

Paradiplomacia del Gobierno Local y la Sociedad Civil Organizada del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Colombia

Duván Fernando Ramírez, Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de Colombia (sede Caribe). Correo electrónico: dframirez@unal.edu.co

Silvia Mantilla, Doctora en Migraciones y Conflictos en la Sociedad Global. Docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá) e investigadora del Grupo de Investigación Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe. Correo electrónico: scmantillav@unal.edu.co

Raúl Román Romero, Doctor en Historia de América Latina. Docente de la Universidad Nacional de Colombia (sede Caribe) e investigador del Grupo de Investigación Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe. Correo electrónico: rromanr@unal.edu.co

[122]

RESUMEN

El presente artículo analiza la intensidad de la paradiplomacia del gobierno local y la sociedad civil organizada del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el marco de la política exterior colombiana hacia el Caribe durante el periodo 2012-2018. Esta investigación parte de un análisis descriptivo cuyo método es el estudio de caso y emplea una metodología de carácter cuantitativo en tanto se utilizan la medición numérica y el análisis estadístico e institucional, teniendo como objetivo demostrar que, a pesar de que ninguna de las organizaciones en estudio concibió de manera estratégica su actividad paradiplomática, sí fue identificado un notable número de acciones, escenarios y temáticas de actuación internacional que, en el caso del gobierno local evidenció un nivel de intensidad menor, mientras que la sociedad civil un grado mayor.

Palabras clave: paradiplomacia; política exterior; gobierno local; sociedad civil; archipiélago de San Andrés.

PARADIPLMACY OF THE LOCAL GOVERNMENT AND THE ORGANIZED CIVIL SOCIETY OF THE DEPARTMENT ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA - COLOMBIA

ABSTRACT

The present article analyzes the intensity of paradiplomacy executed by the local government and the organized civil society of the Archipelago of San Andrés, Providencia and Santa Catalina within the framework of the Colombian foreign policy towards the Caribbean during the period 2012-2018. This research is based on a descriptive analysis, and the case study is taken as the method. It uses a quantitative methodology since both numerical measurement and statistical and institutional analysis are used. These two aim to demonstrate that,

although none of the studied organizations conceived their paradiplomatic activity strategically, a significant number of actions, scenarios and international action topics were identified; in the local government's case, they registered a low level of paradiplomacy, while in the organized civil society's case to a greater degree.

Keywords: paradiplomacy; foreign policy; local government; civil society; archipelago of San Andrés.

Fecha de recepción: 12/03/2019

Fecha de aprobación: 22/09/2019

INTRODUCCIÓN

La paradiplomacia es una práctica política donde los gobiernos no centrales (GNC) desarrollan acciones autónomas en cuestión de relaciones internacionales (RRII) de manera paralela al accionar de los Estados nación (Zeraoui, 2013). Dentro del actual proceso de la globalización, dicha práctica es posible a través de la delegación de competencias y recursos que configuran nuevas relaciones intergubernamentales y formas de integración entre las dimensiones territoriales de lo local y lo global. Así mismo, la paradiplomacia puede ser ampliada e incluir a otros actores dentro de la actividad transnacional como aquellos que provienen de la sociedad civil (SC).

En Colombia la trayectoria de estas acciones está condicionada por una serie de particularidades estructurales del sistema político y en especial, de la política exterior de carácter centralista Calduch (1993) debido, por un lado, al inacabado proceso de descentralización en el que las decisiones aún son tomadas por dependencias administrativas únicas para todo el país; y por otro, a que perdura una limitación en la diversificación de sus instrumentos de acción que se centran en la diplomacia multilateral (Cardona, 1990).

La actividad paradiplomática se despliega, no obstante, a partir del marco legal que soporta los parámetros de su funcionamiento donde, a pesar de la centralización de la política exterior del Estado, son reconocidas ciertas atribuciones institucionales para la internacionalización y el desarrollo de acciones paradiplomáticas en aquellos GNC que poseen un ordenamiento y facultades administrativas específicas¹ legalmente instauradas. Tal es el caso, del GNC del departamento del archipiélago y de la comunidad nativa raizal, en particular del movimiento organizado Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD)², quienes para esta investigación son los representantes de la SC.

El presente artículo es un punto de partida para analizar los límites y alcances de las acciones paradiplomáticas dentro de la política exterior colombiana desde un escenario fronterizo donde el Estado viene redefiniendo sus competencias y delegando diversas funciones a los entes subnacionales. Además, la identificación y caracterización de estas acciones permiten crear marcos comparativos con los demás gobiernos locales de la zona de frontera en cuanto a su papel en la asignación de recursos, el manejo de relaciones exteriores y las estrategias para su proyección e internacionalización. Es

¹ Según el artículo 289 de la Constitución los departamentos de zona de frontera podrán adelantar con la entidad territorial del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración; de igual manera el Conpes 3805/2014 establece que deben gestionar las relaciones fronterizas, formular iniciativas en instancias binacionales y coordinar los flujos de cooperación en el intercambio de información y mercancías (p. 58).

² Organización fundada en 1999 que lideran pastores bautistas y sacerdotes católicos que abogan por “la protección y promoción de los derechos humanos de la población raizal del archipiélago” (AMEN-SD, 1999, p. 1).

posible entonces preguntarse ¿cuál es el grado de intensidad de las acciones paradiplomáticas del gobierno local y la SC organizada del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como territorio fronterizo en la política exterior colombiana hacia el Caribe en el período 2012 – 2018 considerando el período de crisis derivado del diferendo marítimo y territorial colombo-nicaragüense?

Al respecto, algunos objetivos específicos de la investigación se orientaron a: (i) elaborar un marco teórico y conceptual sobre el concepto de paradiplomacia y su aplicabilidad al contexto colombiano; (ii) determinar la estructura organizativa de la política exterior de Colombia en lo referido a su proyección en el Caribe; (iii) evidenciar la estructura institucional y normativa del departamento archipiélago respecto a las competencias internacionales de las diferentes secretarías gubernamentales y de AMEN-SD como representante de la SC organizada; (iv) identificar y categorizar las dimensiones y características de las acciones paradiplomáticas ejercidas por los dos actores en estudio para medir su nivel de intensidad.

El estudio se circunscribe espacialmente a la isla de San Andrés como epicentro de la actividad política y sede de las entidades de gobierno (gobernación y asamblea) del departamento archipiélago. Ello obedece, a las particularidades que adquiere la política exterior colombiana en este territorio debido a su posición geoestratégica en el Caribe, a su condición de zona de frontera y a su categoría de régimen departamental especial.

Por su parte, la delimitación temporal es definida por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) del 2012 mediante la cual se procedió a resolver el litigio territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia que inició en el año 2001. El fallo otorgó la jurisdicción a Nicaragua de 75.000 km² de área marítima que anteriormente figuraban bajo la soberanía de Colombia, con lo cual se agudizó la crisis diplomática entre los dos países y se exacerbó las tradicionales tensiones³ entre el gobierno colombiano y la población raizal. Este hecho en particular supuso un punto de inflexión en el desarrollo del ejercicio de mecanismos de paradiplomacia, a tal punto que representantes de la SC y del AMEN-SD desplegaron canales de diálogo y negociación directa con diferentes instancias de gobierno en países del Caribe, cuyo objetivo fue la búsqueda de mecanismos que contribuyeran a la solución de los efectos perversos que dejó el fallo en materia del acceso a los recursos naturales y de pesca por parte de la comunidad raizal⁴.

La hipótesis que se plantea es la siguiente: las acciones paradiplomáticas del GNC y el AMEN-SD del departamento de San Andrés se vieron incrementadas por la coyuntura política, social y económica consecuencia de la sentencia de la CIJ del año 2012. Aunque ninguno de los actores concibió de manera estratégica su actividad paradiplomática, en el caso del gobierno local, esta se caracterizó por el uso de la cooperación como herramienta principal y el establecimiento de una relación armónica con el gobierno central, como acciones vinculadas a una intensidad de nivel menor; mientras que para el AMEN-SD la intensidad osciló entre un nivel de escala mayor y la protodiplomacia, que reflejó los conflictos con el gobierno central y la dimensión política de su identidad regional en función de sus pretensiones autonómicas e independentistas.

³ Desde la Constitución de 1991 la población raizal es reconocida como un grupo étnico debido a su lengua (creole), cultura, población (mayoría negra y protestante) y territorio (Caribe occidental). Esta condición, la constante búsqueda de autonomía política y las denuncias sobre la crisis en temas como la escasez de recursos y la sobrepoblación propiciaron desacuerdos respecto al proyecto centralista de nación colombiano, que buscó integrar al archipiélago a través de un fuerte proceso de asimilación (Valencia, 2011).

⁴ Para ampliar esta información véase el artículo de Mantilla, Chacón y Román (2018).

[124]

En el primer acápite de este artículo se presentan los antecedentes y los fundamentos conceptuales que acompañan la discusión sobre el concepto de paradiplomacia, para exponer posteriormente el debate teórico que permite incluir en el análisis a organizaciones de la SC como un actor determinante en las RRII contemporáneas. En la segunda parte, se describe la metodología y el conjunto de técnicas y herramientas que comprendió el proceso de recolección de la información, así como la caracterización de las unidades de análisis. En el tercer acápite se detalla la estructura orgánica de la política exterior colombiana, los aspectos formales y las competencias internacionales de las dependencias gubernamentales y las acciones de la SC del departamento archipiélago; en el cuarto apartado se presentan los resultados obtenidos y en el quinto las conclusiones.

CONCEPTOS, TEORÍAS Y ANTECEDENTES: EL DEBATE SOBRE EL ESTADO Y LA PARADIPLOMACIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La política exterior de los Estados desde su concepción moderna surge en la Paz de Westfalia de 1648 y es consolidada a lo largo del siglo XX como uno de los instrumentos más importantes en la planeación de acciones diplomáticas y en el trámite de diversos intereses en el escenario internacional. Así pues, esta es entendida como “las relaciones y acciones sistemáticas que un Estado se propone desarrollar en ámbitos del plano internacional” (Parker, 2004, p. 149), siendo un instrumento político esencial del Ejecutivo, en tanto es el poder público quien tiene la capacidad jurídica y política para ejercerla (Rozenal, 1993). Sin embargo, es evidente que en la actualidad y por el complejo proceso de la globalización, los actores internacionales se han multiplicado y es creciente la influencia de los GNC y de actores no gubernamentales como la SC en instancias de interacción y toma de decisiones más allá de las fronteras nacionales.

El profesor Zidane Zeraoui (2016) provee un modelo a partir del cual se categorizan, mediante la compilación de diferentes aportes conceptuales, los componentes, alcances y actores de la paradiplomacia. Zeraoui afirma que el término ha adquirido mayor relevancia en la teoría de las RRII puesto que ha “desplazado paulatinamente la idea Estado-céntrica del sistema internacional”. De igual manera, la paradiplomacia es una actividad necesariamente pública por lo que es exclusiva de los gobiernos subnacionales como provincias o municipalidades y no de las instituciones privadas. Las universidades, empresas privadas o grupos culturales y nacionales pueden tener actividades internacionales pero diferenciadas (Zeraoui, 2016).

En consideración a las contribuciones de Zeraoui (2013), la paradiplomacia es aquella tendencia donde los subgobiernos toman acciones autónomas en cuestión de RRII. Es apremiante para la presente investigación ampliar los componentes de esta definición, así:

[...] la participación de los GNC en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (Cornago, 200, p. 56).

Si bien la propuesta de Zeraoui (2016) es un derrotero teórico capaz de proveer elementos para analizar la intensidad de la paradiplomacia en la política exterior, es perentorio ampliar su planteamiento conceptual e incluir otros actores dentro de la actividad transnacional, tales como agentes de la SC, mediante lo que se denomina “diplomacia ciudadana”. En este sentido, un actor paradiplomático es “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad

para movilizar recursos, alcanzar sus objetivos, goza de cierta autonomía y tiene la capacidad para ejercer influencia sobre otros actores” (Barbé, 2003, p. 135). A partir de esto, son actores paradiplomáticos: (i) los GNC; (ii) los actores interestatales no gubernamentales que son organizaciones privadas que actúan dentro del Estado, como los partidos políticos, grupos de interés o sindicatos; y (iii) los grupos de personas que actúan en el escenario mundial (Aranda, Ovando y Corder, 2010).

En este sentido, los estudios sobre las RRII y las acciones paradiplomáticas de los GNC tuvieron a las universidades de Norteamérica y Europa como pioneras, despertando un interés más tardío en recintos académicos de América Latina (Zeraoui, 2013), y aunque el análisis del fenómeno iniciara en la década de los setenta, es solo hasta los años ochenta que Duchacek (1984) plantea y desarrolla el concepto de paradiplomacia. Este planteamiento surgió en un escenario caracterizado por el advenimiento de la globalización, la aparición de nuevos actores internacionales, la optimización de los flujos comerciales y por el inicio de medidas dentro de los Estados como la descentralización que reconfiguraron su estructura política y administrativa. Según Calduch (1993) es posible identificar la paradiplomacia mediante la distinción de los sistemas políticos estatales, que pueden ser centralistas o descentralizados.

Según este panorama, y considerando que la tendencia es reciente en el estudio de las RRII, su práctica puede remontarse a la primera mitad del siglo XX en diferentes partes del mundo, por ejemplo, las reformas constitucionales de Bélgica, la relación de Melbourne con la ONU o en el contexto latinoamericano los casos de México, Chile y Brasil.

[126]

Así, por ejemplo, México es un país federal donde sus estados son libres, soberanos, autónomos e independientes entre sí (Constitución Política de México, 1917, art. 40). La Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 en su artículo 7º concede a los entes subnacionales la capacidad de celebrar convenios internacionales. Este proceso paradiplomático cuenta con una estructura gubernamental que les facilita el establecimiento de un Programa de Promoción Internacional que se compone de áreas como “proyectos de inversión y comercio exterior, cooperación internacional y formación de exportadores. Donde la organización de exposiciones y ferias comerciales en el exterior es su principal herramienta” (Mancini, 2007, p. 15).

Respecto a la realización de acciones paradiplomáticas en escenarios políticos que se encuentren en procesos de descentralización, es evidente el caso de Chile, donde a pesar de que su normativa no asigna roles a las administraciones regionales, existen ciertas atribuciones, ya que estas poseen estructuras especializadas para la conducción de sus actividades en el exterior llamadas Unidades Regionales de Asuntos Internacionales, establecidas a partir de la Ley 19.175 Orgánica de los Gobiernos Regionales, siendo algunas funciones la gestión de convenios internacionales y el fomento de la cooperación internacional.

Este contraste evidencia las ventajas de un sistema descentralizado para la realización de acciones paradiplomáticas, siendo otras experiencias los casos de Estados Unidos y Argentina. También, según Rodrigues (2004) pueden suceder ciertos procesos históricos de estructuración del Estado nación en donde las entidades subnacionales son reconocidas política y culturalmente, como los casos español y canadiense. En definitiva, son los contextos políticos y constitucionales de los países quienes determinan las intenciones, motivos, capacidades y alcances de los gobiernos subnacionales para la realización de estas acciones.

En el ámbito nacional, la política exterior colombiana se encuentra en un proceso de descentralización, aspecto que será abordado con mayor profundidad en siguiente apartado, lo que condiciona el accionar de los GNC y la SC. No obstante, cabe resaltar los procesos de internacionalización de las administraciones de las dos principales ciudades: Bogotá y Medellín, fundamentados en una agenda compuesta por dos esferas de acción: la competitividad económica y la cooperación, con el fin de incursionar en el escenario internacional y conseguir recursos financieros como inversión extranjera y desembolsos de cooperación para proyectos productivos, de infraestructura y de inversión social (Zamora, 2015). La organización institucional para el caso de la capital antioqueña se sustenta en la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), mientras que Bogotá ha puesto en marcha la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI).

En el caso de Bogotá la organización administrativa se apoya en la ley 1421/1993 que fija el Régimen Especial para el Distrito Capital cimentado en la autonomía para la gestión de sus intereses. En este sentido, el decreto 163/2008 crea una estructura organizacional para atender las “funciones relativas a la gestión de las relaciones y proyección internacional”, con el propósito de: diseñar políticas para fortalecer las RRII; establecer relaciones con los distintos actores; promover la realización de acuerdos y hermanamientos; y trazar la estrategia de promoción de la imagen de la ciudad (decreto 163/2008, art. 4).

Por lo anterior, es posible afirmar que las acciones paradiplomáticas en Colombia están sujetas al proceso de descentralización administrativa y a los alcances fiscales e institucionales con los que disponga el GNC, por lo que dichas actividades son generalizadas sobre todo en ciudades capitales como el caso bogotano. Igualmente, solo aquellas entidades subnacionales que poseen un ordenamiento y facultades administrativas específicas legalmente constituidas, como los distritos capitales y especiales, gozan de autonomía para la planeación y ejecución de dichas acciones sin la mediación o aprobación directa de la Cancillería. A pesar de ello, según el artículo 3° del decreto 3355/2009, el Ministerio tiene funciones de asesoramiento y orientación en procesos de negociación de acuerdos, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y velar por su cumplimiento.

Las investigaciones rigurosas sobre paradiplomacia en los casos representativos de las grandes ciudades en Colombia son escasas⁵ y menos aun cuando se trata de ciudades intermedias o territorios fronterizos como es el caso del departamento archipiélago, razón por la cual esta investigación reviste mayor importancia en la contribución a la literatura sobre el tema.

ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE PARADIPLOMACIA EN EL CASO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA - COLOMBIA

La metodología de esta investigación es de tipo cuantitativo con intencionalidad descriptiva ya que, según Sampieri (2010), mide y analiza las variables mediante métodos estadísticos para buscar propiedades y características del fenómeno. La aplicación de dicha metodología la hace posible el marco analítico de la paradiplomacia y la política exterior, pues permiten incluir categorías sobre la

⁵ Fueron pocas las investigaciones que se encontraron a través de recursos web y en los repositorios institucionales de tres de las universidades más importantes del país con programas o institutos de RRII como la Universidad Nacional de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario, donde se identificaron tan solo 14 investigaciones sobre el tema y muy pocos estudios con enfoque cuantitativo. Autores representativos para el caso de Colombia son: Acero (2007), Bent (2007), Flórez (2011), Zamora (2015) y Jiménez (2015).

intensidad de una acción internacional mediante la construcción de una escala ordinal que denote diferentes niveles.

Así, este estudio se fundamenta en el análisis de la composición y comportamiento particular de la variable (véase tabla 1) en el marco de su grado de intensidad en las relaciones exteriores. Esto mediante un modelo dual que favorezca la sistematización de información y datos de la tendencia, para medir la intensidad de estas acciones. Para ello se tuvieron en cuenta los aportes metodológicos de Philippart (1997), Meirelles (2008), Aranda *et al.* (2010) e Ippolito (2016).

Este modelo ayudó a identificar las acciones mediante el análisis documental de diversas fuentes de información del ámbito local, nacional e internacional, oficiales y no oficiales, como informes, prensa (diarios *El Isleño*, *El Espectador* y *La Prensa* de Nicaragua) y documentos elaborados por el AMEN-SD. Paralelamente, se hicieron 14 entrevistas semiestructuradas compuestas por un guion de diez preguntas abiertas a cinco funcionarios del GNC; dos miembros y exmiembros del AMEN-SD, quienes son los principales líderes y voceros de las acciones del movimiento al formar parte de su junta directiva, a la vez que uno de ellos fue delegado como vicepresidente de la autoridad raizal; y finalmente, cuatro personajes de la comunidad isleña que han desempeñado cargos diplomáticos o han participado de las relaciones exteriores del archipiélago y la nación. La selección del muestreo se soporta en una lógica no probabilística y acorde con la accesibilidad y proximidad a los entrevistados.

[128] La indagación de la normativa nacional y departamental se cimentó en el análisis de leyes, decretos y resoluciones que determinan la reglamentación de la política exterior nacional y la organización institucional para su ejecución; a la vez que se revisaron los estatutos del movimiento étnico raizal⁶ que fundamentan el accionar del AMEN-SD. Por último, se evaluó la intencionalidad e intensidad de la actividad paradiplomática. En este sentido, la herramienta de sistematización de información se basa en una matriz que permite caracterizar las acciones paradiplomáticas a partir de la descomposición de la variable en tres dimensiones o campos de acción, a saber: (i) la cooperación internacional al desarrollo (CID) que es la capacidad para recibir asistencia técnica o financiera con el fin de favorecer el desarrollo local, por lo que las unidades de análisis solo son consideradas como beneficiarias (Ippolito, 2016); (ii) la promoción y proyección externa, que engloba las acciones que permiten mayor visibilidad internacional mediante la participación en eventos y redes internacionales y (iii) la dimensión protocolar que comprende visitas de cortesía y diálogo entre funcionarios o representantes (Ippolito, 2016) (véase tabla 1).

Philippart (1997) analiza las características de las acciones paradiplomáticas a través de una tipología que permite incluir a la SC organizada, esto mediante la identificación de siete dimensiones: el radio geográfico de la acción, el modo operativo, el dominio prioritario, su objetivo, la intensidad de los conflictos con la autoridad central, la presencia regional y su relación con organismos internacionales (OI). A partir de estos indicadores, el autor establece una escala de intensidad⁷ compuesta por niveles que van desde la paradiplomacia mínima y menor, pasando por un peldaño intermedio que es el mayor, hasta llegar a niveles altos donde se encuentran la paradiplomacia máxima y la protodiplomacia.

⁶ En estos estatutos se consagran las normas de funcionamiento, los principios y 18 objetivos del AMEN-SD que buscan “garantizar el derecho a la preservación espiritual, cultural, social, política, económica, ambiental y a la educación, en igualdad de condiciones del pueblo étnico raizal del archipiélago” (AMEN-SD, 1999, p. 2).

⁷ Al respecto, la intensidad de la paradiplomacia se entenderá como el grado de realización y operación de una acción internacional acorde con la política exterior nacional.

En la paradiplomacia mínima las acciones no superan los límites fronterizos, siendo su principal modo de operación y objetivo la cooperación internacional y las medidas tomadas en el ámbito de la política económica con un relacionamiento y liderazgo escaso. De manera similar, el peldaño de intensidad menor tiene un área geográfica limitada, aunque se amplía a un marco transfronterizo y la herramienta de la cooperación se consolida debido a la relación armoniosa que cultiva con el gobierno central, lo que favorece la realización de acciones paralelas aunque la variable económica sigue imperando, siendo su principal objetivo la suscripción de convenios, teniendo un liderazgo regional y relacionamiento con OI de carácter eventual (Meirelles, 2008).

En cuanto a la paradiplomacia mayor, la cooperación internacional se mantiene como una herramienta transversal, lo que permite ya sea mantener un vínculo armonioso con el gobierno central o el surgimiento de conflictos. Respecto a sus actividades, estas incluyen la dimensión política fundamentada en una identidad y sentimiento regional, por lo que se incluye la participación en asociaciones y redes internacionales y la promoción de inversiones y exportaciones, que facilitan un relacionamiento y liderazgo recurrentes.

En el nivel superior, la paradiplomacia máxima se alcanza cuando incluye todo tipo de dominio de acción en el ámbito global y acuerda con el Estado la cesión de competencias administrativas, políticas y fiscales en materia de política exterior para en definitiva consolidar, ya sea por un lado, un regionalismo que refuerce la identidad de una comunidad minoritaria, o por el otro, un nacionalismo que permita maximizar las ganancias regionales, siendo el liderazgo regional y el relacionamiento con OI de carácter constante (Meirelles, 2008). El peldaño más alto es la protodiplomacia, que dirige su estrategia internacional con acciones en diversos dominios y a través de múltiples modos operativos. No obstante, el grado de conflictividad aumenta con el Estado central, ya que existe una fuerte inclinación hacia la independencia, por lo que se mantiene un relacionamiento y liderazgo regional permanente.

Tabla 1. Matriz de identificación de las acciones paradiplomáticas

Dimensión	Temática	Socio Externo
Cooperación internacional al desarrollo :beneficiario de programas realizar cooperación transfronteriza	<ul style="list-style-type: none"> • Comercio • Turismo • Producción • Innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • GNC • Estado Nacional • OI
Promoción y proyección externa de la ciudad; participar y organizar eventos internacionales y redes	<ul style="list-style-type: none"> • Medio Ambiente • Educación • Cultura • Salud • Deporte • Infraestructura y desarrollo urbano • Fortalecimiento institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Red Internacional
Protocolar: Visitar al exteriori de funcionarios: reciben funcionarios ; visita sedes diplomáticas en Colombia; se suscriben instrumentos jurídicos internacionales		

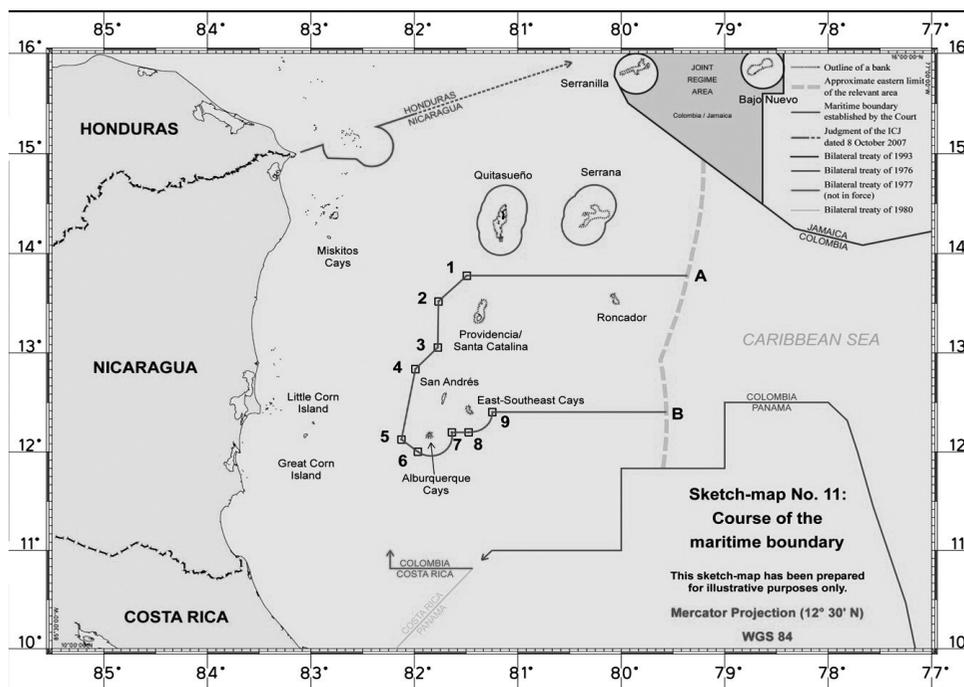
Fuente: adaptada de Ippolito (2016).

CARACTERIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

En cuanto al caso específico del archipiélago de San Andrés, tanto la vinculación internacional del GNC como del movimiento raizal, especialmente el AMEN-SD, adquiere una serie de particularidades debido a la posición geoestratégica y la condición de zona de frontera en el Caribe suroccidental, estando ubicado a cerca de 720 km del noroeste de la costa colombiana, limitando con Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Jamaica, Haití y República Dominicana y con una extensión total de 350.000 km² (véase mapa 1).

[130]

Mapa 1. Delimitación de las áreas marítimas del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina después del fallo de La Haya, 2012



Fuente: CJ (2015).

Los artículos 309 y 310 de la Constitución Política de Colombia y la ley 47/1993 en su artículo 5° erigen como régimen departamental especial a San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de igual manera es regido no solo por las leyes previstas sino por normas especiales en materia administrativa, fiscal, de comercio exterior y de fomento económico. Al respecto, la condición de zona de frontera es un factor determinante a la hora de identificar las capacidades y alcances establecidos por la ley para el despliegue de las acciones internacionales. El artículo 337 superior y el Conpes 3805/2014 sobre “la prosperidad para las fronteras de Colombia”, consideran al archipiélago una de las siete comisiones regionales fronterizas (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Esta condición especial permite al GNC, según el mandato constitucional del artículo 289 sobre su funcionamiento, adquirir ciertas atribuciones internacionales para administrar los recursos, proteger los intereses de la población y propiciar la integración con el Caribe. Por ello, la gobernación tiene la posibilidad de adelantar con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. En cuanto a la obtención de recursos, la isla puede contratar crédito externo y emitir bonos con sujeción a las condiciones del mercado financiero (art. 295).

La ley 47/1993 en el artículo 7° profundiza en la composición de la administración departamental que establece un ejercicio coordinado por la asamblea y la gobernación, quienes según el Conpes 3805/2014 deben: (i) gestionar el desarrollo regional y las relaciones fronterizas, (ii) formular iniciativas binacionales considerando las características de su población y la profundización de la descentralización y (iii) coordinar los flujos de cooperación con los países vecinos en el intercambio de información y mercancías.

En general, las posibilidades para la realización de acciones paradiplomáticas por parte del GNC de la isla se fundamentan en las atribuciones legales y constitucionales dadas esencialmente por tres factores: primero, por su condición de régimen departamental especial, segundo, por su situación de zona de frontera y tercero por la presencia de una comunidad originaria de carácter transnacional que se articula con el Caribe Occidental, a saber, el pueblo raizal (Mantilla *et al.*, 2016). Por otro lado, es necesario señalar que dentro de la normatividad vigente no existe una mención expresa a las facultades y competencias de organizaciones de la SC, por lo que los actores en el campo internacional que no dependen del poder central se reducen a los GNC.

Además en la región, Colombia y Nicaragua son los países que mayores elementos brindan a sus entes territoriales para el logro de acuerdos de integración. La investigación de Mantilla y Chacón (2016) demuestra cómo ellos reconocen en sus Constituciones políticas el valor de las entidades fronterizas como escenarios vitales para su proyección e integración internacional, donde las regiones autónomas de Nicaragua y el archipiélago de San Andrés desarrollan procesos de autonomía y descentralización importantes, así como niveles más profundos de relacionamiento transfronterizo (Mantilla, 2018).

Estos factores trascendentales en el devenir internacional del archipiélago se enmarcan en un histórico proceso de “autorreconocimiento de los miembros de la población respecto a factores culturales, lingüísticos, religiosos, fundacionales y étnicos diferentes a los del Estado Nacional colombiano” (Ortiz, 2013, p. 48). Este orden identitario permitió desde principios de los años ochenta

ta el surgimiento y apropiación del término raizal para caracterizar una serie de reivindicaciones territoriales que en momentos críticos ha llegado incluso a la reclamación de independencia, pero que con el tiempo ha derivado en la búsqueda de una legislación que garantice el derecho a la autodeterminación y autogobierno del pueblo originario, tal como contempla la Constitución Política de 1991 (arts. 7° y 310°) sin que esto afecte la unidad y la soberanía del Estado, pero reconociendo la capacidad del pueblo raizal de determinar su destino (sentencia C-225/1995).

En este marco se inscribe el AMEN-SD, una organización encabezada por pastores bautistas y sacerdotes católicos que abogan por “la defensa, protección, promoción y sostenimiento de los derechos humanos de la población raizal que habita en el archipiélago” (AMEN-SD, 1999, p. 1). Dentro de sus objetivos se destacan “la búsqueda de la autodeterminación, el respeto a la cultura, la preservación de la lengua y la búsqueda de ayuda nacional e internacional en materia de derechos humanos” (García, 2003, p. 23), donde para la consecución de estos se busca el apoyo, la simpatía y la expresión solidaria de otros grupos étnicos y organizaciones de derechos humanos de alcance global (García, 2003).

LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA Y LA NORMATIVA LOCAL: POSIBILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA LA PARADIPLOMACIA

Las prácticas de autogobierno parecen desdibujarse en el escenario de la política exterior nacional, donde a pesar de establecerse en el marco de los principios fundamentales del Estado social de derecho, tales como la participación y la autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, art. 1), revelan un inacabado proceso de descentralización donde las autoridades e instituciones locales carecen de competencias políticas propias, condicionando la posibilidad de que puedan realizar algún tipo de participación en las distintas fases de su elaboración y ejecución.

Así pues, el funcionamiento técnico y su estructura administrativa los regula la Constitución Política y los decretos 2884/2008 y 3355/2009. En este sentido, un primer aspecto de las intenciones internacionales de Colombia es la consideración que establece como misión del Estado la búsqueda de la integración con la comunidad latinoamericana y del Caribe, fundamentada en la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento del derecho internacional (Constitución Política de Colombia, art. 9), siendo notable la estrecha relación entre lo nacional y lo internacional expresada en los acuerdos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Es menester además exponer el papel que reviste el presidente de la República y la Cancillería, puesto que según el artículo 115, la responsabilidad y competencia en la toma de decisiones descansan en la figura del primero, donde a la vez el Ministerio de Relaciones Exteriores es un organismo rector cuyas funciones son:

[...] formular, ejecutar y evaluar la política exterior; administrar el servicio exterior de la República; mantener relaciones con los demás Estados y OI; otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de tratados; orientar la cooperación internacional; y ser enlace con las entidades gubernamentales (decreto 3355/2009, art. 2).

En cuanto a las dependencias adscritas al Ministerio que fundamentan el ámbito especializado de su organización, es creado el “sistema administrativo de política exterior y RRII” mediante el decreto 2884/2008. Este sistema busca organizar y agrupar a todas las entidades públicas y pri-

[132]

vadas que participan en la elaboración de la política, siendo responsabilidad de dos organismos: el Consejo de Política Exterior y el Grupo no Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones. El primero reúne al gobierno nacional, entidades territoriales y otras ramas del sector público; mientras que el segundo es una instancia de encuentro con el sector privado, la academia y la SC (decreto 2884/2008, arts. 8 y 9).

A partir de estos lineamientos legales, la política exterior hacia el Caribe se ha apoyado en el principio constitucional de integración (art. 9) con el propósito de consolidar procesos de relacionamiento que se enmarcan en el tránsito de una política global hacia América Latina centrada en temas limítrofes, a una donde la presencia del país mediante acciones bilaterales y multilaterales reconozca grupos diferenciados de subregiones en tanto “el Caribe es un área heterogénea” (Ardila, 1993, p. 2), y así buscar estrechar lazos no solo con la Costa Caribe centroamericana sino con las islas que forman parte de la Comunidad del Caribe con la intención de profundizar la cooperación en temas como medioambiente e intercambio científico, cultural y comercial (Ardila, 1993).

Lo anterior se ha visto limitado por cómo han sido direccionadas las RRII por los diferentes gobiernos, caracterizadas por la dependencia de procesos internos como las inacabadas medidas de descentralización y la limitación de los instrumentos de esta política (Cardona, 1990), que junto con la carencia de una diplomacia especializada y la ausencia de la participación ciudadana en las decisiones externas impiden el cumplimiento de principios básicos como la autonomía de sus entidades territoriales y la participación del GNC y la SC de San Andrés.

En definitiva, el modelo de política exterior colombiana se soporta en el accionar gubernamental en cabeza del presidente, aunque en el proceso de toma de decisiones pueden considerarse otros actores. Este modelo denota una tendencia hacia la descentralización en la elaboración de la política, en tanto es patente una intencionalidad de delegar funciones y procurar por una especialización interna; sin embargo, no hay una clara pretensión hacia una mayor delegación de responsabilidades a los GNC, quienes no tienen un marco legal que establezca las funciones, características institucionales y alcances de su accionar en el plano internacional, donde la única incidencia en instancias decisorias se reduce a una restringida participación en el Consejo de RRII, tal como sucede con organizaciones de la SC dentro del grupo no gubernamental. No obstante, lo anterior no ha impedido que las administraciones de entes subnacionales en todo el país hayan desarrollado paulatinamente su actividad diplomática para enfrentar sus propios retos internacionales.

Respecto al departamento archipiélago de San Andrés, los últimos seis años se han caracterizado por una constante inestabilidad política agudizada por casos de corrupción y destitución de gobernadores (*El País*, 13 de octubre del 2018), además de la complicada relación con el gobierno nacional después del fallo de La Haya. La forma en que fue planteada la defensa territorial del Estado y posteriores estrategias frente a sus consecuencias (que no incluyeron la consulta e intervención de la comunidad) se estimaron contrarias a los intereses de la gobernación y la población raizal, siendo una válvula para que las autoridades raizales responsabilizaran al gobierno central del abandono histórico, las dificultades económicas y la situación de desprotección y vulnerabilidad de los derechos territoriales y étnicos, ya que fue comprometida la integridad de una zona de enorme trascendencia que la hace indivisible e intransferible.

Dicha situación supuso un punto de inflexión en el proceso de autodeterminación raizal en tanto se convirtió en el motor de las acciones internacionales del AMEN-SD para la búsqueda de lazos de cooperación, reconocimiento y apoyo en los países del Gran Caribe con el fin de evidenciar las diferentes demandas y problemáticas de la sociedad insular.

En este contexto, el GNC se erigió organizacionalmente mediante el decreto departamental 0227/2012 por el cual se adopta la estructura orgánica de su administración que estableció 15 secretarías: Privada, Planeación, Hacienda, Salud, Educación, Agricultura y Pesca, General, Gobierno, Desarrollo Social, Movilidad, Turismo, Infraestructura, Servicios Públicos, Deporte y Cultura. Aunque el departamento no determinó una dependencia específica para la administración de sus RRII, desde el año 2013 funciona la Oficina de Cooperación Internacional adscrita a la Secretaría de Planeación que se encarga de canalizar las convocatorias de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC-Colombia (Roa, 2018), cinco de ellas tienen alguna función internacional y la Secretaría General ahonda en el componente de la cooperación.

Tabla 2. Competencias internacionales de las secretarías departamentales de San Andrés

Secretaría	Competencia
Educación	Promover alianzas nacionales e internacionales y gestionar la prestación del servicio educativo
General	Gestionar recursos de cooperación internacional para la ejecución de proyectos al desarrollo
Desarrollo Social	Implementar la política social con la coordinación de entidades públicas y privadas nacionales e internacionales
Turismo	Gestionar ante entidades internacionales y nacionales la consecución de recursos
Servicios Públicos y Medio Ambiente	Difundir incentivos existentes en las disposiciones nacionales o internacionales para la conservación y uso de los recursos naturales

Fuente: elaboración propia con base en el decreto departamental 0227/2012.

Las dos unidades de estudio presentan un potencial que posibilita la ampliación del concepto tradicional de paradiplomacia con el objeto de incluir en el análisis a organizaciones de la SC como un actor determinante en las RRII contemporáneas. En este sentido, tanto el GNC como el AMEN-SD son relevantes ya que: (i) comparten el mismo espacio geográfico de acción; (ii) debido a su posición geoestratégica en el Caribe, la política exterior adquiere una serie de particularidades en materia administrativa, de comercio exterior y fomento económico; (iii) su condición de zona de frontera le permite al GNC adelantar programas de cooperación e integración; (iv) esta misma condición ha configurado un proceso histórico de autorreconocimiento que se sustenta en una identidad cultural y étnica diferente al Estado nacional (Ortiz, 2013), siendo base para la proyección internacional de ambos actores; y (v) las dos unidades de análisis han desarrollado acciones en el marco de agendas distintas.

Por ello, dichas acciones paradiplomáticas orientadas a la proyección de la isla, su integración en el Caribe y a la denuncia de la situación interna de la comunidad raizal se han desplegado en un escenario que se caracteriza por los siguientes hechos sintomáticos. Primero, por la realización de acciones paralelas de diplomacia desde el gobierno local; segundo, en la actualidad, la SC organizada ha ejecutado acciones de índole internacional en el Caribe, contravirtiendo así la concepción de que

[134]

este es un campo exclusivo de las entidades subnacionales; tercero, la actuación internacional de la isla se define por la centralidad en el manejo de la política exterior del Estado colombiano hacia el Caribe; y cuarto, por las deficiencias del marco normativo para determinar las competencias y alcances del GNC y la participación de la SC en la política exterior.

Así pues, el problema que emerge consiste en que dentro de la política exterior colombiana se han visto restringidos los alcances de las acciones paradiplomáticas y no se ha concebido a estas desde una perspectiva amplia y proactiva en el cumplimiento de pretensiones de autonomía política y administrativa del archipiélago y en la integración latinoamericana. En definitiva, a partir del problema en mención surge la posibilidad de analizar la intensidad de las acciones paradiplomáticas ejercidas por el GNC y la SC organizada de San Andrés isla en la política exterior nacional, durante el periodo de tiempo señalado, en tanto reúne las condiciones esenciales en el devenir de dicha política.

LA INTENSIDAD DE LA PARADIPLOMACIA EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

Del 2012 al 2018 el GNC realizó 49 acciones paradiplomáticas, siendo la CID el escenario de mayor preminencia, seguido por la promoción externa. Mientras que el AMEN-SD desarrolló 13 acciones principalmente en la dimensión protocolar, destacándose las reuniones con el presidente de Nicaragua Daniel Ortega, mandatarios de GNC y líderes sociales de dicho país y con altos funcionarios de la ONU, omitiendo la CID en tanto, para el caso de la isla, este aún es un proceso primordialmente intergubernamental.

Los Estados nacionales y los GNC fueron socios externos estratégicos en los dos casos, donde para el gobierno del archipiélago recibir asistencia técnica mediante la cooperación internacional le permitió establecer relaciones con Estados más allá de las fronteras nacionales, destacando las agencias de cooperación internacional (ACI) de China e Israel, además de la creación de lazos con gobiernos locales nacionales como Antioquia y Santander. Por su parte, la interacción del AMEN-SD se centró en el ámbito fronterizo y se limitó al establecimiento de relaciones con la República de Nicaragua. De igual manera, organizaciones y redes internacionales también cumplieron un importante rol: para el caso del GNC se crearon lazos con la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Campus Iberus; entre tanto, el AMEN-SD recurrió a organismos especializados de la ONU como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Tabla 3. Socios externos de San Andrés y AMEN-SD

Socio externo	Departamento archipiélago de San Andrés	AMEN-SD
GNC	Siquirres, Costa Rica (municipalidad) Santander, Colombia (dpto.) Antioquia, Colombia (dpto.)	Región Autónoma de la Costa Caribe Sur, Nicaragua (provincia) Bluefields, Nicaragua (ciudad) Corn Island, Nicaragua (archipiélago) Laguna de Perlas, Nicaragua (ciudad)
Estado nacional	Costa Rica, Jamaica, México, Surinam, Singapur, Israel, China, Japón, Turquía	Nicaragua

OI	ACI de Israel ACI de Corea ACI de Singapur ACI de España AEC FAO USAID	OACDH Consejo de Derechos Humanos FAO Secretaría del Grupo de Trabajo para la Administración de la OIT OEA
Red internacional	Onward Internacional	
Otros	Campus Iberus Presidencia de la República Cancillería de Colombia APC Colombia	Cancillería de Colombia Viceministerio de Asuntos Multilaterales BICU de Nicaragua

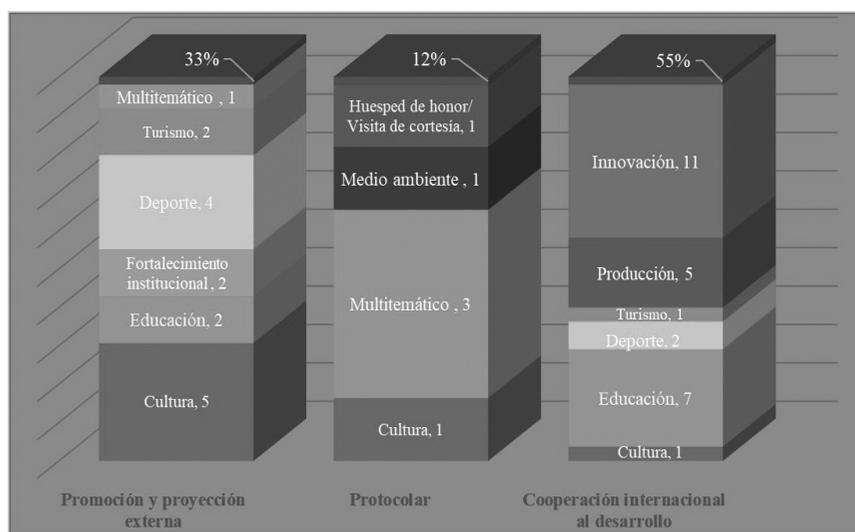
Fuente: elaboración propia.

ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS

En la promoción y proyección externa del departamento destacan en general las temáticas de cultura y deporte, tomando especial relevancia la organización de la Primera Asamblea del Pueblo Raizal y la 68° edición de la Cumbre de Gobernadores en la que se suscribió un convenio de hermanamiento con su par de Santander. En cuanto al aspecto protocolar, a excepción de la participación en el Primer Encuentro para la Cooperación y el Hermanamiento entre los gobiernos de San Andrés y Santander, desarrollado en Bucaramanga, se registraron recepciones de autoridades extranjeras, como la Embajada de Holanda, Gran Bretaña y Corea del Sur con fines de diálogo político y exploración de negociaciones en la búsqueda de inversiones. Por su parte, en la dimensión de la CID resultó ser la de mayor actividad, viéndose materializada en acciones de asistencia técnica, cursos de capacitación, conferencias y seminarios con el fin de promover el fortalecimiento institucional en la prestación de los servicios públicos, cuidado del medioambiente, productividad y mejoras al sistema educativo; siendo para estos casos notable la participación de las ACI de países desarrollados.

[136]

Gráfico 1. Acciones paradiplomáticas del gobierno no central de San Andrés

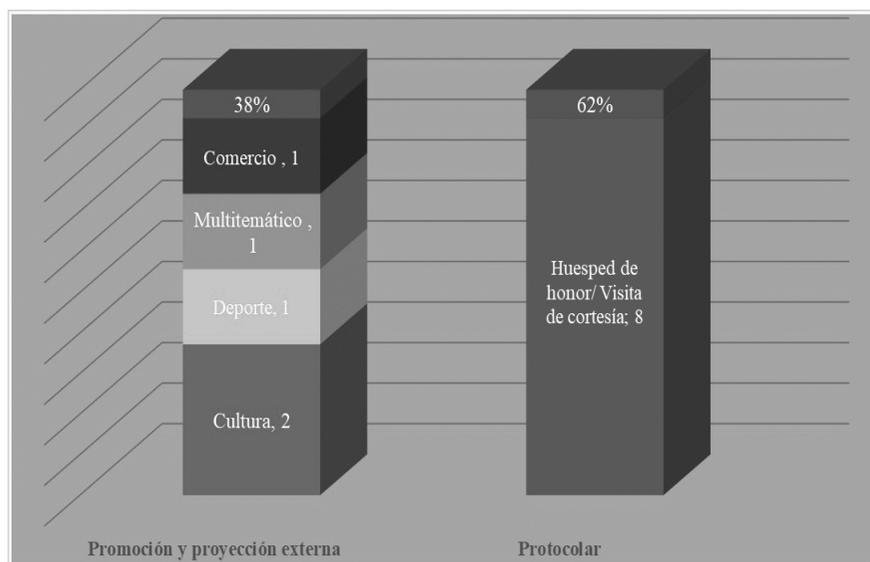


Fuente: elaboración propia.

ARCHIPELAGO MOVEMENT FOR ETHNIC NATIVE SELF DETERMINATION

El movimiento realizó una cantidad de acciones considerablemente bajas en comparación con el GNC, esto debido sobre todo a la disparidad en la capacidad administrativa y fiscal y a su impedimento para recibir cooperación internacional. No obstante, desarrolló notables acciones en la dimensión protocolar, destacándose viajes internacionales y recibimiento de autoridades extranjeras, orientadas a la búsqueda y consolidación de relaciones con comunidades de características históricas y culturales similares en la frontera que comparte en el Caribe, cuyo principal socio estratégico es Nicaragua, tanto el gobierno central como los GNC de la región Autónoma, Bluefields, Corn Island y Laguna de Perlas. En este sentido, la dimensión de la promoción y proyección se realizó a partir de estos viajes que permitieron la firma de dos convenios de cooperación: el primero con el gobierno de Nicaragua para permitir la actividad pesquera a la comunidad raizal y, el segundo, con la región autónoma para facilitar intercambios culturales y religiosos. En armonía con la gobernación del archipiélago fue desarrollada la Semana de la Emancipación y el Emansipieshan Kangres con presencia de representantes de Barbados, Jamaica y otras naciones y comunidades del Gran Caribe.

Gráfico 2. Acciones paradiplomáticas del AMEN-SD



Fuente: elaboración propia.

CARACTERIZACIÓN DE LA TENDENCIA Y MEDICIÓN DE SU INTENSIDAD

Retomando a Philippart (1997), fueron identificadas las características de las anteriores acciones mediante la operacionalización de los indicadores, permitiendo así medir su intensidad mediante la construcción de una escala de carácter ordinal. Para ello, el equivalente numérico utilizado por su practicidad fue el valor 100.

Tabla 4. Valores equivalentes de los indicadores de la variable paradiplomática

Nivel	Valor escalar	Valor equivalente
Minimo	1	20
Menor	2	40
Mayor	3	60
Máximo	4	80
Protodiplomacia	5	100

Fuente: elaboración propia.

En concomitancia con lo anterior, para el caso del GNC se evidencia una intención constante por diversificar los socios estratégicos conformando un ciclo de interacciones entre gobiernos locales, ACI, redes internacionales de carácter privado y, en menor medida, gobiernos subnacionales. Los métodos operativos son de tipo cooperativo con acciones paralelas armoniosas coordinadas con autoridades nacionales como la Presidencia de la República y APC Colombia. No obstante, son evidenciadas limitaciones institucionales para dicha coordinación como la ausencia de una dependencia u oficina especializada en los asuntos internacionales, las escasas capacidades internacionales de las secretarías gubernamentales y aquellas propias de un marco normativo restringido.

A su vez, los dominios de acción son múltiples, primando el deportivo, cultural y educativo. El deportivo en especial se orienta al desarrollo de intercambios y capacitaciones de formación; el cultural se fundamenta en la organización de eventos con la intención de resaltar elementos identitarios, siendo casos la realización de la Primera Asamblea del Pueblo Raizal y la Quinta Versión del Mercado Insular. En materia educativa a través de la cooperación técnica, destacándose el proyecto para el desarrollo de sistemas educativos inclusivos en la región mesoamericana liderado por México y la participación en seminarios y cursos de formación principalmente en China, Estados Unidos e Israel.

Estas acciones tienen por objetivo suscribirse al convenio clásico sobre cooperación transfronteriza⁸, experiencia que se acercaría a una intensidad de conflictos eventual basada en el mantenimiento de una relación complementaria con el gobierno central, en donde este se encuentra informado de la ejecución de dichas acciones y es quien administra las posibilidades de acceso a la CID. En cuanto al alcance geográfico, este se ajusta a un nivel mayor, siendo de carácter ilimitado con una incidencia continental y adquiriendo un carácter global debido a los intercambios dados por la CID.

Por su parte, tanto la relación con OI como el liderazgo internacional se ubican en un nivel menor, siendo de carácter eventual. El primer indicador funda su relación en la cooperación al desarrollo mediante la asistencia de las ACI y su relación con redes internacionales. El liderazgo regional por su parte se basa en la esporádica organización de eventos de integración regional como la Semana de la Emancipación y la Asamblea del Pueblo Raizal.

⁸ El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza es un modelo para promover la cooperación paradiplomática en materias como el desarrollo regional, medioambiente e infraestructura (Jefatura del Estado, 1990). Es uno de los objetivos en la escala de intensidad de Philippart (1997).

Tabla 5. Características de la paradiplomacia del archipiélago

Indicador	GNC del archipiélago	Valores escalares	Escala equivalente
Métodos	De tipo cooperativo con acciones paralelas armoniosas	2	40
Dominio de acción	Los ámbitos son múltiples, primando el deportivo y cultural	2	40
Objetivo	Suscribirse al esquema del Convenio Marco Europeo con la realización de acciones paralelas en varios campos	2	40
Intensidad conflictos AU	Eventual, mantiene una relación armoniosa con el gobierno central	3	60
Alcance geográfico	Ilimitado, de incidencia principalmente continental, debido a la CID su presencia es global	3	60
Relación OI	Eventual	2	40
Liderazgo	Eventual	2	40

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la experiencia paradiplomática del AMEN-SD, esta se sustenta principalmente en el desarrollo de la dimensión protocolar mediante la búsqueda de relacionamiento internacional con gobiernos y comunidades caribeñas; de igual manera son notables las visitas y reuniones con entidades supranacionales como organizaciones de la ONU. Los métodos operativos para este caso son fuertemente cooperativos desarrollándose acciones paralelas al gobierno central y local con ámbitos de operación múltiples, siendo el protocolar el más relevante, seguido por el cultural y comercial establecidos a través de la firma de convenios con autoridades administrativas del gobierno central de Nicaragua y local de la región autónoma de la Costa Caribe Sur.

No obstante, surgen conflictos y ausencia de coordinación en tanto el dominio prioritario de la acción al ser ilimitado incluye la dimensión política, siendo su objetivo consolidar la identidad de la comunidad minoritaria y una ganancia mayor para la SC raizal. En este escenario, la intensidad de conflictos es de nivel máximo debido a desencuentros con el gobierno central y la falta de diálogo, aunque las reuniones con el OACDH las supervisó la Cancillería a pesar de que no tenía ningún tipo de participación (Cancillería, 2013), donde asimismo es patente la ausencia de coordinación con el GNC, a excepción de la organización de eventos culturales y académicos en el marco de la Semana de la Emancipación del 2018. La tendencia tiene un área de influencia transfronteriza y supranacional, donde la relación con OI es constante, sobresaliendo las visitas a organismos de la ONU, la OIT y la OEA; además de un liderazgo recurrente que se apoya en un fuerte sentimiento identitario y regionalista raizal.

Tabla 6. Características de la paradiplomacia del AMEN-SD

	SC organizada (AMEN-SD)	Valores escalares	Escala equivalente
Método	Fuertemente cooperativo	3	60
Dominio de acción	Ilimitado, incluye la dimensión política fundamentada en una identidad regional	3	60
Objetivo	Consolidar la identidad de una comunidad minoritaria	3	60

Intensidad de conflictos AU	Desencuentros con el GC y ausencia de coordinación con el GNC	4	80
Alcance geográfico	Área de influencia transfronteriza y supranacional	2	40
Relación OI	Constante. Notables relaciones con organizaciones de la ONU	4	80
Liderazgo	Recurrente, fundamentado en un fuerte sentimiento identitario y regionalista raizal	3	60

Fuente: elaboración propia.

Seguidamente, se establece un coeficiente de ponderación que acorde con las pretensiones de la investigación determina la influencia adecuada de cada indicador, de modo tal que reflejen la relación que existe entre ellos.

Tabla 7. Coeficiente de ponderación

Métodos operativos	0,25
Dominio prioritario	0,2
Objetivo	0,17
Intensidad conflictos	0,14
Alcance geográfico	0,11
Relación OI	0,08
Liderazgo	0,05
Total	1

Fuente: elaboración propia.

[140]

A partir de ello es posible expresar un índice (*I*) que determine la intensidad final de las acciones paradiplomáticas de cada estudio de caso, con una cuota superior de 100 (protodiplomacia) y un mínimo de 20. Así, para el GNC del departamento archipiélago de San Andrés *I* se traduce en 45 puntos del máximo posible, es decir, en una paradiplomacia de nivel menor. En tanto el AMEN-SD dio como resultado un índice ponderado (*I*) de 62,2 puntos del máximo posible, teniendo en definitiva un nivel paradiplomático mayor.

Tabla 8. Intensidad de la paradiplomacia de San Andrés

VARIABLES PARADIPLOMACIA	Valores equivalentes (1)	Coeficientes de ponderación (2)	(1) *(2)
Métodos Op	40	0,25	10
Dominio Pri	40	0,2	8
Objetivo	40	0,17	6,8
Inten. conflictos	60	0,14	8,4
Alcance geo	60	0,11	6,6
Relación OI	40	0,08	3,2
Liderazgo	40	0,05	2
Totales	.	1	45
<i>I</i>	45		

Tabla 9. Intensidad de la paradiplomacia del AMEN-SD

Variables paradiplomacia	Valores equivalentes (1)	Coefficientes de ponderación (2)	(1) *(2)
Métodos Op	60	0,25	15
Dominio Pri	60	0,2	12
Objetivo	60	0,17	10,2
Inten. conflictos	80	0,14	11,2
Alcance geo	40	0,11	4,4
Relación OI	80	0,08	6,4
Liderazgo	60	0,05	3
Totales	.	1	62,2
<i>I</i>	62,2		

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

El notable número de acciones del GNC y el AMEN-SD analizadas desde el enfoque cuantitativo denotan que a pesar de que ninguna de las organizaciones en estudio concibió de manera estratégica su actividad paradiplomática, sí fueron identificados diversos escenarios de actuación, destacándose para la gobernación la dimensión de la CID especialmente las áreas de producción, innovación y educación; mientras que el AMEN-SD priorizó sus esfuerzos en la dimensión protocolar, sobresaliendo las reuniones con el presidente de Nicaragua Daniel Ortega y con altos funcionarios de la ONU.

En este sentido, la tendencia de la variable en la isla está sujeta al proceso de descentralización administrativa y a los alcances fiscales e institucionales con los que disponga el GNC y la organización de la SC, lo que explica la importante diferencia entre la mayor cantidad de acciones ejecutadas por la gobernación respecto a las que llevó a cabo el AMEN-SD. Dichas actividades, para el caso colombiano, son generalizadas en ciudades capitales o en aquellas entidades subnacionales que poseen facultades administrativas específicas establecidas legalmente, como el caso sanandresano, ya que gozan de autonomía para la planeación y puesta en marcha de acciones internacionales sin la mediación directa de la Cancillería. Por ello, los factores que determinan la paradiplomacia en las organizaciones estudiadas son: (i) su posición geoestratégica en el Caribe; (ii) su condición de zona de frontera; (iii) la presencia de una comunidad originaria de carácter transnacional que se articula con el Caribe; y (iv) su categoría de régimen departamental especial.

En este escenario, se determinaron los alcances y la intensidad de dichas acciones internacionales. Así, para el GNC del archipiélago de San Andrés *I* se traduce en 45 puntos, es decir, en una paradiplomacia menor. En tanto el AMEN-SD obtuvo 62,2 puntos, teniendo un nivel paradiplomático mayor, lo que permite validar la hipótesis planteada. De igual manera, el fallo de la CIJ propició el desarrollo de acciones internacionales decisivas para la búsqueda de soluciones políticas frente a los impactos negativos que dicho fallo supuso para el archipiélago y sobre todo, para la comunidad raizal que presenció la pérdida de sus recursos naturales en un marco de tensiones y desencuentros históricos con el Estado colombiano.

Así pues, en un contexto caracterizado por la debilidad institucional, la paradiplomacia se convierte en un mecanismo político para que los gobiernos locales de territorios de frontera diseñen estrategias acordes con las necesidades reales de sus regiones, máxime en los escenarios donde los paulatinos procesos de descentralización contribuyen a generar relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno. De ahí que, en el caso de la política exterior hacia el Caribe, la paradiplomacia pueda constituirse en elemento primordial en su planeación y ejecución.

REFERENCIAS

- Acero, R. (2007). *Caracterización de las acciones internacionales de Bogotá-Cundinamarca y su vinculación con el proyecto político regional*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Aranda, G., Ovando, C. & Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, 42(165), 33-73.
- Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination. (1999) Estatutos del movimiento étnico raizal. San Andrés isla. Fotocopia.
- Ardila, M. (1993). *El interés de Colombia en el Caribe*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Barbé, E. (2003). *Relaciones internacionales* (2ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Bent, L. (2007). *Inserción del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Caribe Anglosajón*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Calduch, R. (1993). La política exterior de los Estados. En: *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ceura.
- Cancillería de Colombia. (2013). Miembros de la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se reúnen con Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/miembros-la-comunidad-raizal-san-andres-providencia-y-santa-catalina-se-reunen-con>
- Cardona, D. (1990). Algunas características de la política exterior colombiana: notas para la discusión. En: *Colombia internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cornago, N. (2000). Paradiplomacia. En: F. Aldecoa. y M. Keating (eds.). *Las relaciones internacionales de las regiones*. Barcelona: Marcial Pons.
- Corte Internacional de Justicia. (2015). Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2008-2012. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-2008-2012-es.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Conpes 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Journal of Federalism*, 14(4), 5-31.
- El País. (13 de octubre del 2018). Gobernador y exgobernadora de San Andrés fueron enviados a la cárcel. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/judicial/gobernador-y-exgobernadora-de-san-andres-fueron-enviados-a-la-carcel.html>
- Flórez, J. (2011). La diplomacia pública en una perspectiva comparada: una estrategia de la política exterior y su implementación en la política colombiana. *Pensamiento Jurídico*, 30, 263-293.
- García, S. (2003). *Los vínculos internacionales del movimiento raizal durante los años noventa: en búsqueda de autonomía y reconocimiento*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ippolito, D. (2016). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 22, 1-17.
- Jefatura del Estado. (1990). *Instrumento de ratificación del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*. Madrid: Jefatura del Estado.
- Jiménez, W. (2015). Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia. *Innovar*, 25(55), 23-39.
- Mancini, N. (2007). La paradiplomacia en América Latina, estudio comparado del fenómeno en México y Argentina. Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mantilla, S. & Chacón, C. (2016). Balance comparativo de la normatividad sobre fronteras en cuatro países colindantes del Caribe: retos y potencialidades para la integración desde las localidades fronterizas. *Revista Estudios Fronterizos*, 17(34), 1-20.
- Mantilla, S., Chacón, H. & Román, R. (2016). Toward building a cross border integration region among five Caribbean countries. *Frontera Norte*, 28(56), 5-33.
- Mantilla, S. (2018). Las relaciones regionales y transfronterizas de Colombia en el Caribe en el siglo XXI: del conflicto soberanista a la integración sociocultural. *Mundo Amazónico*, 9(2), 133-160.
- Mantilla, S., Chacón, H. & Román, R. (2018). Possibilities of joint management of the seaflower biosphere reserve in the Colombia-Nicaragua maritime border. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 39-71.

[142]

- Meirelles, M. (2008). A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. *CENA Internacional*, 10(2).
- Ortiz, F. (2013). *Autodeterminación en el Caribe: el caso del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. San Andrés: Instituto de Estudios Caribeños, Universidad Nacional de Colombia.
- Parker, C. (2004). Sobre política exterior iniciando el siglo XX. *Revista de Sociología*, 18, 149-157.
- Philippart, E. (1997). Le comité de régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne. En: J. Bourrinet (dir.). *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*. París: Económica.
- Roa, R. (2018). Entrevista realizada a Rosibel Roa, audio Mp3. San Andrés Isla.
- Rodrigues, G. (2004). Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros, São Paulo. Tesis de doctorado. Brazilian Center of International Relations.
- Rozental, A. (1993). *La política exterior de México en la era de la modernidad. Una visión de la modernización de México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sampieri, R. (2010). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Valencia, I. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 69-95.
- Zamora, E. (2015). Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012). *Desafíos*, 28(1), 247-293.
- Zeraoui, Z. (2013). La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones. En: Z. Zeraoui (coord.). *Teoría y práctica de la paradiplomacia* (pp. 9-43). Puebla: Instituto Tecnológico de Monterrey.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.