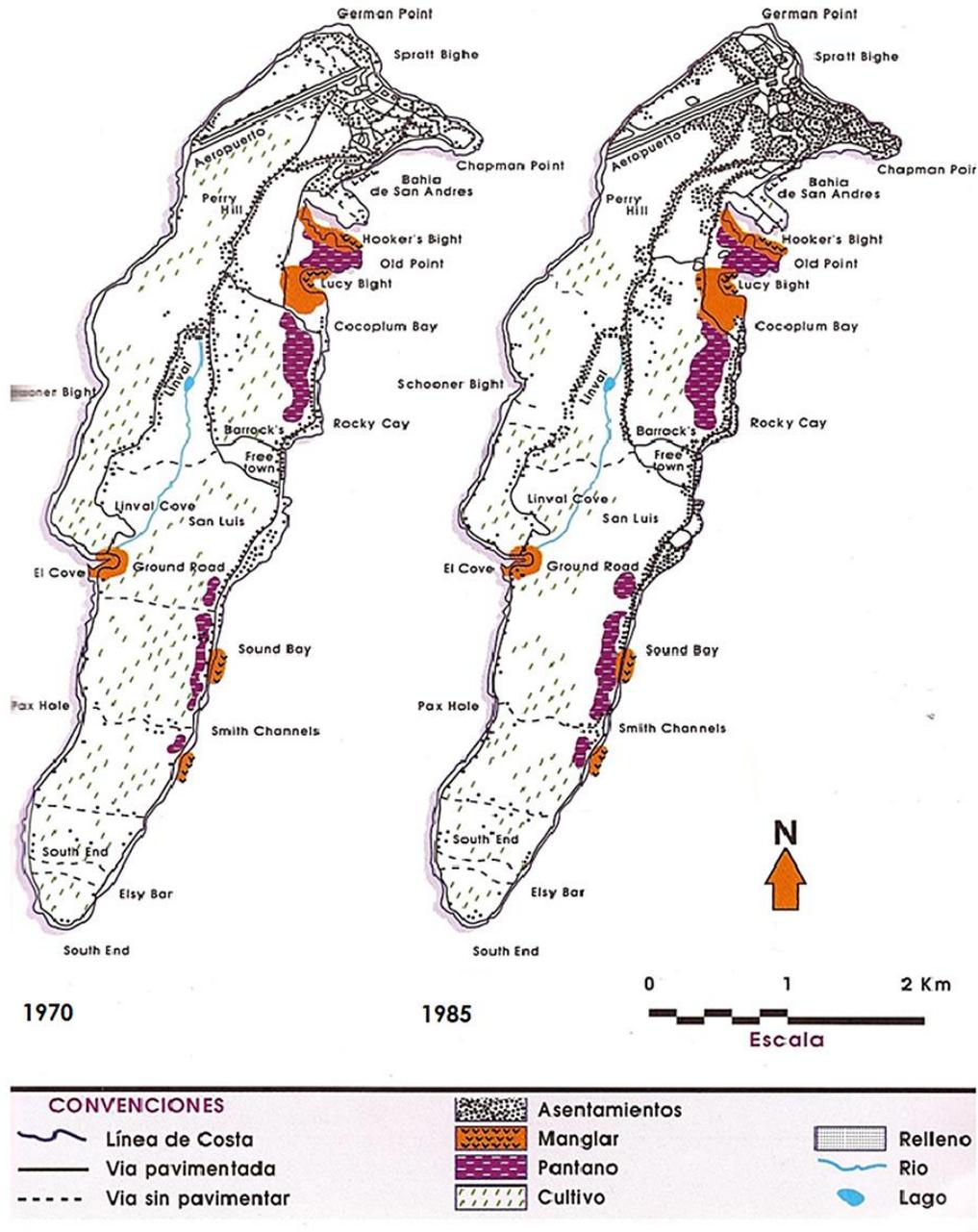
También la aparición de las JAC es importante para comprender el poblamiento continental puesto que configuraron un sentido de propiedad y de apropiación del espacio a través de contenidos identitarios, ya que las JAC en la isla apelan a redes de solidaridad vecinal y al trabajo colectivo, suscitando en los habitantes de estos barrios un sentimiento de pertenencia, tanto por el barrio que fue construido por ellos mismos como por el territorio insular.

La llegada progresiva de continentales y de extranjeros (sirios y libaneses dedicados al comercio) hacia la isla en 1970 siguió propiciando la urbanización sobre todo en el sector norte de la isla (Figura 3-3) tanto por el aumento masivo de población que se concentró allí, como por la infraestructura que desencadenó el turismo y el comercio. En el norte se ubicaron, además de importantes hoteles, almacenes, los bancos y los barrios continentales. También para esta época surge el primer núcleo residencial en la isla, “Sarie Bay” el cual se convertiría años más tarde en uno de los sectores más privilegiados de la isla.

A partir de la Figura 3-3 se puede establecer que para la década de los 70's se vislumbraba un poblamiento territorial disperso, a manos de una urbanización casi que improvisada alrededor del turismo y el comercio. La pavimentación de vías alrededor de la isla comienza en el año de 1970 la aparición de pequeños asentamientos isleños en el extremo sur de la isla, nuevos asentamientos en la parte norte que responde a la urbanización alrededor del aeropuerto, y en los sitios donde hubo anteriormente manglar y pantano para esta fecha, ya existe relleno y están ubicados varios barrios continentales (los Almendros, la Sagrada Familia y el barrio Obrero). En el centro de la isla empezó a expandirse poblacionalmente desapareciendo varios terrenos de cultivos.

Otra solución de vivienda que surge como respuesta a las necesidades de vivienda de la población que ascendía a los 20.000 habitantes, fue la creación en 1970 del Fondo Intendencial para el Préstamo de Vivienda Isleña (FIPVI), aunque este fondo en un inicio se creó para el mejoramiento y la rehabilitación de las viviendas isleñas de sectores como la Loma, San Luis y el Cove (González, 2003), también se les otorgó a personas continentales. Dicho fondo se mantendría vigente hasta 20 años después y finalizó por insostenibilidad y falta de fondos.

Figura 3-3: Mapa proceso de urbanización en San Andrés 1970 a 1985.



Fuente: (Ruiz, 1986, como se citó en Vollmer, 1997, p. 92)

A diferencia del poblamiento disperso de la población isleña, la población continental que se asentó en San Andrés en la zona de actividades hotelera, comercial, financiera y

turística reprodujo y formó centros poblacionales como en el continente marcados por la aglomeración. En 1978 la zona norte de la isla agrupaba el 91% de las viviendas (Figura 3-4), el 70,6% de la población era continental, mientras que San Luis reunía el 12% de la población total y el Cove y la Loma el 16.8% de la población restante (Corporación Nacional de Turismo 1980, como se citó en James, 2014, p. 102).

En los 80 's ya se experimentaba una crisis de asentamientos y de viviendas hacia el norte de la isla, mientras que en el centro de la isla y al sur los pobladores isleños se replegaban alejados del comercio y del turismo. Duarte et al. (2013) señalan, cómo en San Andrés, la apertura de caminos que antes eran inexistentes y el auge en la construcción de hoteles tuvo gran impacto en los asentamientos y barrios tradicionales isleños, ya que cuando se abren las vías de Pepper Hill y Orange Hill (parte central de la isla) lugares que eran tradicionalmente isleños, empezó a arribar población continental y construyeron casas desplazándose algunos asentamientos continentales del norte de la isla, hacia el centro de la isla.

Sin duda, factores como el sobrepoblamiento, la ausencia estatal frente a las soluciones de vivienda en la isla se relacionaría con la aparición de nuevas problemáticas, la falta de servicios públicos, como salud, agua y alcantarillado. Estas problemáticas afectarían tanto a la población continental como a la población isleña nativa.

Las condiciones de pobreza en el archipiélago empiezan a hacerse evidentes para el año de 1980 esto obligó a que personas de clases bajas buscaran lotes en arrendamiento y se empiezan a edificar hogares de forma desorganizada, sin planificación y muchas veces sin permiso (González, 2003). Por lo cual, la aparición de tugurios se vio estrechamente ligado a las pocas condiciones económicas que ofrecía la isla para el momento, propiciando la aparición de barrios de invasión en el norte de la isla, así detrás de las grandes zonas de almacenes y hoteles lujosos se ocultarían barrios caracterizados por el hacinamiento y las malas condiciones de servicios básicos como el Cliff, el Cocal, la Jaiba, el Platanal, Cartagena Alegre y Cinco Esquinas (Duarte et al., 2013).

Por otro lado, la densidad poblacional en el norte de la isla para el año de 1981 era muy alta, compuesta por 3.912 viviendas que forman 3.489 hogares y la población total en la

isla ascendía a los 23.565 habitantes (IGAC, 1986). También la zona de San Luis ubicada en la costa sur oriental y la Loma ubicada en el centro de la isla, no constituyen verdaderos centros poblados, sino que más bien, son asentamientos no tan uniformes y la densidad de población isleña nativa es baja.

Para 1982 el sistema de acueducto cubría tan solo el 28% de la población, principalmente la zona norte de hoteles y comercios. Hacia 1983 la cobertura de acuerdo ascendió a 36.6% de toda la población. Pero desde entonces el alcantarillado es uno de los problemas más graves debido a que el sistema de alcantarillado no existe en la isla, por lo cual, la población en general recurre a pozos sépticos, lo cuales han contaminado el suelo y las aguas. En la isla para ese momento, conviven tres grupos poblacionales: los isleños nativos, los colombianos continentales y los extranjeros (especialmente sirio libaneses); los dos últimos grupos concentrados en la parte urbana, y la mayor parte de los isleños se distribuyen en la Loma y en San Luis al sur de la isla donde el paisaje cambia, la vegetación aumenta a comparación del norte de la isla y las casas son de madera con estilo típico isleño (González, 2003).

La población continental hacia los 80 's sigue estando ubicada particularmente en el norte de la isla. Sin embargo, no son un grupo homogéneo, y se diferencian significativamente tanto por la estratificación, como por su ocupación y sus condiciones sociales.

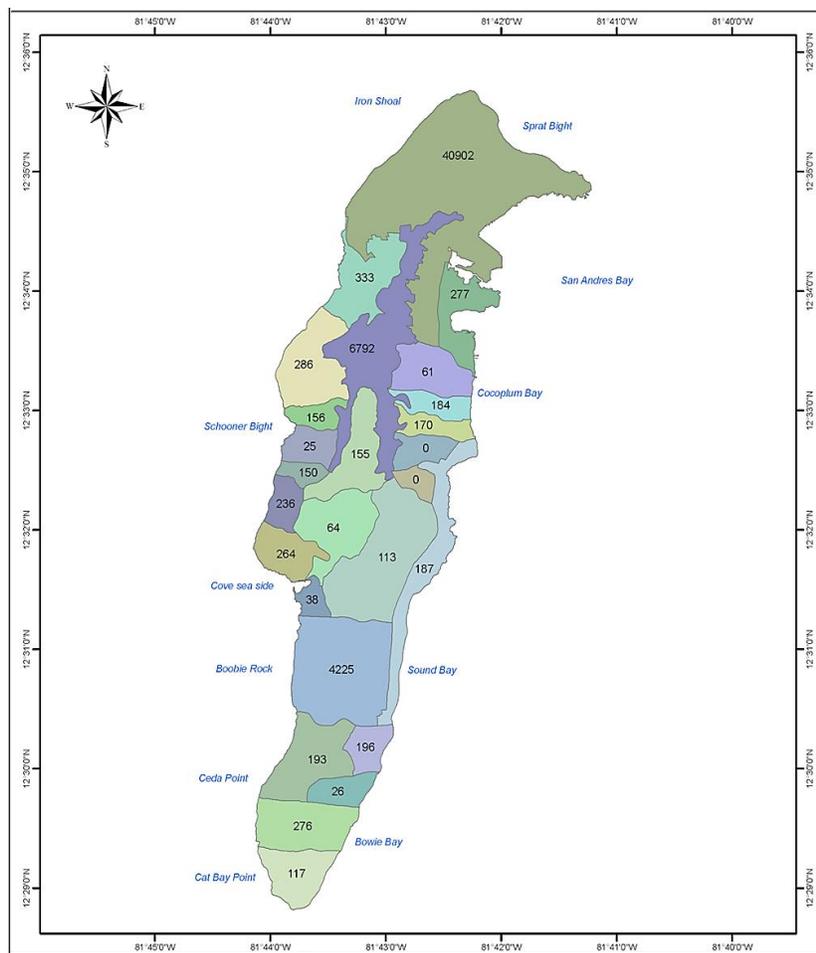
Para el año de 1990, en paralelo con el poblamiento continental, se crean nuevos tugurios y barrios populares como las Tablitas y Morris Landing, que en su mayoría agrupan personas provenientes de la costa atlántica. Durante estos años, desde 1950 a 1990, tanto la población continental como la extranjera en la isla de San Andrés, hicieron que múltiples culturas y personas convivieran entre sí de manera intercultural y todas estas poblaciones se encontraron enfrentando las mismas dificultades en cuanto al acceso a recursos y servicios públicos.

Incluso después de los 90's esta ubicación espacial intercultural hace que no se logre ver una clara la diferenciación entre sectores, ya que en barrios que empezaron siendo netamente continentales como Sarie Bay, El Bigth, Los Almendros, Cartagena Alegre y Back Rock se aprecia población isleña nativa y en barrios netamente isleños como la

Loma, San Luis y Sound Bay se aparecían continentales no solo residiendo sino conviviendo entre sí (González, 2003).

Para el 2005, el censo general estableció la población alrededor de los 55.426 habitantes en la isla de San Andrés, el 74% de la población de San Andrés se localizó en la cabecera con 40.902 habitantes en la zona norte (Figura 3-4), de mayoría continental, el 12,6% en la Loma y en San Luis el 0.3% el 13,5% restante está dispersa en la zona rural.

Figura 3-4: Distribución espacial por número de Habitantes en sectores 2005.



Fuente: (CORALINA, 2005)

Para el 2007 la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) realizó un informe sobre el plan único ambiental 2007-2023, dentro del informe estableció la clasificación de los asentamientos poblacionales en la isla de San Andrés según sus características estableciendo que en la isla existen 33 zonas subnormales enmarcadas en tres tipos de asentamientos: (1) asentamientos consolidados y deteriorados (31% de la población de zonas subnormales, casi en la misma proporción isleños y continentales) caracterizados por la legalidad de tierras, adecuados servicios básicos y complementarios, (2) asentamientos semi consolidados (45% de la población de zonas subnormales, siendo en su mayoría población continental) donde la agrupación de viviendas está en proceso de consolidación y tienen carencia de servicios básicos complementarios y (3) asentamientos tuguriales (24% de la población que habita en zonas subnormales, de la cual más del 70% es continental) establecidos de forma ilegal ubicados en zonas de riesgo que poseen carencia de servicios públicos e incumplen las normas urbanísticas (CORALINA, 2007). Dichas cifras argumentarían que si bien, históricamente la población continental se ha ubicado en la zona de turismo y comercio con el sobrepoblamiento masivo de la isla desde finales de los 80's han surgido problemas de carencia de servicios y condiciones socio-económicas frágiles en barrios populares.

Para el año 2014 y 2015 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), realizó un estudio sobre la tenencia de la Tierra en la isla de San Andrés (Figura 3 5). El estudio concluyó que en la actualidad la población raizal conserva, a título de propiedad formalizada u ocupación histórica cerca del 46,72% de la tenencia de la tierra del área total de la Isla de San Andrés (CORALINA, 2016). Esto denota, una pérdida significativa de tierras por parte de la población raizal en periodos posteriores al puerto libre, mientras que la población no raizal (continentales y extranjeros) poseen un área total del 38,63% de la isla de San Andrés. Conviene precisar que si bien los raizales tienen más tierras, quienes usufructúan las actividades económicas centrales de la isla (el turismo) son los continentales.

Figura 3-5: Tenencia de la tierra en San Andrés por número de predios 2015.

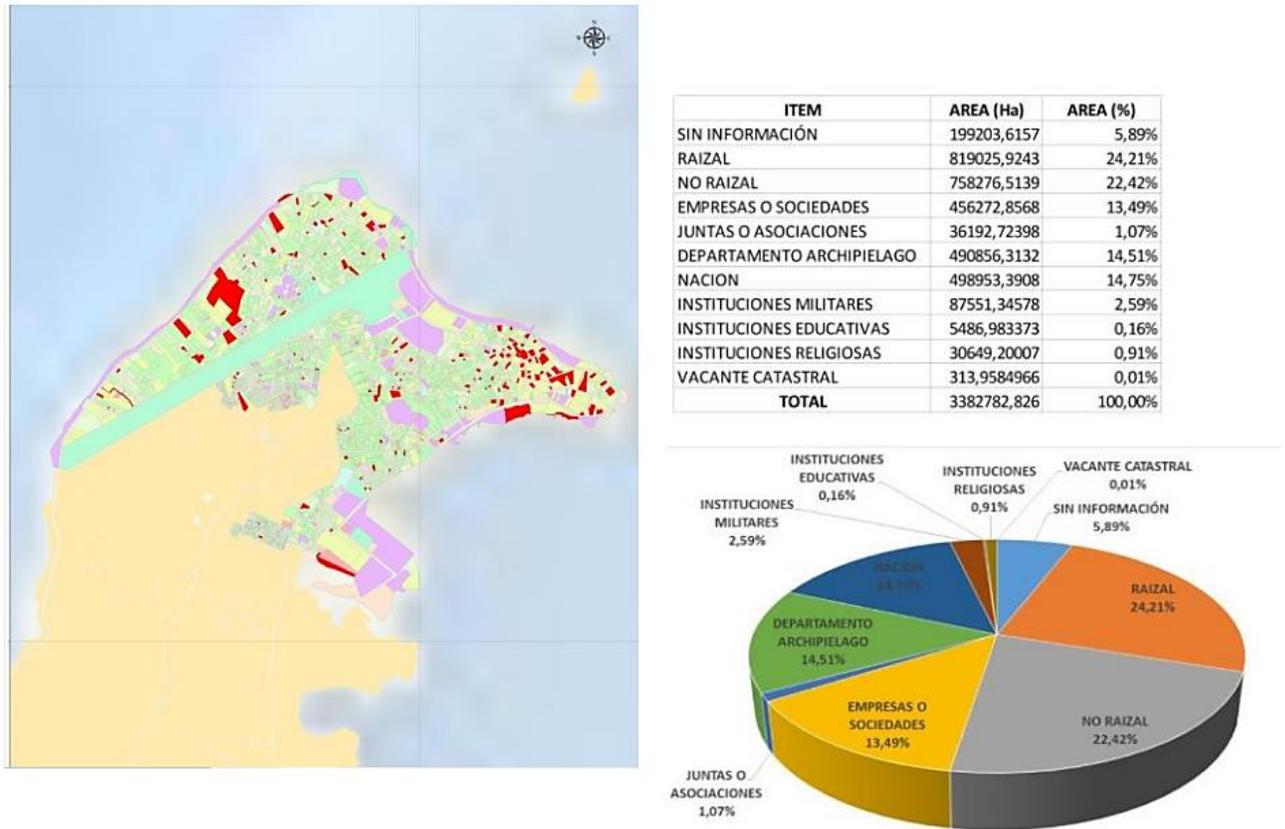


ITEM	PREDIOS	PREDIOS (%)
SIN INFORMACIÓN	579	4,11%
RAIZAL	6575	46,72%
NO RAIZAL	5437	38,63%
EMPRESAS O SOCIEDADES	829	5,89%
JUNTAS O ASOCIACIONES	121	0,86%
DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO	263	1,87%
NACION	85	0,60%
INSTITUCIONES MILITARES	64	0,45%
INSTITUCIONES EDUCATIVAS	17	0,12%
INSTITUCIONES RELIGIOSAS	96	0,68%
VACANTE CATASTRAL	7	0,05%
TOTAL	14073	100,00%

Fuente:(CORALINA, 2016)

Mientras que la tenencia de la tierra por número de predios en la Zona Urbana (zona norte) de la isla de San Andrés a 2015, se distribuye de la siguiente manera (Figura 3 6): del total de predios de la zona urbana correspondiente a 5.755 predios, la población raizal conserva 1.757 predios correspondientes al 36.53%, mientras que la población (continentales y extranjeros) tiene 3.040 predios correspondientes al 52.91% esto se debe a que en esta zona es donde más asentamientos continentales existen ya sean de vivienda o comerciales, el total de predios restantes se distribuye en esta zona entre instituciones educativas, empresas privadas y juntas y asociaciones.

Figura 3-6: Tenencia de la tierra por número de predios en la zona urbana 2015.



Fuente:(CORALINA, 2016)

Finalmente, para el periodo entre 2015 a 2020, se puede establecer que tanto la población continental como la población raizal no genera mayores desplazamientos en cuanto a los asentamiento poblacionales, si bien, se siguen manteniendo los sectores característicos de la zona norte de la isla y la zona del centro de la isla, ahora ya es común encontrar dentro de barrios netamente isleños o continentales asentamientos y convivencias interculturales. También otra forma de evidenciar el interculturalismo presente en la isla de San Andrés es mostrando la convivencia creciente entre estas dos poblaciones.

3.3 Convivencia intercultural

Este apartado como última dimensión para comprender el poblamiento continental y el interculturalismo presente en San Andrés, parte por reconocer que existe convivencia intercultural en la isla, y no solo porque en medio de las disputas y la diferenciación se creen espacios para el diálogo, sino porque en el contexto insular marcado por migraciones, contactos e intercambios, las relaciones y la convivencia entre unos y otros terminan por desafiar esas limitaciones.

Al indagar a través del trabajo de campo por los espacios de encuentro entre población continental y raizal, parecía que las diferencias entre estas dos poblaciones ya no eran tan claras, Carmelo Pérez (líder comunal del barrio Ciudad Paraíso) comentaba como una muestra de interculturalidad que él siendo continental hoy podía decir que tenía nietos raizales o como Fernando Cañón (político y comerciante) expresaba que mantenía fuertes lazos de amistad y laborales con población raizal. Así, que los habitantes de la isla de San Andrés conviven y se construyen a través de la convivencia intercultural donde no existen asimetrías de poder, estableciendo así, que el conflicto es producto de las políticas multiculturales, no de la diferencias étnicas o culturales de la población. Este apartado se construye a partir de las voces de las personas continentales entrevistadas que en su experiencia diaria y percepciones relatan los espacios de encuentro. Recordemos que desde la interculturalidad juega un papel importante el diálogo, teniendo como eje el respeto e igualdad para las poblaciones que se relacionan entre sí

Lo que pretenden quienes promueven la interculturalidad es que no existan asimetrías y que bajo una condición de igualdad no se vulnere a otro. Nieto (2019) al referirse a los espacios políticos interculturales y éticas plurales en el suroccidente Colombia donde existe la proliferación de conflictos étnicos y enfrentamientos que involucran poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas, considera necesario pensarse la interculturalidad como proyecto político, porque a diferencia del multiculturalismo que niega la existencia del otro, en la interculturalidad es precisamente en el encuentro de carácter común donde se comparte y se participa colectivamente (Nieto, 2019, p. 404). En relación con lo anterior, en la isla de San Andrés existe un ejemplo concreto que evidencia la interculturalidad como proyecto político que crea unidad entre raizales y continentales

llamado: *La solución somos todos*. Este movimiento surge hacia 2018 en la isla y está conformado por 700 miembros activos, nace de la necesidad de integrar a dos poblaciones y de comprender qué tanto los raizales como continentales tienen vulnerabilidades en el acceso a recursos y servicios dentro del contexto insular. Luis Fernando Cañón, líder político y creador del movimiento explica:

La solución somos todos es un movimiento de continentales y raizales, raizales con una amplitud de pensamientos totalmente diferentes. Nosotros creemos que si los hijos de nosotros están casados con las hijas de los raizales y los hijos de los raizales están casados con las hijas de nosotros ¿de qué vale seguir luchando? de día llevamos una lucha y de noche nos acostamos contra los que luchamos, eso no tiene ningún sentido, entonces lo que tenemos que buscar es un camino propio (Cañón, comunicación personal, 07 de enero de 2020)

También el movimiento *La solución somos todos* puede ser comprendido mediante los tres principios del modelo intercultural propuesto por Giménez Romero (2003).

El primero, el principio de igualdad a través del cual se propende por una igualdad de oportunidades y de respeto por las diferencias. Por lo que para avanzar hacia un interculturalismo real son necesarias la inserción de políticas de equidad que propendan por eliminar las situaciones de exclusión o de discriminación relacionadas con la diferencia cultural de los ciudadanos. Segundo, el principio de reconocimiento de la diversidad, este principio no solo apela a reconocer, valorar y respetar la diversidad, sino que pone una necesidad en que se aproveche las oportunidades que se deriven de la diversidad sociocultural, de esta forma habla acerca del enriquecimiento cultural, desde el punto de vista económico y social. Y tercero, el principio de integración positiva o de unidad en la diversidad (esto es por lo que propende la interculturalidad) reconociendo las diferencias se propone centrarse en aspectos tanto comunes como compartidos que unen a los diferentes grupos sociales.

Los tres principios anteriormente son evidenciables en el movimiento “La solución somos todos”, puesto que este movimiento en la isla de San Andrés ha permitido que tanto raizales como continentales se reconozcan como iguales, aprendan uno del otro y que más

allá de centrarse en las diferencias se centren en los aspectos comunes que los unen, en este caso la insularidad, las uniones interétnicas y el limitado acceso a recursos que afecta tanto a raizales como a continentales.

Asimismo, el enriquecimiento entre culturas través del intercambio como finalidad del interculturalismo, puede evidenciarse a través de la descripción dada por el líder comunal Carmelo Pérez:

Aquí en Ciudad Paraíso [barrio continental] cuando había dos familias raizales antes, hacíamos el rondón [Plato típico raizal], y lo intercambiábamos con el sancocho que hacíamos en el continente y lo repartíamos aquí para todos, y esa fue una experiencia muy muy positiva. Hoy en día, mi esposa hace un rondón espectacular, o sea lo aprendió, pero no dejó el patacón de Cartagena, ni dejó el arroz con coco de Cartagena, ni dejó la sopa de mondongo de Cartagena, pero sí se enriqueció aprendiendo hacer el rondón, entonces para nosotros eso nos ha parecido muy favorable" (Pérez, comunicación personal, 08 de enero de 2020)

Por lo tanto, este testimonio más allá de relatar experiencia cotidiana entre una familia raizal y una familia continental da cuenta que no solo se reconoce al otro como igual, sino que se le reconocen sus particularidades y se aprenden a estas. También se evidencia en lo descrito por Pérez una convivencia intercultural barrial ya que dentro de un barrio netamente continental se convive con familias raizales en armonía. Esto coincide con lo mencionado en el aparte anterior cuando se referencia que desde finales de los 90 's se produce una ubicación espacial intercultural que hace que no se logre establecer una clara diferenciación entre sectores netamente raizales y continentales, sino que menor o mayor medida hay dos poblaciones conviviendo entre sí.

Otra evidencia de convivencia intercultural en la isla de San Andrés, son las relaciones interétnicas expresadas en varios tipos de uniones y matrimonios que generan un sujeto nuevo híbrido, denominado *Half and Half* (Garcia Taylor, 2010). Históricamente desde la segunda mitad del siglo XX han existido uniones entre raizales y continentales puesto los raizales no han sido impermeables al contacto y con el tiempo se ha producido una

proximidad entre las dos culturas (Ross, 2007). Un ejemplo de estas uniones interétnicas es relatado por Pérez:

Todos mis hijos nacieron en el continente. Mi hijo mayor llegó aquí a la edad de tres años y eso para mí es un gran valor agregado haber desarrollado a mis hijos culturalmente y educarlos aquí en su primera etapa. Pero tengo nietos raizales repito se denominan raizales, pero vienen de una raíz continental. Entonces para mí, no es ningún problema relacionarme con raizales porque ese niño entre otras cosas tiene un acervo nativo. Su familia convive con mi familia, nosotros nos visitamos mutuamente y mantenemos excelentes relaciones, entonces eso lo que nos está demostrando es que la cultura no tiene barreras, nosotros enriquecimos nuestra cultura asumiendo la cultura que encontramos en la isla, pero también aportamos al desarrollo de la cultura local (Pérez, comunicación personal, 08 de enero de 2020)

En consecuencia, al mostrar algunas de las realidades interculturales en la isla de San Andrés no significa que el interculturalismo rechace la idea de la diferencia étnica, por lo que al contrario de que el grupo étnico raizal deba abandonar su filiación étnica por lo que propende la convivencia intercultural es que precisamente estas diferencias étnicas no sean promovidas ni utilizadas para reducir, menospreciar a la población mayoritaria continental. Así pues, a lo largo de este aparte se evidencia que los continentales como grupo diverso no homogéneo y los raizales que se reivindican a través de la homogeneidad y la etnización, al entrar en contacto transformaron su vida y sus tradiciones e intercambian costumbres que posteriormente se van incorporando en la cotidianidad insular. Sin embargo, deben evidenciarse los alcances y los límites que ejerce un instrumento de política multicultural que propende por la diferencia y que no tiene en cuenta las relaciones interculturales que hacen presencia en el caribe insular.

3.4 Conclusiones

El poblamiento continental en la isla de San Andrés configuró una nueva realidad poblacional en la isla que con el paso del tiempo se transformó en un intercambio entre raizales y continentales configurando un sobrepoblamiento no solo continental, sino de carácter intercultural. Esto también se vio reflejado en los procesos de ubicación y apropiación del espacio, teniendo en cuenta que, si bien en un inicio unos se ubicaron exclusivamente en la zona norte de la isla y otros en el extremo sur alejados de la modernización económica y de infraestructura en la isla, la dimensión insular permitió encuentros y relaciones de carácter intercultural entre estas dos poblaciones que habitan la isla.

Anteriormente para la población isleña raizal el uso del territorio era rural, puesto que se gestionan prácticas como la agricultura y la pesca que les permiten desarrollar una pertenencia a la tierra y al mar. También esta territorialidad está marcada por factores como la ancestralidad y los lazos de sangre. Sin embargo, esto se ha ido modificando, ya que con el paso del tiempo la población raizal ha ido desplazando actividades como la agricultura por otras actividades económicas como el comercio y el turismo. Mientras que para la población continental el uso del territorio es urbano y su modo de vivir y de apropiarse del territorio se realizó de manera diferente, ya que para la población continental la territorialidad se construyó por medio de una transacción económica (compra de terrenos). Precisamente estas diferencias entre unos y otros y esta idea de apropiación diferenciada del espacio ha permitido que la población raizal integre en su discurso étnico una búsqueda por la recuperación territorial de la isla y surja en ellos la necesidad de reivindicarse como minoría étnica dentro de su mismo territorio.

En definitiva, la revisión de la dimensión a la convivencia intercultural abre la puerta a evidenciar las relaciones y situaciones cotidianas de insularidad en la isla de San Andrés y defiende la idea que la isla en lugar de ser un lugar multicultural se configura como intercultural. Por lo que se hace necesario mostrar como un instrumento de política multicultural repercute sobre una población que se constituye como intercultural y que su mayoría poblacional es de origen continental.

4. Capítulo 4 Repercusiones de un instrumento de política multicultural

Introducción

La isla de San Andrés a principios de 1990 se constituyó como una sociedad intercultural. Sin embargo, con la aparición de políticas multiculturales que reivindican la raizalidad se generan repercusiones no esperadas sobre la población continental residente y mayoritaria de la isla. Este capítulo presenta la oficina OCCRE como instrumento de política multicultural para la isla de San Andrés, puesto que esta entidad institucional materializa sobre los ciudadanos de las islas acciones inspiradas en políticas multiculturales. La OCCRE es una entidad territorial de control de movimiento y empadronamiento concebida según los objetivos y particularidades de las políticas estatales destinadas a proteger la población raizal de San Andrés. En primera instancia, el capítulo presenta los antecedentes y objetivos del Decreto 2762 que es la fuente institucional que da lugar a la creación y funcionamiento de la OCCRE. También, se revisa la estructura orgánica de la oficina. Enseguida, se expone la clasificación poblacional que realiza la OCCRE sobre los habitantes residentes y temporales del archipiélago insular para finalmente, exponer las repercusiones no esperadas generadas por un instrumento de política multicultural sobre la población continental mayoritaria y residente.

4.1 Objetivos y funcionamiento de la OCCRE

En este aparte se expone el Decreto 2762 que dio lugar a la creación de la oficina de la OCCRE. Se exponen las consideraciones y alcances del Decreto, seguido a esto, a través de organigramas se presenta la estructura orgánica de la OCCRE y su anclaje institucional. También se argumenta que el clientelismo político ha dificultado el funcionamiento de la OCCRE.

En concordancia con el artículo 310 de la Constitución de 1991 se estableció el Decreto 2762 de 1991 a través del cual, se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por lo que se fija la necesidad de crear un ente estatal para el control y circulación poblacional: la OCCRE.

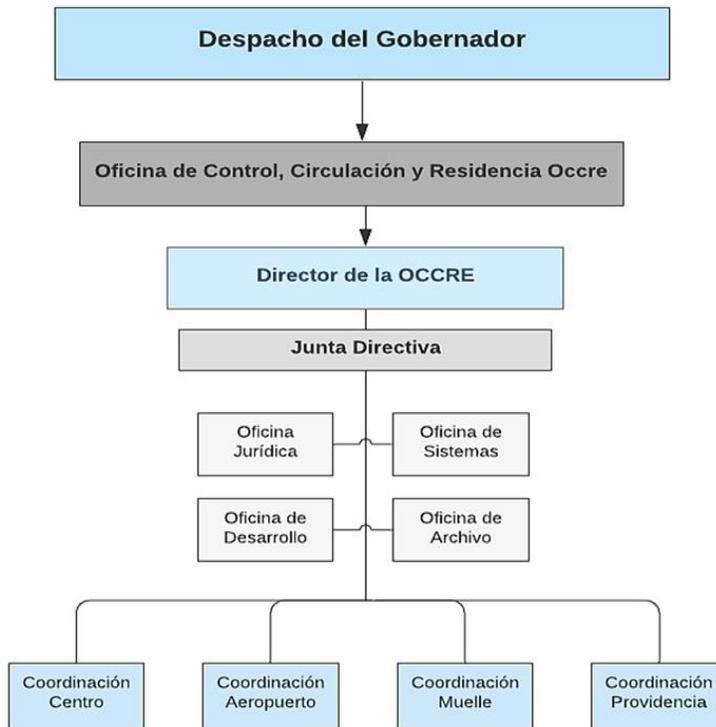
Las medidas adoptadas a través del Decreto 2762 de 1991 tienen en principio cuatro consideraciones: primero, el alto índice de densidad demográfica ha dificultado el desarrollo de las comunidades presentes en las islas. Segundo, existe peligro por la pérdida de los recursos naturales y ambientales del archipiélago, por lo que es necesario tomar medidas inmediatas para evitar daños al ecosistema. Tercero, el proceso migratorio acelerado del archipiélago es la principal causa de su sobrepoblación, por lo que es necesario adoptar medidas para regular el derecho a la circulación y la residencia. Y la cuarta consideración hace referencia a que el congreso a fecha de 1991 no había expedido las leyes a tratar en el artículo 310 de la constitución de 1991 (*DECRETO 2762 DE 1991*, 1991).

Teniendo en cuenta las consideraciones antes mencionadas, se fijan dentro del Decreto 2762, 37 artículos decretados y 2 artículos transitorios donde se amplía la información concerniente a las regulaciones de obtención de residencia, circulación, control poblacional y funcionamiento de la OCCRE.

La OCCRE como ente territorial depende del despacho del gobernador (Figura 4-1) departamental. Está integrada por un director y una junta directiva (artículo 23 del Decreto 2762 de 1991). También cuenta con cuatro oficinas para su funcionamiento, la oficina jurídica, sistemas, desarrollo y archivo. Y cuenta con cuatro coordinaciones (puntos físicos) donde se controla y vela por la circulación y el control poblacional de turistas y residentes. Las coordinaciones están ubicadas de la siguiente manera: una coordinación principal en el centro comercial de la isla, desde donde se efectúan trámites correspondientes a solicitudes y expedición de tarjetas OCCRE para residentes y raizales; una segunda coordinación en el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla la cual hace control de cada uno de los turistas, residentes y raizales que ingresan a la isla; la tercera coordinación está ubicada en el muelle departamental controlando la llegada y salida de personas en embarcaciones náuticas y una última coordinación, en la isla de Providencia que se ubica

en el aeropuerto el Embrujo y cumple las mismas funciones que la oficina ubicada en el aeropuerto de San Andrés.

Figura 4-1: Organigrama de la entidad territorial OCCRE.



Fuente: *(Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE), 2020)*

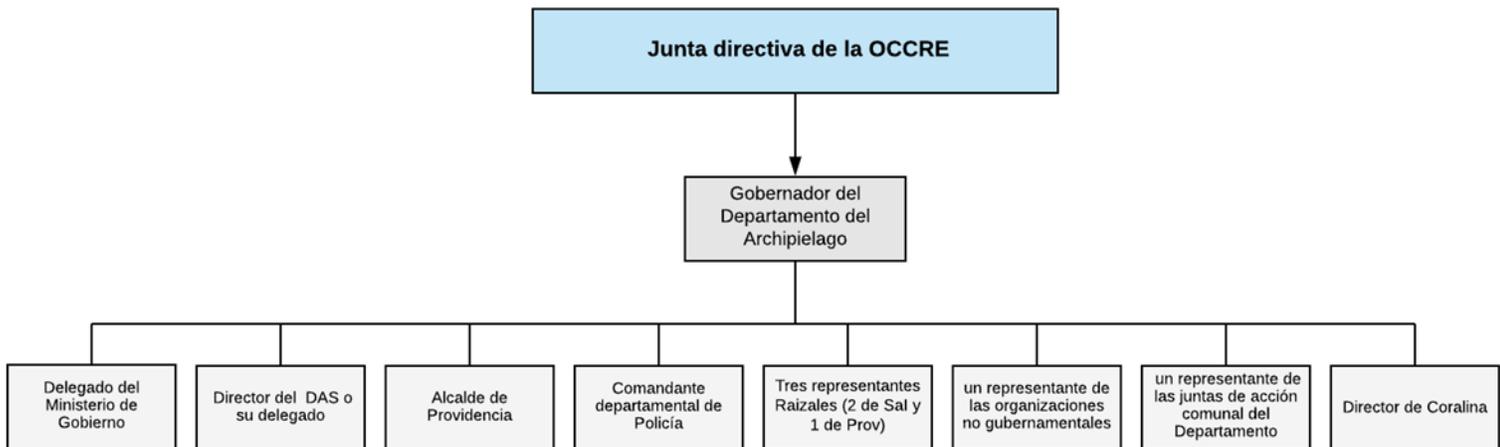
Para su funcionamiento, la OCCRE cuenta con 14 empleados de planta y 103 contratistas. Los primeros trabajan principalmente en las cuatro coordinaciones mientras los segundos verifican los datos de estancia provistos por los turistas a la hora de ingresar a la isla; hacen visitas domiciliarias a parejas que han solicitado la residencia para alguno de los cónyuges. Los contratistas también están encargados de comprobar las denuncias contra personas que estarían de manera irregular en las islas (Jay, 2018).

La junta directiva de la OCCRE nombra al director de la oficina de una terna presentada por el Gobernador. El director tiene como funciones: expedir tarjetas de residente

permanente y residente temporal; proponer ante la junta directiva planes y programas de control poblacional; coordinar de manera técnica y administrativa la OCCRE; convocar a reuniones extraordinarias según su juicio y adoptar medidas para el control poblacional e imponer sanciones a que hubiere lugar (artículo 24 del Decreto 2762 de 1991).

La junta directiva de la OCCRE está integrada (Figura 4-2) por: el gobernador del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quien es el jefe máximo y preside la junta; un delegado del Ministerio de Gobierno; el director del Departamento Administrativo de Seguridad (antiguo DAS) o su delegado; el alcalde de Providencia o su delegado; el Comandante departamental de Policía; dos representantes de la comunidad raizal de San Andrés y un representante de la comunidad raizal de Providencia; un representante de las organizaciones no gubernamentales y un representante de las juntas de acción comunal del departamento y el director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del archipiélago (CORALINA) (artículo 25 del Decreto 2762 de 1991).

Dicha junta sesiona una vez al mes y extraordinariamente cuando lo considere en director de la OCCRE. Las funciones de la junta directiva teniendo en cuenta las normas constitucionales y el Decreto 2762 son: establecer la política de control migracional correspondiente al periodo del director; aprobar o rechazar los programas de control poblacional; hacer recomendaciones a las autoridades competentes para la creación de planes y programas para la preservación de los recursos naturales en el departamento; fijar los procedimientos para la expedición de las tarjetas OCCRE; autorizar el cambio de domicilio de los residentes de las islas, cuando lo considere necesario; ordenar la realización periódica de censos poblacionales; diseñar e implementar mecanismos para lograr la salida de personas irregulares en las islas y crear el reglamento interno de la OCCRE para el año de funcionamiento correspondiente (artículo 26 del Decreto 2762 de 1991).

Figura 4-2: Conformación de la junta directiva de la OCCRE.

Fuente: Decreto 2762 de 1991 (artículo 25)

Se debe tener en cuenta, que la OCCRE como término es utilizada comúnmente en las islas para identificar: a) la Oficina de control, circulación y residencia y b) una tarjeta de identificación personal, otorgada por la oficina, que es adicional a la cédula y que deben poseer todos los habitantes regulares del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa catalina.

Por otro lado, funcionarios de la OCCRE han sido denunciados desde 2011 por clientelismo político. Desde Ospina (2015) el clientelismo político y la expedición de las tarjetas de la OCCRE se convierten en un eje articulador que permite “la generación de nueva ciudadanía o por lo menos su ampliación de derechos políticos” (p.32) puesto quien no posee una tarjeta de identificación OCCRE (de tipología residente permanente o raizal) no puede ejercer el derecho al voto en el archipiélago. Para argumentar lo anterior, Ospina señala el escándalo de la OCCRE en 2011, cuando se evidenció la expedición masiva de tarjetas de identificación OCCRE en tiempo de elecciones. El medio informativo Caracol Radio, aseguró que el director de la OCCRE para ese entonces, Ching Sang Jay Padilla fue relevado de su cargo por el gobernador presuntamente por negarse a seguir expidiendo de manera masiva tarjetas de residencia en fechas cercanas a la elección de gobernador en el 2011 (“Fraude Electoral a Través de Expedición de Tarjetas de Residencia Se Estaría Fraguando En San Andrés ,” 2011).

Por lo que señala Ospina (2015) existe en la isla relación entre la representación, el clientelismo y la ciudadanía que se apoya en la condición de irregularidad que limita los derechos políticos en la isla, propiciando la aparición de un mercado para la compra de votos que ha sido utilizado por las élites políticas. De esta forma, Ospina considera que el clientelismo y los vaivenes políticos han limitado el funcionamiento de la OCCRE puesto que el cargo de director de la OCCRE se ha vuelto un objetivo de alto valor para las élites políticas de la isla que “buscan preservar el control en la emisión de los documentos de residencia” (p.33).

De esta forma, según Ospina (2015), la OCCRE tendría la capacidad de crear o ampliar los derechos ciudadanos. Sin embargo, desde nuestra interpretación, estos hechos permiten aventurar que el poder de la oficina para expedir, o no, identificaciones puede estar relacionado con prácticas clientelistas. Porque solo quien tiene la tarjeta OCCRE puede votar. La Oficina, entonces, puede ser un botín político en tiempo de elecciones puesto que mediante ella se habilitaría a personas que antes estaban en condición de irregularidad y no podían votar.

Ahora bien, a diferencia de otros reconocimientos étnicos dados en la Constitución de 1991 a otras poblaciones; como en el caso de la población indígena que se reivindica a través la pertenencia a un resguardo o cabildo o la población afrocolombiana que parte de un autorreconocimiento propio, para el caso del archipiélago de San Andrés el reconocimiento étnico se instrumentaliza a través de la oficina de la OCCRE, esta oficina segrega la población entre quienes son raizales y quienes son residentes y actúa de modo favorecedor frente a los primeros.

4.2 Clasificación poblacional

Tanto el Decreto 2762 de 1991 como la creación de la OCCRE cambiaron el modo de clasificar a los habitantes del archipiélago. La diversidad de orígenes socioculturales de la denominada población continental, compuesta por personas originarias de Bolívar, Atlántico, Antioquia, Bogotá y demás ciudades del país no cuenta para la OCCRE. Tampoco la condición de nacionalidad. Al contrario, institucionalmente ser colombiano en San Andrés pasa por ser raizal o no serlo. En la OCCRE, el cumplimiento de sus funciones

está marcado por dos tipologías de población: raizales y residentes permanentes, quienes no tienen la condición étnica raizal. También se establecieron otras dos tipologías para denominar a las personas que no son habitantes permanentes de las islas: residente temporal y turista. De esta forma, este apartado muestra la clasificación poblacional implementada después del Decreto 2762 de 1991 por la oficina de la OCCRE.

La clasificación de los habitantes del archipiélago mediante tipologías desde el Decreto 2762 se constituye de la siguiente manera:

Raizal: la tipología de raizal se adquiere al probar a través del árbol genealógico que se tiene más de tres generaciones nacidas en el archipiélago. De esta manera, la denominación de raizal, en la tarjeta de la OCCRE, no dependerá del lugar de nacimiento, sino de la ascendencia y de los lazos de sangre producto de una ancestralidad y un arraigo por el territorio insular (Corpus, 2014). En esta categoría también se incluyen las personas nacidas de la unión entre un raizal y un continental o extranjero, los llamados *fifty fifties o half and half*.

Las personas que obtienen a través de esta tarjeta, la denominación de raizal pueden trabajar de forma permanente; estudiar en un establecimiento educativo del archipiélago; inscribirse en el registro mercantil y ejercer actividades de comercio y ejercer el derecho al sufragio para elecciones nacionales y departamentales. Además, bajo ningún motivo se puede perder la calidad de raizales residentes del archipiélago. Más aún, para ellos no hay control de circulación o residencia en San Andrés. A diferencia de las otras clasificaciones de la OCCRE, cuya denominación y criterios, sí están orientados hacia el control de la circulación o la residencia en la isla.

Se observa en la tarjeta de identificación raizal (Figura 4 3) que la tipología se ubica en el borde superior izquierdo en letras rojas. Esta tarjeta además contiene número de cédula, nombres, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo, estatura, tipo sanguíneo, fecha de expedición y firma del director de la OCCRE.

Figura 4-3: Tarjeta de identificación OCCRE (tipología raizal).



Fuente: (Ospina, 2018, p. 16)

Residente permanente: La población continental y extranjeros que hacían presencia en las islas antes de 1991 quedaron agrupados bajo una única clasificación de residentes permanentes. Además, esta denominación es otorgada a: (1) quien haya nacido en el archipiélago y siempre y cuando alguno de los padres tenga para la época del presente Decreto tenga domicilio en San Andrés; (2) quien no habiendo nacido en el archipiélago tenga padres residentes nacidos en el archipiélago; (3) quien tenga un domicilio en las islas comprobado mediante prueba documental por más de 3 años continuos e inmediatamente anteriores a la expedición del Decreto 2762 y (4) quien haya contraído matrimonio válido o viva en unión libre permanente y continua con algún residente de las islas por tres años continuos (artículo 2° del Decreto 2762 de 1991).

Para residir de forma permanente en el archipiélago posterior a la expedición del Decreto 2762 se debe: (1) contraer matrimonio o establecer unión libre con un residente permanente o raizal, siempre que se fije el domicilio común en el departamento por 3 años continuos (se debe tener en cuenta, que la tarjeta de identificación OCCRE que es otorgada por convivencia es la de residente temporal y pasados los tres años la persona puede solicitar la residencia permanente) (2) haber permanecido en el departamento en calidad de residente temporal por un término no inferior a 3 años, en los que se debe tener buena conducta y se demuestre solvencia económica (artículo 3° del Decreto 2762 de

1991). Sin embargo, estas consideraciones quedan a juicio de la Junta Directiva de la OCCRE.

Por lo tanto, quien ostente la tarjeta OCCRE de residente permanente en el archipiélago puede ejercer los siguientes derechos: trabajar; estudiar en un establecimiento educativo; inscribirse en el registro mercantil y ejercer actividades de comercio y ejercer el derecho al sufragio para elecciones nacionales y departamentales (artículo 5° del Decreto 2762 de 1991). Estos mismos derechos civiles y políticos son compartidos por quienes tengan la tarjeta OCCRE raizal.

Las situaciones que causan la pérdida total de la calidad de residente permanente son: haber fijado domicilio fuera del territorio insular por un período continuo superior a 3 años; haber violado las medidas de control de circulación y residencia contempladas en el Decreto 2762 o haber violado las disposiciones sobre la conservación de los recursos naturales y ambientales del departamento. Sin embargo, bajo ningún caso perderán su calidad de residentes permanentes las personas que hayan nacido en el archipiélago, ni las personas que, no habiendo nacido en él, tengan padres nativos del archipiélago (artículo 6° del Decreto 2762 de 1991). Es decir, el nacimiento en el archipiélago o tener ascendencia de nacidos en las islas son criterios esenciales para una tarjeta OCCRE de residente permanente.

Se observa en la imagen (Figura 4-4) que la tipología de residente se ubica en la parte posterior de la tarjeta de identificación, debajo de observaciones junto con la firma del director de la OCCRE. Contiene además número de tarjeta, apellidos, nombres, cédula de identificación, lugar de nacimiento y departamento.

Figura 4-4: Tarjeta de identificación OCCRE (tipología residente).



Fuente: Documento personal.

Residente temporal: esta clasificación corresponde a los extranjeros o colombianos que, no nacidos o sin ser raizales o sin vínculos de sangre con raizales o nacidos en las islas, llegan a las islas por una estancia limitada y ejercen una actividad ocasional (académica, científica, profesional, de gestión pública o cultural). Esta tarjeta tiene una vigencia de 1 año y puede ser prorrogada por lapsos iguales, que en ningún caso sobrepasen los 3 años (artículo 7° del Decreto 2762 de 1991). Aunque, la residencia temporal puede ser anulada en alguno de los siguientes casos: realizar una actividad diferente a la que motivó el otorgamiento de la designación de residente temporal; violar las medidas de control de circulación y residencia o violar las disposiciones sobre la conservación de los recursos naturales y ambientales del departamento (artículo 9° del Decreto 2762 de 1991). Además, los residentes temporales tienen los derechos civiles y políticos ya que no pueden ejercer el derecho al voto, ni ser elegidos políticamente.

El Decreto 2762 de 1991 también fija las condiciones bajo las cuales una persona es considerada irregular dentro del departamento son: quien ingrese al archipiélago sin la respectiva tarjeta; quien permanezca dentro del departamento por fuera del tiempo que le ha sido autorizado; quien viole las disposiciones sobre conservación de los recursos ambientales o naturales del archipiélago y quien realice actividades laborales dentro del archipiélago, sin estar autorizado para ello (artículo 18 del Decreto 2762 de 1991). Por lo

tanto, las personas que se encuentren dentro del departamento en situación irregular serán expulsadas a su lugar de origen y deben asumir una multa de hasta 20 salarios mínimos legales mensuales (artículo 19 del Decreto 2762 de 1991). Por lo que quienes tienen la tarjeta de residente temporal son los más propensos a estar en una condición irregular en la isla.

La tarjeta de identificación de residente temporal (Figura 4- 5) contiene la clasificación en la parte delantera de la tarjeta OCCRE sobre el número de identificación y a diferencia de la tarjeta de residente contiene una fecha de vencimiento y datos personales.

Figura 4-5: Tarjeta de identificación OCCRE (tipología residente temporal).



Fuente:(Ospina, 2018, p. 17).

Turista: es el colombiano o extranjero que llega al territorio por razones recreativas y de descanso. Es decir, la persona que no llega a ejercer actividades laborales o académicas. A diferencia de las tarjetas de identificación de tipología raizal, residente permanente y residente temporal que son otorgadas y gestionadas a través de la coordinación de la OCCRE centro, la tarjeta de turismo debe ser adquirida (\$116.800 costo año 2020) en las aerolíneas en el aeropuerto de origen y cada persona que ingrese al archipiélago en calidad de turista debe contar con una tarjeta de turismo a excepción de los menores de 7 años. Además, para adquirir la tarjeta de turismo se debe cumplir con el requisito de adquirir antes del viaje un tiquete personal de ida y regreso (artículo 15 del Decreto 2762

de 1991). Esta condición de turista no puede sobrepasar los tres meses, después de este periodo el turista será considerado residente irregular y deberá ser expulsado de las islas. En la expedición de la tarjeta OCCRE de turista intervienen, entonces, actores privados (agencias de viaje, aerolíneas). Además, en ella poco importa la nacionalidad. Es decir, para la OCCRE un turista colombiano es igual que un turista de otra nacionalidad.

Los datos que contiene la tarjeta de turismo son los siguientes (figura 4-6): nombre completo del pasajero, fecha de nacimiento, sexo, motivo de la visita, ciudad de procedencia, dirección de residencia, fecha de ingreso, fecha de salida, aerolínea de llegada, dirección de alojamiento (si la dirección de alojamiento no es un hotel y si el turista llega para hospedarse en la casa de un residente, este último deberá llenar un acta de compromiso donde se establece una constancia para que el turista salga en la fecha que se estipula, sino es así, la OCCRE puede expulsar después de la fecha límite tanto al turista como al residente).

Figura 4-6: Tarjeta de identificación OCCRE (tarjeta de turismo).

REPUBLICA DE COLOMBIA - REPUBLIC OF COLOMBIA

DEPARTAMENTO ARCHIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
OFICINA DE CONTROL DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA / OFFICE OF ENROLLMENT AND RESIDENCE CONTROL OCCRE
Reserva de Entrada/Exit/over, Singapur/Reserve

Fecha llegada / Arrival Date: _____
Fecha salida / Departure date: _____

Apellidos - Last name: _____ Nombre - First name: _____

Documento de identificación - Identification: C.C. TL No. _____ Nacionalidad / Nationality: _____ Ciudad de procedencia / City of departure: _____

Sexo - Sex: M F Fecha de nacimiento - Date of birth: DIA / Day: _____ MES / Month: _____ AÑO / Year: _____ Dirección residencial - Permanent Address: _____

Motivo visita - Purpose of the visit: Turismo Negocios Otros _____ Compañía transportadora - Trans. Company: _____

Dirección de alojamiento - Lodging place: _____ Vuelo - Flight: _____ Ticket o Reserva - Ticket No.: _____

En cumplimiento al decreto 2702/91
Tarjeta de Turismo No. **CH 14759027 7**

Este documento es personal e intransferible y en ningún caso es válido para laborar en el Departamento. Pórtela siempre con cuidado, la autoridad podrá exigirselo. Debe ser presentada al personal encargado al momento de abandonar las islas.

Firma - Signature: _____

Fuente:(Ospina, 2018, p. 18).

La oficina de la OCCRE también realiza una serie de trámites que, vinculados con las clasificaciones de raizal, residente permanente, residente temporal, gestionan el control de la circulación y la residencia de la población de la isla.

Trámite para mayores de siete (07) años: este debe ser realizado por todos los padres residentes permanentes o raizales que tengan un hijo(a) mayor de 7 siete años que viva o haya nacido en el archipiélago. Este trámite se realiza para que el menor obtenga la tarjeta de identificación OCCRE y se le clasifica entre raizal o residente permanente dependiendo de la tipología de la tarjeta de identificación OCCRE de sus padres (si el menor es producto de una unión interétnica, es decir uno de sus padres es raizal y el otro residente permanente el menor recibe la tipología de raizal). Esta tarjeta posteriormente debe ser renovada cuando el menor cumpla 18 años y obtenga la cédula de ciudadanía.

Trámite por independiente: este debe únicamente para personas no nacidas en la isla, es decir continentales o extranjeros, que puedan probar a través de “documentación idónea” que habitan la isla desde 1988, 1989, 1990 y 1991 (antes de la creación del Decreto 2762 de 1991). Si dicho trámite es aprobado, la persona solicitante recibe una tarjeta de identificación de residente. Se infiere así, que este trámite esta creado para personas que habitan la isla antes de 1991 pero que poseen una condición irregular.

Trámite por inversionista: este debe ser realizado tanto por inversionistas continentales como por extranjeros que establezcan una empresa en el archipiélago. Dicha empresa debe garantizar la conservación del medio ambiente y debe ser certificada por la entidad ambiental de las Islas (CORALINA). Si el inversionista es extranjero debe presentar certificado de buena conducta expedido por su país de procedencia. En caso de ser ciudadano colombiano, debe presentar el certificado de antecedentes judiciales vigente. Además, el inversionista debe cumplir con una serie de condiciones: (1) invertir una cantidad de capital requerido para probar que el capital de inversión proviene de fuentes legales (2) ofertar un número mínimo de empleos para la población residente (3) demostrar que como inversionista se encuentra participando activamente en la empresa y que su porcentaje de participación sea más del 50% o la totalidad de esta (4) presentar un proyecto de renovación y conservación de los recursos naturales de las Islas (4) cancelar la suma correspondiente al valor de la tarjeta de residencia temporal que corresponda. De esta manera, esta sería la única forma que una tarjeta de residencia tenga costo.

Ahora bien, de acuerdo con la secretaría de planeación departamental (2018) de 2013 a 2018 se elaboraron 18.365 tarjetas OCCRE (Tabla 4-1). Siendo el 2014 el año con más tarjetas expedidas. En la tabla 4.1 se observa que en las tarjetas OCCRE temporal el único

motivo referenciado fue por convivencia matrimonial o de unión libre donde se expidieron 847 tarjetas. En Planeación Departamental no se registra información de otro tipo de actividades que requieren tarjeta OCCRE temporal como académicas, científicas, profesionales, de gestión pública o cultural.

También en la tabla **4.-1** se observa que las cifras más altas en expedición de tarjetas de 2013 a 2018 se ubican en las categorías de raizal y residente permanente. 43,16% del total de tarjetas en ese período corresponde a tarjetas OCCRE raizal y para tarjetas residente el porcentaje es 52,23%. Mientras que en 2018 se nota una significativa disminución en la elaboración de tarjetas para residentes permanentes (523) con respecto a las de la categoría raizal (1.082), cuando en años anteriores la cifra de tarjetas elaboradas para la clasificación residente permanente era superiores. También se observa una disminución en la expedición de tarjetas OCCRE desde el año 2016.

Tabla 4-1: Tarjetas OCCRE elaboradas en la San Andrés de 2013 a 2018.

Año	Raizal	Residente permanente¹³	Residente temporal¹⁴	Total
2013	1.256	1.572	155	2.983
2014	2.300	3.478	242	6.020
2015	936	1.366	89	2.391
2016	1.513	1.746	136	3.395
2017	839	907	131	1.877
2018	1.082	523	94	1.699
Total	7.926	9.592	847	18.365
Porcentaje	43,16%	52,23%	4,61%	100%

Fuente: (Secretaría de planeación departamental, 2018, p. 65)

Tabla 4-2: Tarjetas OCCRE elaboradas en San Andrés 2019.

	Raizal	Residente permanente¹⁵	Residente temporal¹⁶	Total
Total	2.243	1.645	613	4.501
Porcentaje	49.8%	36.5%	13.6%	100%

Fuente: (OCCRE, 2020)

¹³ Dentro de esta clasificación se agrupan: los residentes permanentes y los trámites realizados por independientes, que dan lugar a una residencia permanente.

¹⁴ Para esta tabla, esta clasificación hace referencia únicamente a las tarjetas temporales otorgadas por convivencia matrimonial.

¹⁵ Dentro de esta clasificación se agrupan: los residentes permanentes y los trámites realizados por independientes, que dan lugar a una residencia permanente.

¹⁶ Dentro de esta clasificación se agrupan: los residentes temporales por convivencia matrimonial, académicas, científicas, culturales, inversionistas, servidores públicos y fuerza pública (ejército, fuerza aérea, armada y policía).

En contraste para 2019 (Tabla 4-2), se elaboraron 4.501 tarjetas de identificación OCCRE para la isla de San Andrés, 2.802 tarjetas más que el año anterior (2018). También se establece que el año 2019 sería el segundo año con más expediciones de tarjetas por clasificación (en 2014 se elaboraron 6.020 tarjetas). A partir de la información de las tablas 4-1 y 4-2 se puede establecer, entonces, que desde el 2018 el número de tarjetas elaboradas en la categoría de raizal es mayor, esto puede deberse a represamientos en la expedición de tarjetas para los residentes. También la categoría de residente temporal aumentó en un 85% con respecto al año anterior, esto se debe a que para este año (2019) se cuenta con los datos agrupados de las tarjetas dadas por convivencia matrimonial, académicas, científicas, culturales, inversionistas, servidores públicos y fuerza pública (ejército, fuerza aérea, armada y policía).

De esta forma, conocer los criterios de la OCCRE para clasificar la población de San Andrés, entre residentes permanentes, residentes temporales, turistas y raizales favorece la comprensión de las repercusiones no deseadas del funcionamiento de la oficina sobre la mayoría de la población, la cual no está clasificada como raizal.

4.3 Repercusiones sobre la población continental

En San Andrés las problemáticas como el sobrepoblamiento y el limitado acceso a servicios públicos atraviesan a toda la población isleña, particularmente a quienes allí viven. Independientemente de la clasificación otorgada por la OCCRE, raizal, residente permanente o residente temporal, todos se ven afectados por las dificultades originadas en el alto número de habitantes para el acceso a servicios básicos y la calidad de vida. El último informe del DANE sobre pobreza multidimensional para el departamento de San Andrés estableció en 2018 que (DANE, 2019) el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en el departamento San Andrés fue 8,9%. Mientras las mayores brechas en las privaciones entre el departamento fueron: la disposición inadecuada de excretas en San Andrés fue del 71,7% mientras que el total nacional es del 12,0%. No hay acceso a fuentes mejoradas de agua con 49,5% en San Andrés y la tasa nacional es del 11,7%. Trabajo informal en San Andrés es 52,8%, mientras que el total nacional es 72,3%. En 2018 el promedio de la proporción de privaciones que enfrentaron las personas en situación de pobreza multidimensional en el departamento de San Andrés fue de 40,7%.

Asimismo, la falta de cobertura y acceso a servicios públicos es otro atenuante que atraviesa en igualdad de condiciones a la población raizal y no raizal que vive en San Andrés. El informe de la Defensoría del Pueblo (2015) establece que tanto los raizales como la comunidad en general tienen una sentida problemática en relación con el acceso al agua potable. También dicho informe señala que es deficiente la cobertura en servicios públicos (acueducto y alcantarillado) en la isla, la cobertura del sistema de acueducto no supera el 60% de la isla por lo que no se garantiza el efectivo derecho al agua en algunos sectores o barrios. En cuanto al sistema de alcantarillado este solo cubre al 26,73% del total de la isla.

Ahora bien, para la población denominada residente permanente y residente temporal, a las carencias materiales generalizadas por el sobrepoblamiento se suman dos repercusiones no esperadas vinculadas estrechamente con el funcionamiento de la OCCRE: ciudadanía incompleta y marginalización social. Las ciudadanías incompletas significan la no garantía de derechos de circulación, voto, trabajo e igualdad por las características y funcionamiento de la OCCRE y conllevan a una marginalización entendida como la exclusión en el acceso o el ejercicio de derechos.

4.3.1 Ciudadanías incompletas

Si bien, en la OCCRE la denominación de raizal alude a la etnicidad, para la clasificación de residente permanente o temporal la oficina no considera ningún tipo de rasgo étnico. Sin embargo, los hijos de continentales residentes y extranjeros (ambos denominados por la OCCRE residentes permanentes), también son habitantes de la isla con un fuerte arraigo y asentamiento social (Valencia, 2012). En palabras de Luis Fernando Cañón, político y comerciante (residente permanente) sus hijos que nacieron en San Andrés son isleños. Dice el Señor Cañón:

(...) mis hijos, nacidos acá, deberían tener otra tipología diferente porque ellos no son residentes como yo, ellos no se bajaron de un avión ni llegaron con una maleta, ellos nacieron acá y tienen un derecho totalmente adquirido que es totalmente diferente al mío, ellos al igual que todos los hijos de los continentales nacidos en la isla deberían ser isleños o nativos del departamento. No estoy hablando de que

sean raizales, porque la raizalidad es un tema de 200 o 250 años, pero sí deberían tener una tipología que es la que les corresponde como isleños (Cañón, comunicación personal, 07 de enero de 2020)

La clasificación de la OCCRE también coloca en la categoría de raizal a personas con fuertes vínculos con el continente. Es el caso de las personas nacidas de uniones llamadas *fifty fifties* o *half and half*, personas que tienen un padre/madre raizal y uno colombiano continental o extranjero. Estas personas no solamente tienen sentimientos de pertenencia con la isla y fuertes lazos con valores y prácticas raizales, sino que además crecieron en medio de la diversidad cultural que contiene su población. No obstante, ser *fifty fiftie* no es necesariamente sinónimo de ser raizal o no raizal. Lisa Castro, por ejemplo, hija de dos padres *fifty fifties* considera que ser denominada raizal en ocasiones no la representa:

A veces siento que el término raizal no logra englobar todo lo que me representa. Sin embargo, pienso que isleña sería una buena forma de denominarme. Cuando estoy con personas en Bogotá o en otra parte del país, yo siempre digo; yo soy caribeña, yo soy isleña, eso es como mi forma de decir soy isleña antes de decir soy raizal pertenezco a una comunidad étnica. Siempre digo soy del caribe soy de una isla porque creo que esa es mi particularidad (Castro, comunicación personal, 7 de enero de 2020).

Así, entonces, es posible afirmar que en San Andrés existe una población que no está en la dupla de opuestos, raizal no raizal, que contiene los criterios implícitos del funcionamiento de la OCCRE para otorgar tarjetas (Valencia, 2012). Esta franja de población, como es el caso de los *fifty fifties*, es para la OCCRE raizal. Sin embargo, para un *fifty fiftie* ser categorizado por la OCCRE como raizal no significa, en San Andrés, ser necesariamente visto como raizal. Un *fifty fiftie* con tarjeta OCCRE que lo denomina raizal, pero sin apellidos tradicionales de la isla y con apellidos de sus ascendientes originarios de la Colombia continental tiene altas probabilidades de que su raizalidad sea puesta en duda, por los mismos raizales.

También existe otro tipo de población que no está incluida en las clasificaciones de la isla, pero por voluntad propia. Personas provenientes de la Colombia continental, que llevan 30

o 40 años en San Andrés viven sin la tarjeta de la OCCRE. Otros, también con una residencia de varias décadas en la isla, hijos nacidos en la isla y casa propia, cuando solicitan su tarjeta OCCRE han visto negado su pedido. En palabras del empresario hotelero Julio Garcia (residente permanente) “esta restricción refleja el bajo criterio presente en el manejo de la expedición de la tarjeta de residente” (Garcia, comunicación personal, 07 de enero de 2020). Este tipo de población sin tarjeta OCCRE, pero con residencia permanente, asentamiento y vínculos familiares con nacidos en la isla, tiene por supuesto mayores restricciones en su circulación y en sus actividades laborales o de servicios. En otras palabras, no tener la tarjeta OCCRE incide directamente en el ejercicio de derechos como el trabajo puesto que acceder a cualquier ejercicio laboral en la isla es indispensable contar con la tarjeta OCCRE. Asimismo, las personas en condición de irregularidad se les ve restringida también la circulación puesto que las personas no pueden transitar libremente, la igualdad porque se le es restringido el acceso a programas sociales y de intervención por parte de la gobernación y voto ya que por ser irregular no puede ejercer el derecho constitucional de ejercer el voto. Por lo que la OCCRE se convierte en un obstáculo para las personas en condición irregular.

El rastreo a las personas que se encuentran en situación irregular supera las capacidades de esta oficina. De acuerdo con el periódico El Espectador, en enero de 2019 al menos 6.000 documentos de identificación estarían represados en la OCCRE y cerca de 30.000 personas vivirían en la isla en situación irregular. En su mayoría, la condición irregular se debe a que según el diario:

Algunos llegaron en condición de turistas —pagaron el impuesto y se les dio un tiempo límite de permanencia—, pero burlaron a las autoridades y se quedaron. Mientras que otros, a pesar de haber nacido en el territorio y ser descendientes de raizales —la comunidad étnica—enfrentan la dilatación de los trámites y la carencia de un sistema eficiente para el manejo de datos; situación que ha prolongado la entrega del documento que les garantizaría la permanencia en el archipiélago (Dawkins, 2019)

Teniendo en cuenta que el censo del DANE 2020 fijó la población en San Andrés alrededor de los 61.280 habitantes, las personas que vivirían en situación irregular de acuerdo con

los datos del periódico El Espectador corresponden al 48,96% del total de la población. Esto se traduce en que para la mayoría de la población es limitado su ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos. En San Andrés la población irregular es muy significativa. Las causas de su condición pueden estar en una voluntad de no solicitar la tarjeta OCCRE, la negación de la tarjeta a pesar de una residencia extensa y permanente o la incapacidad de la OCCRE para gestionar debida y eficazmente las solicitudes. Para esta población irregular, con residencia permanente y activa económicamente, pero sin tarjeta OCCRE el derecho al trabajo está minado por su condición de irregularidad mientras que su ejercicio del voto y la posibilidad de ser elegidos son inexistentes. Esto lleva a preguntarse cómo circula este 48,96% de la población teniendo presente que estar en condición de irregularidad en la isla de San Andrés es motivo de expulsión.

Sin embargo, la Secretaría de planeación departamental estableció que entre 2013 y 2018, tan solo 2.651 personas fueron declaradas en situación irregular en el archipiélago de San Andrés (Tabla 4-3). Teniendo como cifra récord 2015 con 1.105 personas reportadas. No obstante, es lamentable no poder presentar el porcentaje de irregularidad en relación con las cifras poblacionales de 2013 a 2018, pero los vacíos de información sumados a la disparidad de cifras por las entidades oficiales hacen imposible presentar este dato.

Tabla 4-3: Personas en situación irregular de 2013 a 2018 en el Archipiélago.

Personas declaradas en situación irregular	
Año	Número de personas
2013	228
2014	139
2015	1.105
2016	207
2017	483
2018	489
Total	2.651

Fuente: (Secretaría de planeación departamental, 2018, p. 66)

Aunque el derecho al voto es fundamental en cualquier Estado de derecho, en la isla de San Andrés el ejercicio de este derecho está ligado a la clasificación de sus habitantes, ya que los únicos que pueden votar en la isla son los residentes permanentes y los raizales. La obtención de la tarjeta OCCRE, inspirada en el control de población para proteger la isla y sus habitantes originarios aparece, así como un límite para votar. Porque las personas en condición de irregularidad –sin la tarjeta OCCRE- y los residentes temporales, aunque colombianos y con cédula de ciudadanía no pueden acercarse a las urnas o ser elegidos.

Sin embargo, para los poseedores de una tarjeta OCCRE de residente permanente también se han presentado obstáculos en momentos electorales. En las pasadas elecciones del 27 de octubre de 2019 el diario local The Archipiélago Press señaló que varios residentes permanentes no pudieron ejercer su derecho al voto por no tener a la mano la tarjeta de residencia permanente original o por no aparecer en los registros de la OCCRE:

El voto libre y soberano que tanto se procura en una jornada de elecciones se ha visto afectado seriamente este domingo 27 de octubre tanto en San Andrés cómo

en Providencia por cuenta de los lentos y engorrosos controles a la residencia electoral ejercidos por los funcionarios de la Oficina de Control de Circulación y Residencia, OCCRE. La empresaria Luz Helena Beltrán denunció que en el colegio Luis Amigó en un filtro de control de la Occre le habían retenido su documento y le dijeron que aparecía como turista, cuando es conocido que reside hace décadas en las islas y ejerce actividades económicas de renombre. La periodista Claudia Aguilera se quejó que después de una larga fila, no la dejaron votar porque su tarjeta de Occre no tiene foto. Ana Muñoz, declaró que no la dejaron pasar a votar tampoco porque no encontró su tarjeta original y presentó una fotocopia, pero no lo validan como documento idóneo (“Caos Total En San Andrés y Providencia Durante Elecciones Regionales Por Exceso de Filtros de Control. Verificación de Residencia Electoral Produce Largas Filas ,” 2019)

El débil funcionamiento de la OCCRE para gestionar las solicitudes de tarjeta es un asunto delicado reconocido en la isla. En febrero de 2019, The Archipiélago Press dedicó su editorial a los abusos y arbitrariedades de esta oficina. El editorialista señaló la dilatación y la desaparición de documentos de residentes permanentes, cuando se tramitan oportunamente los papeles ya sea para la obtención de residencia o para el cambio de documento de identidad OCCRE de menor de edad a mayor de edad. Dijo el editorial del diario:

Negarle a un joven su derecho de residencia legalmente adquirido porque tramita el cambio de tarjeta de identidad a cédula de ciudadanía es mucho más deshonesto, porque no solo le está desconociendo derechos a jóvenes incluso nacidos en la isla, o que habiendo nacido fuera del Archipiélago por diversas razones que van desde lo médico hasta lo casual, pero quienes toda su vida han vivido en la isla y cuyos padres tienen derechos legalmente adquiridos en San Andrés o Providencia, y ahora están fuera del territorio haciendo sus carreras universitarias, sino porque además está provocando la ruptura de la unidad familiar,

el desarraigo y la fuga de cerebros (“Los Abusos y Arbitrariedades de La OCCRE,” 2019)

De esta forma, la ciudadanía incompleta, en relación con la OCCRE como instrumento de política multicultural refleja limitaciones tanto en el origen constitucional como el accionar cotidiano de la OCCRE que repercute sobre una población que no deseaba impactar. Lo anterior refleja que estas repercusiones surgen cuando los recursos son inadecuados para satisfacer todas las demandas y porque las personas están comprometidas con diferentes valores e ideas, en este caso priorizar la etnia raizal y restringir a las demás poblaciones.

4.3.2 Marginalización social

Las ciudadanía incompletas en la isla de San Andrés han traído consigo la marginalización o rechazo de la población colombiana que desea trabajar en la isla. Particularmente el control del ingreso de personas para ejercer cargos públicos en la isla refleja repercusiones no deseadas de la práctica institucional de la OCCRE.

Esta oficina ha negado la residencia temporal a personas provenientes de la Colombia continental que han llegado a la isla a ejercer cargos públicos en la Contraloría por ganar un concurso público de méritos. Aunque sí ha otorgado permiso de residencia temporal a funcionarios de la Procuraduría. No es clara la motivación por la cual la OCCRE rechaza la residencia para los contralores, pero no a los procuradores, pero sí es evidente la segregación de los primeros. Por lo que la corte constitucional resolvió que la decisión adoptada por la OCCRE con relación a los funcionarios de la Contraloría constituye un trato discriminatorio, puesto que:

La OCCRE no ha dado el mismo trato a los funcionarios de la Contraloría y de la Procuraduría. Mientras que a los unos les exige acreditar y probar debidamente su condición de “funcionarios nacionales” a los otros no, así la entidad donde prestan sus servicios se denomine “Procuraduría Regional”. A los primeros no los acepta por no ser de las Islas, a pesar de que su elección se realizó con base en un concurso público de méritos en el que participaron personas de las Islas, mientras que a los segundos, que se encuentran en cargos provisionalmente o en cargos de

“libre nombramiento y remoción”, se les expidió su tarjeta de residencia sin ningún problema (*Sentencia T-1117-02*, 2002)

También se ha presentado marginación social para los profesores de la Universidad Nacional Sede Caribe, quienes han denunciado desde el 2010 una presunta violación a los derechos como docentes y como funcionarios públicos por cuenta de la OCCRE. En este caso la reivindicación de los afectados por las decisiones de la OCCRE consiste en que al no serles renovado el permiso de residencia temporal se pone el peligro el libre derecho a la educación universitaria y la juventud de las islas como la posibilidad de seguir enviando profesores a la Sede Caribe. La Universidad Nacional Sede Caribe hace presencia en la isla de San Andrés desde 1997, cuando se expidieron las primeras tarjetas de residencia temporal a varios profesores y desde 1998 hasta 2009 se renovaron sin problemas. Pero hacia 2006 se negó por primera vez una solicitud de renovación de residencia temporal.

Aunque se desconocen las razones por las cuales la OCCRE no renovó las tarjetas de residencias temporales, los profesores consideraron contradictorio el hecho que la misma directora de la OCCRE para ese entonces (2010), Bielka Hudson Livingston hubiese autorizado la renovación de tarjetas temporales a otros profesores por una 4^a, 9^a, y 10^a vez y que se hubiese apoyado en la Sentencia C-530 de 1993 de la Corte Constitucional que declara exequible el Decreto 2762 de 1991, para argumentar que los servidores públicos del nivel nacional son objeto de la residencia temporal, pero con fines de registro mas no de control. Por lo que los profesores denominan esta discriminación como un “control de hecho” que en contra de la Ley ha instituido la OCCRE.

También se señala dentro de la declaratoria la situación de otros cinco profesores que desde hace más de 7 años se sienten discriminados ya que en lugar de considerarse las “condiciones personales de solicitante” para renovarle la tarjeta en el caso de dos profesores en la misma condición, le ha sido negada a uno teniendo en cuenta las “características del solicitante” aunque no se amplía la información al respecto, la asamblea de profesores recurrió a las mismas palabras y la sentencia C-530 de 1993 de la Corte Constitucional utilizada por la Hudson (directora de la OCCRE) en las actas de otras renovaciones de tarjeta temporal para demostrar las contradicciones de esta oficina,

“los profesores son servidores públicos nacionales que ejercen jurisdicción o autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar (...) por lo que estos pueden recibir cuantas tarjetas temporales sean necesarias” (“El Grito de La Universidad Nacional,” 2010). Teniendo en cuenta, que el Decreto 2762 de 1991 sólo permite renovar por un máximo de 3 períodos la tarjeta de residente temporal.

De esta forma, lo que se pone en tela de juicio con las anteriores contradicciones en el actuar de la OCCRE son las decisiones nacionales del Estado. Una oficina con alcance departamental en su actuar bloquea instituciones de orden nacional como la Universidad Nacional “cuya misión la constituyen la docencia, la investigación y la extensión, entendida como proyecto social que contribuye a construir una Nación multicultural y pluriétnica en que la diversidad y los pueblos étnicos tengan plenos derechos” (“El Grito de La Universidad Nacional,” 2010). Por lo que los profesores de la Sede Caribe en su gran mayoría continentales con residencia temporal argumentan no tener garantías al prestar el servicio de la educación el cual se ve restringido por la OCCRE.

Así mismo, el diario local El Isleño en diciembre de 2019 evidenció una protesta pacífica por parte de activistas raizales por la designación de un Defensor del pueblo proveniente de Bogotá, quien obtuvo su tarjeta de residente temporal por tres meses. Estos activistas también instauraron un derecho de petición al director de la OCCRE (2019) Abraham Forbes para que revocara la tarjeta de residencia temporal a dicho funcionario. Su argumento fue que dicha tarjeta había sido otorgada en un tiempo inusual de cinco días. Y manifestaron reivindicaciones étnicas. Los activistas raizales solicitaron que el Defensor Nacional del Pueblo les explicara por qué no se designó un director raizal o al menos un residente bilingüe. La tarjeta OCCRE y su funcionamiento como entidad concebida como instrumento para reconocer derechos y particularidades de los raizales, es fuente de instrumentalización para reivindicaciones raizales. En efecto, con ocasión de la manifestación por el nombramiento del Defensor del Pueblo y su tarjeta de residente temporal por tres meses.

El diario local El Isleño argumenta que:

Casos como el del reciente gobernador militar encargado, altos funcionarios de la Dian y de la Procuraduría, además de servidores de la rama judicial, entre otros;

vienen caldeando los ánimos que, al decir de los raizales, a partir de la Constitución de 1991 vieron desarrollar una serie de normas de protección laboral y étnica que en el papel son ignoradas o violadas por el propio Gobierno Nacional (“Protesta Por Designación de Defensor Del Pueblo Foráneo,” 2019)

Sin embargo, desde otro punto de vista el caso de los funcionarios de la Contraloría, el de los profesores de la Universidad Nacional de Colombia y el Defensor del Pueblo, hacen referencia a una marginalización no deseada o rechazo a la población no raizal que llega a trabajar en las islas en cargos públicos. Es muy probable que esta forma de rechazo y marginalización también se produzca sobre personas que no trabajan o no llegan a trabajar en cargos públicos, tal como lo expresa Julio García empresario hotelero quien considera que sus empresas se han visto afectadas por el accionar de la OCCRE porque según él, al no encontrar personal en la isla para el sector hotelero ha querido traer personas del continente, pero la OCCRE no las acepta, en palabras de García:

Usted trae una persona de afuera y usted debe cumplir con la ley para ponerlo a trabajar. Pero para usted conseguir el permiso de trabajo aquí es un problema, porque en la OCCRE le dicen que aquí hay la gente idónea para el cargo y la verdad es que no la hay y le terminan negando uno la solicitud (García, comunicación personal, 07 de enero de 2020)

La OCCRE es percibida por la población de San Andrés como un instrumento estatal de protección de los raizales. Su Junta Directiva, como ya se anotó, está compuesta por raizales y, además, en sus 28 años de funcionamiento todos los directores de la OCCRE hasta el momento han sido raizales. Durante su año de elección, el director es el responsable de expedir las tarjetas raizales y permanentes y de renovar las tarjetas temporales. Todas las tarjetas de la OCCRE llevan la firma del director de la oficina, quien adopta medidas para el control poblacional e impone sanciones a que hubiere lugar (artículo 24 del Decreto 2762 de 1991). Como se ha presentado más arriba, tres candidatos a director son presentados por el gobernador a la Junta Directiva que es la que elige y nombra al director. Por lo que el director puede ser reelegido por los períodos que se consideren necesarios, es decir la falta de límite temporal a sus funciones deja abierta la

puerta a que su permanencia en el cargo esté determinada por vínculos clientelares con el gobernador.

En definitiva, el manejo de la gestión de la OCCRE por los raizales confirma la percepción generalizada de una institución estatal para los raizales. Y, al mismo tiempo, indica que los raizales tienen el control de una oficina destinada a la protección de sus derechos y singularidades como etnia reconocida y protegida por la Constitución de 1991. Pero, por otra parte, su gestión está destinada al total de la población residente, de manera temporal o permanente, en la isla que en su mayoría no es raizal y eso genera repercusiones negativas no esperadas sobre el grueso de la población.

4.4 Conclusiones

Pese al amplio marco normativo de la OCCRE, esta oficina posee cinco limitaciones que dificultan su gestión y funcionamiento:

La primera, es que la oficina de la OCCRE cuenta con un registro acumulativo, es decir, no elimina a las personas fallecidas, a las personas que migraron del archipiélago, ni tampoco elimina los registros duplicados. Esto genera que se produzcan disparidades frente a los censos poblacionales realizados por el DANE cuando se contrastan con la base de datos de la oficina de la OCCRE. La segunda limitación, es que la OCCRE al tener falta de autonomía administrativa se convierte en un botín político por la forma en cómo se instrumentaliza de manera clientelista en épocas de elecciones puesto que es utilizada para brindar cuotas burocráticas a los políticos de turno.

La tercera limitación es que la OCCRE está estrechamente vinculada a la decisión del gobernador quien presenta la terna de los posibles directores, se podría decir que este puede coaccionar de manera indirecta su gestión. La cuarta limitación es la no regulación o control a esta oficina por parte de otro ente Estatal, ya que pareciera que la OCCRE es juez y parte de sus decisiones. Y la quinta limitación es que el manejo de la OCCRE por parte únicamente de raizales indica que esta oficina está destinada para ellos, es decir, para su legitimación.

Por otro lado, la tarjeta de identificación OCCRE como requisito único de circulación, trabajo, voto e igualdad en el archipiélago por encima de la cédula hace que se limiten los derechos ciudadanos, por lo que en el archipiélago tener una cédula solo es prueba de ciudadanía colombiana no de derechos constitucionales. Esta limitación de derechos es aún más problemática cuando se está en una condición de irregularidad en la isla, ya esta población además de no tener derechos es invisibilizada, teniendo en cuenta que son el 48,96% casi la mitad del total de la población continental que reside en la isla.

Finalmente, se considera que las tipologías de clasificación (raizal, residente permanente, residente temporal y turista) son insuficientes para la sociedad intercultural que habita la isla de San Andrés. Ya que dicha clasificación repercute especialmente sobre la población continental de manera negativa puesto que clasifica a los habitantes del archipiélago entre raizales y no raizales e impulsa la aparición de ciudadanías incompletas y marginalización social. Por lo que la OCCRE es el resultado de las políticas multiculturales enfocadas únicamente para la población raizal y aunque esto válido, sin esperarlo genera repercusiones negativas sobre la población continental que queda por fuera del reconocimiento, esto demuestra que en la isla de San Andrés el accionar de las políticas multiculturales desborda sus objetivos iniciales.

5. Conclusiones

De esta investigación se puede deducir que la puesta en práctica y funcionamiento de las políticas multiculturales en San Andrés indican una insuficiencia en esas políticas. Puesto que la OCCRE al ser un instrumento de política multicultural, cuyo fin es el control de la circulación y la residencia poblacional en la isla, realiza una clasificación de la población, a través de un registro oficial, según motivo de residencia o paso por la isla. Y, únicamente, en el caso de los raizales expide un documento de identificación raizal. Por lo que la población queda dividida entre quienes son raizales y quienes no, generando en los segundos repercusiones no esperadas como ciudadanías incompletas y marginalización social. De esta forma, la OCCRE como instrumento multicultural a través de la clasificación poblacional enfrenta a dos poblaciones, una con registro identitario étnico (raizales) y otra producto de migraciones (continentales).

Mediante la evidencia empírica se pudo establecer que las ciudadanías incompletas son producto del funcionamiento de la OCCRE. Ya que la población continental aun siendo residentes permanentes, se ve expuesta a limitantes de circulación, voto e igualdad en la isla. Lo anterior conlleva a una marginalización social de la población continental puesto que se les excluye del derecho al trabajo, específicamente a la población continental que llega a ejercer cargos públicos en la isla.

Las personas continentales residentes de la isla de San Andrés tienen diversos lugares de origen, experiencias de vida y desarrollo, por lo cual no es posible reducirlas a través de una caracterización homogénea. Sin embargo, las leyes y normas de política multicultural están repercutiendo de manera negativa y sistemática sobre toda la población continental sin distinción alguna de clase, sexo o religión, según se pudo identificar partir de las entrevistas y de la consulta a periódicos locales

También, a partir de esta investigación se evidencia que la población continental se configura espacialmente en el contexto insular y genera una apropiación del espacio, que si bien, es diferente a la realizada por la población raizal, también es válida. Más aún porque sus generaciones siguientes nacen en la isla y pueden ser producto de relaciones interétnicas.

Los periodos de migración y posterior poblamiento continental en la isla de San Andrés pueden dividirse en cuatro: el primer periodo abarca de 1950 a 1969 y fue impulsado por tres factores, la violencia rural y urbana que se experimentaba por la época en la Colombia continental, la apertura económica de la isla que propiciaba la entrada de mercancía extranjera a muy bajos costos y las desigualdades económicas y sociales de los migrantes en su zona de origen. El segundo periodo comprendido entre 1970 a 1980 marcado por la trashumancia política de las élites isleñas y continentales, quienes se aprovecharon de las condiciones de pobreza en las zonas periféricas de Cartagena y llevaron a población continental a votar en la isla. El tercer periodo de 1981 a 1989 impulsado por el fenómeno del narcotráfico que produjo una expansión de la infraestructura hotelera y mansiones, lo que conllevó a traer mano de obra del continente. Y el último periodo de migración que inició en 1990. Si embargo, para ese momento, empezó a manejarse un discurso de sobrepoblación continental constituyéndose como un factor para la promulgación de las políticas multiculturales enfocadas en el control y la circulación en la isla de San Andrés, por la fragilidad a la que estaba expuesta la etnia raizal y el medio ambiente insular. Aunque, en los 90`s el sobrepoblamiento se relacionó de manera directa con el aumento en las tasas de natalidad.

Otra particularidad relevante dentro de esta investigación es el alto número de personas continentales que hacen presencia en la isla de manera irregular (48.96% de la población continental). Aunque las motivaciones de irregularidad para esta población son desconocidas, estas podrían girar en torno a no querer expedir un documento de identificación OCCRE o retrasos burocráticos en la expedición de documentos por parte de la oficina OCCRE. No obstante, más investigaciones que cubran este campo son necesarias. Puesto que esta población en condición de irregularidad, al ser una gran mayoría poblacional merecen un estudio a sus relaciones, circulación, trabajo y vivienda

en la isla, teniendo en cuenta, que solo por estar en condición de irregularidad pueden ser multados y expulsados de manera inmediata de la isla.

Pese a que los estudios sobre las repercusiones de las políticas multiculturales sobre las poblaciones privilegian en su mayoría las repercusiones para las etnias reconocidas. Este campo de estudio debe tener mayor apertura, porque es evidenciable a través de la literatura explorada que estas repercusiones no solo se presentan en la isla de San Andrés, sino que en otros territorios del país donde cohabita población diferenciada étnicamente y otra que carece de reconocimiento étnico, también se presentan repercusiones y disputas por el acceso a derechos, representación y territorio.

Adicionalmente, aunque esta tesis propende únicamente por investigar sobre las repercusiones inesperadas de las políticas multiculturales sobre la población continental, falta profundizar aún más el debate de la oficina de la OCCRE como oficina que obstaculiza el funcionamiento de otras oficinas estatales, puesto que la tarjeta de identificación OCCRE se convierte en un requisito ineludible para todos los funcionarios públicos continentales que llegan a trabajar en la isla. Sin embargo, la expedición de dicha tarjeta pasa por los criterios de la OCCRE la cual puede denegar dicho documento, obstaculizando así, tanto el trabajo del funcionario público como de la oficina a la que llega a ejercer el cargo. También surge la pregunta de si es posible establecer quién o quiénes se benefician con el accionar desigual y limitante de la OCCRE, ya que como se estableció, un posible beneficiario serían las élites políticas quienes a través de la oficina de la OCCRE fomentan un clientelismo político en época de elecciones, mediante la expedición masiva de tarjetas de identificación OCCRE con tipología residente permanente habilitadas para votar. Sin embargo, vale la pena profundizar aún más sobre esta problemática.

Asimismo, es pertinente ahondar sobre otras formas de ciudadanía presentes en la isla, por ejemplo, cómo repercute la clasificación poblacional de la OCCRE sobre los hijos de los continentales residentes que nacen en la isla. Quienes, debido a esto comparten tanto un arraigo cultural de lo que es ser caribeño como un antecedente continental, pero a pesar de esto son ubicados de manera equivocada en la categoría de residentes permanentes.

A. Anexo: Cuestionario de entrevistas

Identificación

1. Nombre:
2. Edad:
3. Lugar de nacimiento:
4. Sexo:
5. Grado de escolaridad:
6. Barrio:
7. Ocupación actual:

Pertenencia étnica y apropiación

1. ¿Cuál ha sido su trayectoria personal y profesional en la isla de San Andrés?
¿Cómo llegó?
2. ¿Se considera usted continental, raizal, isleño o Afrodescendiente?
3. ¿Cómo lo reconoce la OCCRE a usted (¿raizal, residente, residente temporal? / y cuál es su opinión frente a este reconocimiento y frente a las tipologías creadas?
4. ¿Tiene usted hijos, ellos nacieron en Sai/cómo son reconocidos por la OCCRE y cuál es su opinión frente a ese reconocimiento?
5. Para usted ¿Qué es ser hoy un continental en la isla de San Andrés?
6. ¿Qué piensa usted de la isla ¿se siente identificado con la isla?

Identificación de problemáticas multiculturales actuales en la isla de San Andrés

1. En su opinión, ¿en qué consistió la migración de población continental que llegó a San Andrés durante la década de las 70's? ¿de qué ciudades/pueblos provenían y en que barrios se asentaron?
2. ¿Distingue otro gran periodo de migración?

3. ¿Cómo vivió usted la puesta en marcha de la OCCRE ¿En qué consistió el proceso de aprobación de residencia?
4. ¿Qué piensa acerca de las restricciones de libre circulación, trabajo y voto que son imposibilitadas a los continentales que no cumplen con los criterios impuestos por la OCCRE?
5. ¿Cree usted que los mecanismos desarrollados a través de la OCCRE segregan y diferencian una población?
6. ¿Cómo considera usted la situación socioeconómica actual de la isla? ¿A qué factores atribuye usted esta situación?
7. ¿Cree usted que los organismos estatales propenden por una diferenciación estratificada entre raizales y continentales en cuanto al acceso a bienes, recursos y servicios ofrecidos? ¿mencione esas diferencias?
8. ¿Cuáles cree usted son los problemas desencadenados por la implementación de políticas multiculturales en San Andrés? ¿Cómo esto ha afectado su forma de vida en la isla?
9. ¿Considera que las distintas diferencias que existen entre raizales y continentales, son superables, de qué manera?

Participación política o comunitaria

1. ¿Qué religión practica?
2. Pertenece a algún tipo de organización comunitaria, ONG, política, entre otras. Si participa en alguna, ¿qué tipo de actividades realiza?
3. ¿Conoce o hace parte de alguna organización netamente continental?
4. ¿Qué mecanismos de participación política conoce, ha ejercido algunos de estos mecanismos, se siente con libertad para el ejercicio de estos mecanismos o para el ejercicio político?

Convivencia intercultural

1. ¿En qué situaciones de la vida cotidiana interactúa con población raizal?
2. ¿En su barrio convive con población raizal?
3. ¿Mantiene vínculos sociales y afectivos con la población raizal?
4. ¿Ha tenido desencuentros o disputas con población raizal?

-
5. ¿Se siente usted diferenciado (política, identitaria, cultural o social) de la población raizal?
 6. ¿Se vincula en actividades de tipo cultural, educativas, políticas o sociales promovidas por la población raizal?
 7. ¿Cree usted que ha existido una falta de concertación política entre raizales y continentales?

Bibliografía

- Aguilar Idáñez, M. J., & Buraschi, D. (2012). El desafío de la convivencia intercultural. *Rev. Inter. Mob. Hum*, 38, 27–43.
- Albuquerque, K. de, & Stinner, W. F. (1997). La colombianización del negro Sanandresano. In *Estudios Caribeños* (Vol. 17, pp. 171–181). Instituto de Estudios Caribeños, UPR, Río Piedras Campus. <https://doi.org/10.2307/25612818>
- Archbold, A. (1997). *Población, Lengua y Medio Ambiente- Caso San Andrés Isla*.
- Beltrán, J. (2015). *La interculturalidad*. Editorial UOC.
https://play.google.com/books/reader?id=zvQrDgAAQBAJ&hl=es_419&pg=GBS.PT4
- Bocarejo, D. (2011). Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: la espacialización de la diferencia indígena y su aislamiento político. *Revista Colombiana de Antropología*, 47, 97–121. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0486-65252011000200005&script=sci_abstract&tlng=es
- Bush, H. (1992). San Andrés y Providencia: Nacionalismo y separatismo. años 60 y 70 . *Credencial Historia*, 36, 11–13. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-36/san-andres-y-providencia-nacionalismo-y-separatismo>
- Camacho, R. (1997). La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia. In *ALTERIDADES* (Vol. 7).
- Cano, A. (2003). *El problema multicultural en San Andrés Isla: construcción política de la identidad étnica* [Universidad de los Andes].
https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzXzlwMDRfcHJpbWVvYX3NlbWVzdHJlLzAwMDAyMjk3LnBkZg%3D%3D
- Caos total en San Andrés y Providencia durante elecciones regionales por exceso de

filtros de control. Verificación de residencia electoral produce largas filas . (2019, October 27). *The Archipiélago Press* . <https://thearchipelagopress.co/caos-total-en-san-andres-y-providencia-durante-elecciones-regionales-por-exceso-de-filtros-de-control-verificacion-de-residencia-electoral-produce-largas-filas/>

Castaño, C. (2017). Participación, reivindicaciones políticas y sociales de los raizales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Ciencia Política*, 12(24), 265–279. <https://doi.org/10.15446/cp.v12n24.63672>

Clemente, I. (1991). *Educación, política educativa y conflicto-cultural en San Andrés* (U. de los A. Departamento de Historia (Ed.)). https://books.google.com.co/books/about/Educacion_politica_educativa_y_conflicto.html?id=j-nFMgEACAAJ&redir_esc=y

CORALINA. (2005). *Mapa de distribución espacial por número de Habitantes en sectores de San Andrés 2005*.

CORALINA. (2016). *Plan de Acción Institucional (2016-2019)*. www.coralina.gov.co

Corpus, J. S. (2014). *Privilegios y derechos restringidos en las islas de San Andrés y Providencia* /. DERSOCIAL.

Sentencia T-1117-02 , (2002) (testimony of Corte Constitucional de Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-1117-02.htm>

Cruz, E. (2013a). Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía. *Estudios Sociales* , 241–269. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-45572014000100010&script=sci_arttext

Cruz, E. (2013b). Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada. *Cuadernos Interculturales*, 11, 45–76. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55228138003>

Cruz, E. (2013c). Multiculturalismo y alteridad. Una crítica al enfoque de Will Kymlicka. *Revista de Ciencias Sociales Comunicación, Cultura y Política* , 39–57. https://www.academia.edu/37121008/Multiculturalismo_y_alteridad_Una_cr%C3%ADtica_al_enfoque_de_Will_Kymlicka

DANE. (2019). *Pobreza multidimensional Región-Departamento San Andrés Año 2018* .

DANE. (2020). *LA INFORMACIÓN DEL DANE EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS DEPARTAMENTOS*.

Dawkins, E. (2019, January 17). La otra cara de San Andrés que vive indocumentada y cerca de la expulsión | EL ESPECTADOR. *EL ESPECTADOR*.

<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-otra-cara-de-san-andres-que-vive-indocumentada-y-cerca-de-la-expulsion/>

DECRETO 2762 DE 1991, (1991). <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1488353>

Defensoría del Pueblo. (2015). *Prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en el archipiélago de San Andrés, Providencia y S.C.*

<https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/5126/Prestación-de-los-servicios-públicos-domiciliarios-de-acueducto-alcantarillado-y-aseo-en-el-archipiélago-de-San-Andrés-Providencia-y-SC-Informes-defensoriales---Servicios-Públicos.htm>

Departamental, S. de P. (2018). *Anuario Estadístico 2018*.

Dietz, G. (2004). Del multiculturalismo a la interculturalidad: evolución y perspectivas. In *Patrimonio Inmaterial y Gestión de la Diversidad* (pp. 26–47).

https://www.researchgate.net/publication/330485140_Del_multiculturalismo_a_la_interculturalidad_evolucion_y_perspectivas

Duarte, C. (2015). *(Des)encuentros en lo público : gobernabilidad y conflictos interétnicos en Colombia* [Universite Sorbonne Nouvelle].

https://www.researchgate.net/publication/316074854_Desencuentros_en_lo_publico_gobernabilidad_y_conflictos_interetnicos_en_Colombia

Duarte, C., Valencia, I., & Vargas, V. (2013). *Modelo de ciudad en Colombia Gubernamentalidad, regiones transfronterizas y acumulación flexible en el modelo de la ciudad empresarial*. <https://ciudadencolombia.wordpress.com/>

- Eastman, J. C. (1990). El Archipiélago de San Andrés y Providencia, 1886-1930: Sociedad, Integración y conflicto en el proceso de la "Colombianización." *Séptimo Congreso de Historia de Colombia, Universidad Del Cauca*.
<https://es.scribd.com/document/59233659/Eastman-Arango-Juan-Carlos-El-Archipielago-de-San-Andres-y-Providencia-1886-1930-Sociedad-Integracion-y-conflicto-en-el-proceso-de-la-Colombianiz>
- El grito de la Universidad Nacional. (2010, September 15). *El Isleño*.
http://www.elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=880:el-grito-de-la-universidad-nacional&catid=61:educacion&Itemid=97
- Fraude electoral a través de expedición de tarjetas de residencia se estaría fraguando en San Andrés . (2011, October 27). *Caracol Radio*.
https://caracol.com.co/radio/2011/10/27/nacional/1319702400_568869.html
- Garcia Taylor, S. A. (2010). *Los "half & half o fifty fifties" de San Andrés los actores invisibles de la raizalidad*. Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe.
- Giménez, C. (2003). Pluralismo, Multiculturalismo E Interculturalidad. *Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas*, 1–24.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2044239>
- González, G. (2003). *Los nuevos pañamanes. Procesos identitarios y apropiación del espacio por el continental migrante colombiano en la Isla de San Andrés, Caribe Colombiano* . Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.
- Guevara, N. (2007). San Andrés Isla, Memorias de la colombianización y Reparaciones. *Afroreparaciones: Memorias de La Esclavitud y Justicia Re-Parativa Para Negros, Afrocolombianos y Raizales*, 295–318.
<http://www.bdigital.unal.edu.co/1237/10/09CAPI08.pdf>
- Guilbault, J. (2011). La cuestión del multiculturalismo en las artes en el Estado-nación poscolonial de Trinidad y Tobago. *Música y Política*, V(1).
<https://doi.org/10.3998/mp.9460447.0005.101>
- Hall, S. (2014). La cuestión multicultural . In E. Restrepo, V. Vich, & C. Walsh (Eds.), *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales* (pp. 583–618).

- Universidad del Cauca. http://www.ram-wan.net/restrepo/hall/la_cuestion_multicultural.pdf
- Hernández, M. (2007). Multiculturalismo e interculturalismo. *Revista Ra-Ximhai*, 429–442. https://www.academia.edu/37925165/Multiculturalismo_e_interculturalismo
- IGAC. (1986). *San Andres y Providencia Aspectos-Geograficos 1986* (Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Ed.)).
- James, J. (2014). *La travesía económica del poder: una mirada a la historia de San Andrés*.
- Jay, V. (2018, May 11). ¿Por qué los turistas no se pueden quedar a vivir en San Andrés? *Radio Nacional de Colombia RTVC*. <https://www.radionacional.co/noticia/turismo/que-no-se-puede-quedar-a-vivir-san-andres>
- Joya, C. A. C. (2012). En el trasfondo de la ‘colombianización’: el archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado colombiano (1888-1924). *Economía y Sociedad*, 2, 73–94. <https://pure.urosario.edu.co/es/publications/en-el-trasfondo-de-la-colombianización-el-archipiélago-de-san-and>
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. <https://www.bivica.org/files/ciudadania-multicultural.pdf>
- López de la Roche, F. (2001). Ciudadanía cultural y comunicativa en contextos de globalización, desregulación, multiculturalismo y massmediatización: el caso colombiano . In *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2* (pp. 119–131). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .
- Los abusos y arbitrariedades de la OCCRE. (2019, February 16). *The Archipiélago Press*. <https://thearchipelagopress.co/editorial-los-abusos-y-arbitrariedades-de-la-occre/>
- Maldonado, I. (2010). De la multiculturalidad a la interculturalidad: la reforma del estado y los pueblos indígenas en México. *Andamios*, 7, 287–319.

- Mazuera, I. (2019). Disputa territorial entre afros e indígenas en el norte del cauca: el caso de la hacienda San Rafael ¿un problema étnico, territorial o de posesión de tierra? In D. Nieto & I. Valencia (Eds.), *Conflictos multiculturales y convergencias interculturales* (pp. 107–160).
https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/84639/1/valencia_conflictos_multiculturales_2019_red.pdf
- Mazurek, H. (2009). Espacio y territorio: Instrumentos metodológicos de investigación social. In *Espacio y territorio* (IRD Éditions). IRD Éditions.
<https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.17798>
- Meisel Roca, A. (2003). La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia : Panyas, raizales y turismo, 1953-2003. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 37, 44.
<http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3181>
- Moreno, H. (2018). Colombia: entre pactos de élites y transiciones democráticas *. *Entremado*, 14, 166–179. <https://doi.org/10.18041/entramado.2018v14n1.27136>
- Nieto, D. (2013). Conflictos étnicos, multiculturalismo neoliberal y ciudadanía pluralista: Reflexiones sobre dos casos del suroeste de Colombia. *Congreso de La Asociación de Estudios Latinoamericanos*. <https://alacip.org/?todasponencias=ethnic-conflicts-neoliberal-multiculturalism>
- Nieto, D. (2019). Gobernando la diversidad en el suroccidente colombiano. Conflictos étnicos, neoliberalismo multicultural e interculturalidad. In I. Valencia & D. Nieto (Eds.), *Conflictos multiculturales y convergencias interculturales* (pp. 381–408). Universidad Icesi.
https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/84639/1/valencia_conflictos_multiculturales_2019_red.pdf
- Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE)*. (2020). <https://occre.gov.co/>
- Olivé, L. (2004). *Interculturalismo y justicia social* (Vol. 1). Universidad Autónoma de México.
- Ortiz, F. (2013). *Autodeterminación en el Caribe, El caso del Archipiélago de San Andrés*,

- Providencia y Santa Catalina*. Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe.
- Ospina, S. (2015). *Intermediación, votos y ciudadanía en el departamento de San Andrés y providencia: el caso de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE)*. Universidad Javeriana.
- Ospina, S. (2018). *Desafíos Y Obstáculos De La Oficina de Control Circulación y Residencia En El Cumplimiento De Sus Objetivos Después De 27 Años de Existencia En La Isla de San Andrés, Colombia*. Universidad Javeriana.
- Parsons, J. (1985). *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas* (El Ancora (Ed.)).
https://books.google.com.co/books/about/San_Andrés_y_Providencia.html?id=JGkYAAAAYAAJ&redir_esc=y
- Pedraza, Z. (1988). Soberanía y deterioro cultural en el archipiélago de San Andrés y Providencia. *Revista Sotavento*, 18–33.
- Polanía, M. F. (2005). *Normatividad y conflicto intercultural en San Andrés isla, Caribe colombiano*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.
- Presidencia de la República. (1991). *Informe de la sesión de la Comisión Segunda del día 14 de marzo de 1991 :: Asamblea Nacional Constituyente - 1991*.
<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/202>
- Protesta por designación de defensor del pueblo foráneo. (2019, December 17). *El Isleño*.
http://www.elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=18749:protesta-por-designacion-de-defensor-del-pueblo-foraneo&catid=60:actualidad&Itemid=96
- Ratter, B. (2001). *Redes caribes : San Andrés y Providencia y las islas Cayman : entre la integración económica mundial y la autonomía cultural regional*. Universidad Nacional de Colombia ;ICFES.
- Rodrigo Alsina, M. (1996). Los estudios de comunicación intercultural . *ZER - Revista de Estudios de Comunicación*, 1(1), 1–8.

<https://ojs.ehu.eus/index.php/zer/article/view/17275/15076>

Ross, J. (2007). Rutas para las raíces: entrando en el siglo XXI en la isla de San Andrés, Colombia. *Caribbean Studies*, 35(1), 3–36.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39211831001>

Sánchez, C. (2008). La política del multiculturalismo. *Boletín de Antropología Americana*, 44, 127–141.

<https://go.gale.com/ps/i.do?p=IFME&sw=w&issn=0252841X&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA265872209&sid=googleScholar&linkaccess=fulltext>

Sandner, G. (2003). *Centroamérica y el Caribe Occidental, Coyunturas, crisis y conflictos, 1503-1984* (S. C. Universidad Nacional de Colombia (Ed.)).

https://books.google.com.co/books/about/Centroamérica_y_el_Caribe_occidental_en.html?id=g5dnPgAACAAJ&redir_esc=y

Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”* * (Fondo de cultura económica (Ed.)).

Torres, S. (2010). *¿Raizales, Pañas, Fifty- Fifty, Turcos Y/O Isleños?: Construcción De Identidades En Un Contexto Multiétnico* [Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe]. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

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*, 69–95.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0486-65252011000200004&lng=en&nrm=iso

Valencia, I. (2012). *Reconstrucción Identitaria de Poblaciones Negras Fronterizas: Coexistencia y Conflicto en el Caribe Insular Colombiano*. ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES.

Valencia, I. (2015). Multiculturalismo y seguridad fronteriza en el archipiélago de San Andrés y Providencia. *ANÁLISIS*, 3–20. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11652.pdf>

Vollmer, L. (1997). *La historia del poblamiento del archipiélago de San Andrés, Vieja*

- Providencia y Santa Catalina* (Ediciones).
- Wade, P. (2011). multiculturalismo y racismo. *Revista Colombiana de Antropología*, 47.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado, Sociedad*. UASB-Abya-Yala.
https://reflexionesdecoloniales.files.wordpress.com/2012/08/catherine-walsh_interculturalidad-estado-sociedad-luchas-de-coloniales-de-nuestra-c3a9poca.pdf