





Otros
Artículos





Procesos participativos en una sociedad multicultural: El caso de San Andrés isla, Caribe colombiano¹

Osmani Castellanos Santana²

Yusmidia Solano Suárez³

Resumen

Colombia cuenta con una amplia infraestructura participativa consagrada de manera constitucional y normativa, que propende por garantizar que las comunidades incidan en los más diversos sectores y desde distintas formas de expresión y niveles de intervención. Sin embargo, tal posibilidad esta diseñada desde estructuras formales que limitan su uso y restringen su alcance. Esta situación se hace más evidente en contextos con particularidades culturales como es el caso del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa

¹ Este artículo se desarrolla en el marco de la investigación cofinanciada por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, COLCIENCIAS, denominado *Procesos participativos en el Caribe insular colombiano* y en el marco de la tesis de Maestría en Estudio del Caribe.

² Comunicadora Social de la Universidad Externado de Colombia, UEC, Colombia. Magister en Estudios del Caribe de la Universidad Nacional de Colombia-San Andrés, UNCSA, Colombia. Actualmente se desempeña como Asistente de Investigación en la Universidad Nacional de Colombia-Sede San Andrés. Correo electrónico: ocastellanos@unal.edu.co

³ Magíster en Economía Agraria de la Universidad Nacional de Colombia. Perfeccionamiento en Planificación del Desarrollo Regional en la Universidad de Los Andes, Colombia; y en Política y Economía de América Latina en el Instituto Internacional de Formación e Investigación, IIFR, Holanda. Especialista en Teorías, Métodos y Técnicas en Investigación Social de la Universidad del Magdalena, Colombia. Actualmente se desempeña como Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia-Sede San Andrés. Correo electrónico: ysolanosu@unal.edu.co

Catalina, localizado en el Caribe Occidental, el cual a lo largo de su historia no sólo ha experimentado una tensa relación con el Estado colombiano, sino que, a consecuencia de la implementación de políticas de carácter homogenizador y centralista, han agudizado, por lo menos de manera discursiva, el conflicto entre los diversos grupos culturales que en ella se insertan.

El estudio se centró en el análisis de los procesos de participación en una escala local, no obstante, se consideraron los contextos nacionales y regionales, no sólo para lograr una mayor comprensión del objeto de análisis y adquirir una dimensión más objetiva de los resultados, sino para considerar igualmente posibles lecciones.

Palabras clave: participación, actores sociales, procesos organizativos, multiculturalismo, Caribe

Abstract

PARTICIPATIVE PROCESSES IN A MULTICULTURAL SOCIETY CASE: SAN ANDRES ISLAND, COLOMBIAN CARIBBEAN

Colombia has a wide participative infrastructure consecrated in constitutional and normative dispositions in order to guarantee the communities influence in the most diverse sectors and from different expression forms and intervention levels. However, such a possibility is designed since formal structures that limit their use and restrict their reach. This situation becomes more evident in contexts with cultural particularities as San Andrés' Archipelago, Providence and Santa Catalina, located in the Western Caribbean, which has not only experienced a tense relationship with the Colombian State along its history, but rather, as a consequence of the implementation of policies with homogeneous and centralist character, they have made worse, at least in a discursive way, the conflict among the diverse cultural groups that are inserted in this region. The study was centered in the analysis of the participation processes in a local scale; nevertheless, they were considered the national and regional contexts, not also to achieve a wider understanding of the analysis object and to acquire a more objective dimension of the results, but also to consider possible lessons.

Key words: participation, social actors, organizational processes, multiculturalism, Caribbean

1. Introducción

La actual preponderancia discursiva dada a la participación sobreviene luego de las intensas transformaciones que se generaron en el contexto mundial en las décadas de los sesentas, setentas y ochentas, en donde se redefinieron las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

A partir de 1986, Colombia da apertura al trascendental proceso conocido como descentralización, con el cual se pretendía dotar al Estado de una mayor legitimidad. Luego, con la promulgación de la Carta Constitucional de 1991, este proceso logra consolidarse dado que se motivaron nuevas acciones no sólo desde lo administrativo sino que se allanó un camino bastante alentador en lo político. Tal es el caso de la promoción de la democracia participativa y la apertura de mecanismos e instancias de participación. En ese contexto se generó un ambiente de expectativas positivas, que hoy al sistematizar variadas pero no suficientes experiencias, y tras importantes análisis teóricos y empíricos que en torno al tema se han efectuado en el país, se concluye que la oferta ha sido inferior a la demanda, entre otras razones porque la amplia infraestructura normativa no se corresponde con prácticas efectivas de participación (Velásquez, et al., 2003) dejando de lado maneras no institucionales, pero de tradicional uso de la población (Restrepo, 1999 en Velásquez, et al., 2003). Este factor tiene una incidencia adicional cuando entran en juego en ámbitos multiculturales, que como en el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, obedecen no sólo a las diásporas que caracterizaron al Caribe anglófono, particularmente las del siglo XVIII; sino que es producto en parte de una historia que repitió insistentemente medidas centralistas del gobierno, que propiciaron además, migraciones no controladas de habitantes del margen continental colombiano.

En ese orden de ideas se sustenta el interés de demostrar, si a partir de los procesos de descentralización iniciados en 1986 y consolidados con la Constitución de 1991, los actores sociales del Caribe insular colombiano han incidido a través de procesos participativos, en la formulación y/o implementación de políticas que redunden en el devenir de su territorio.

2. Metodología

El trabajo se desarrolló inicialmente a partir de una revisión bibliográfica que permitió reforzar aspectos conceptuales y teóricos, contextualizados a nivel nacional, regional y local. Posteriormente, se diseñó una base de datos en la cual se consignaron procesos que eran pertinentes a la temática, de acuerdo a criterios establecidos previamente por los investigadores. Para ello se tuvo como fuente de información periódicos de circulación nacional y local. A partir de esta técnica se estructuró lo que se denominó un panorama general de los procesos de participación, enfoque que a su vez permitió dar cuenta de los mecanismos de participación utilizados por los actores sociales, sus preferencias organizativas, sus demandas, motivaciones y mecanismos utilizados a lo largo del periodo 1986-2002.

Con base en los diseños metodológicos desarrollados en los trabajos de Velásquez (2003) y Ceballos y Martín (2001), se implementó la encuesta de opinión sobre procesos participativos en el Caribe insular colombiano, y a través de sus resultados, se estableció, entre otros aspectos, cuál es la percepción de la comunidad en torno al tema, particularmente buscando determinar si se conocen y por tanto se apropian las instancias de participación instauradas. Este trabajo de campo fue complementado con entrevistas a actores institucionales, de manera que se identificaran las estrategias y políticas que han desarrollado las instituciones, tendientes a promocionar y fomentar la participación; así mismo, se desarrollaron talleres denominados *Diálogos de la diversidad*, los cuales brindaron herramientas para analizar y sintetizar la manera cómo los grupos culturales, organizaciones sociales e instituciones representantes del Estado, a través de sus prácticas, contribuyen a la construcción del desarrollo del Archipiélago.

3. Una mirada al contexto mundial y algunos abordajes teóricos de la participación

Abordar algunas consideraciones preliminares a nuestro caso de estudio, es fundamental para comprender cómo se ha tejido la temática en los contextos internacionales y cómo diversos sucesos incidieron en Latinoamérica y particularmente en Colombia.

La decadencia de instituciones como el parlamento y los partidos políticos, y el ascenso de la burocracia estatal, se constituyeron en los dos ejes que configuraron la llamada crisis de representatividad de las democracias liberales (Langton, S. en Cunill 1991:10), proceso que se gestó en la década de los sesenta y más insistentemente en los setenta; y que los regímenes capitalistas se ven abocados a afrontar tras el surgimiento de diversos movimientos sociales que clamaban por una nueva forma de “hacer política.” En este marco la participación era concebida “como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.” Luego, bajo la necesidad de lograr la eficacia del Estado, el cual se encontraba en abundancia de recursos, la participación es considerada un mecanismo importante para conseguir este objetivo (Cunill, 1991:10). Hacia finales de los setenta, la participación se ubica en el proceso de “disminución y cambio en las responsabilidades del Estado”, y es vista no como generadora de espacios de oposición al Estado sino como su complemento, por lo que implicó “la transferencia de la gerencia de muchos servicios a la población, o en un sentido más amplio a la sociedad civil” (Briceño-León, 1998). Este fue el panorama evidenciado por las sociedades industrializadas, el cual confirma la dialéctica relación entre participación y la forma de asumir el papel del Estado tanto desde un fundamento político como económico.

En la década de los ochenta, en América Latina la instrumentalización que en torno a la participación se hace, es esencialmente a partir de los regímenes políticos, logrando coadyuvar tanto en regímenes dictatoriales como en los democráticos. En los primeros, como manifiesta Cunill (1991), la participación da la posibilidad de legitimar la ausencia de canales participativos, mientras que en los segundos, ésta se constituye en un complemento importante,

permitiendo además aumentar y fortalecer las formas de organización de los actores sociales, lo que a su vez redundó en una nueva dinámica discursiva en torno a lo público, lo privado y la redistribución del poder.

Anterior al inicio de los procesos de descentralización, el orbe internacional era el escenario de una crisis generalizada tanto en lo político como en lo económico. Uribe-Echevarria (1998:8) manifiesta que en el primero de los casos, la crisis se generó a consecuencia de la incapacidad de los sistemas vigentes para dar adecuado curso a las diversas demandas e intereses de los distintos sectores de la población, y en lo económico, el gasto público fue perdiendo incidencia en escenarios donde realmente era necesario.

Así como la ampliación de los mecanismos de participación está ligada al proceso de democratización y modernización del Estado, para otros "tales reformas no pueden entenderse si no es en una perspectiva global, en la cual el Estado se ve presionado para redefinir la forma como regula la sociedad y principalmente como interviene en el mundo del mercado y de la iniciativa económica. Así se interpreta la participación como una salida a la congestión del Estado y como garantía que van a mantener ciertos niveles de legitimidad" (Bolívar, 2001:213).

Estas eran pues las dinámicas a nivel internacional, previas a lo que se le conoce como descentralización, dinámicas que a su vez se dejaron igualmente entrever, en medio de las dos grandes teorías que han marcado radicalmente la concepción de la participación: la teoría de la modernización y la marginalidad; la teoría marxista de clases y la teoría de los movimientos sociales. Velásquez (2003:40) ahonda al respecto y sostiene que las primeras teorías, las cuales tuvieron su periodo de influencia desde la segunda posguerra hasta mediados de los setentas, entienden la participación como "el 'antídoto' de la marginalidad, como una estrategia de incorporación de los grupos marginales al desarrollo." A partir de dicho planteamiento el autor desprende características relevantes de la participación, entre ellas, que el proceso participativo se torna dependiente, es decir, diversos agentes externos como el Estado, las ONG, las iglesias, etc., imponen su punto de vista frente a la población marginada, terminado así por integrarla a un referente cultural opuesto al suyo e incorporándolo al

desarrollo (Arzaluz, 1999). Contrario a ello, Velásquez (2003) manifiesta que la teoría marxista de clases y la teoría de los movimientos sociales que influyen desde mediados de los 80's, expresan que la sociedad es un escenario de conflicto y, por tanto, generadora de dinámicas sociales. En ese marco se concibe la participación como "un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder" (Velásquez, 2003:41). Bajo esta definición la participación adquiere las características de ser un proceso autónomo y no hay privilegios de un grupo sobre otros.

En el caso particular colombiano, para esclarecer cómo se ha concebido la participación, es pertinente abordar el tema desde los dos periodos de los cuales hace referencia Puerta (2004). El primero, va desde la década de los 50's hasta los 70's y está relacionado con el centralismo político, y el segundo se da con el inicio de los procesos de descentralización iniciados en los ochenta.

El primer periodo se caracteriza por la presencia de un Estado interventor, que se asume como único definidor de políticas públicas y de un sistema político mediado por el clientelismo, el cual brindaba la posibilidad a las elites políticas, tanto de mantener a su electorado, como de concederles legitimidad política y permanecer constantes en los espacios de toma de decisión; y además por instituir políticas autoritarias y represivas en contra de las movilizaciones y demandas sociales (Velásquez, 2003:44). Estos factores finalmente marcaron la pauta para el inicio de lo que se conoció como crisis del centralismo, en donde diversos sectores de la sociedad hicieron sentir la necesidad de ser convertidos en receptores de bienes y servicios que contribuyeran a la toma de decisiones para lograr su pleno desarrollo social (Estrada et al., 2000:18). De ahí la marcada "explosión de movimientos cívicos" (Pardo, 2002:322) y la consecuente connotación de la participación como instrumento para hacerle frente a la marginalidad y la exclusión social (Bolívar, 2002:212). Para los ochentas el país se caracterizaba por la falta de gobernabilidad, el aumento en el deterioro de la legitimidad del régimen político, sumado a esto el conflicto armado y los índices de corrupción iban en aumento. En ese marco el Estado colombiano

responde con la trascendental reforma estatal: “la descentralización” (Vargas, 1996:59; Pérez, 2004:89).

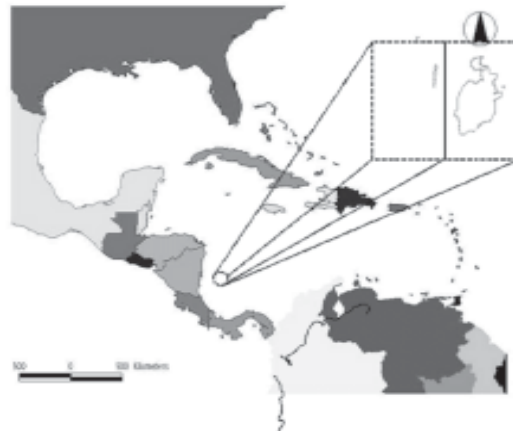
Como garante de espacios y mecanismos de participación, en Colombia se estructuró un amplio marco jurídico, constitucional y legal. Dicho panorama, en teoría favorable, fue sustancialmente fortalecido a partir de la Constitución de 1991, la cual no sólo consagró la participación como derecho y deber de los ciudadanos, sino que la instituyó como fin esencial del Estado.

Tal preponderancia concedida a la participación obedece para algunos analistas, a un intento de democratización del Estado, mientras que para otros, se constituye en un elemento más del Estado neorregulador (Villar en Bolívar, 2001:213). Ambas aristas sin embargo, han tenido cabida en un proceso de construcción progresiva a lo largo de la historia y en una permanente redefinición de la temática que hoy redundan, por lo menos en el caso de Colombia, en una notoria ampliación de mecanismos de participación.

4. El Caribe Insular Colombiano: Un Escenario culturalmente diverso

Ubicado en el Caribe occidental, el Departamento insular colombiano cuenta con un área total de aproximadamente 300.000 km² de los cuales tan sólo 44 corresponden a área territorial y está conformado por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y una serie de cayos y bancos (Figura 1). El estudio se centra prioritariamente en la isla de San Andrés y considera, a partir de una temática puntual, a la isla de Providencia.

Figura 1
Mapa de localización del Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina, en la Región del Gran Caribe



Las fases históricas del desarrollo del Archipiélago, se pueden abordar desde sus dinámicas económicas, de poblamiento o porque no, desde su posición geoestratégica en el Gran Caribe. Desde cualquiera de sus aristas se aprecian dos aspectos particulares; por un lado, la inicialmente escasa y luego tensa relación de las islas con el Estado colombiano y por el otro, las disímiles características culturales entre las comunidades continentales del país y la población denominada raizal.

En cuanto a la historia económica de las islas, Meisel (2003:10) haciendo alusión a una periodización planteada por Isabel Clemente (1994), señala como los tres periodos más importantes, la denominada era de las exportaciones de algodón, el siglo de las exportaciones de coco y el puerto libre, este último fuertemente cuestionado hoy día, fue propuesto por el gobierno nacional como una manera de fomentar fuentes de ingreso para la población local a través del turismo y el comercio, actuales sectores de los cuales depende la economía (Bernal y Quintero, 2003). Este modelo de desarrollo incentivó pero de manera adversa, migraciones, urbanizaciones y deterioro ambiental.

Una cuarta etapa, desarrollada por Meisel (2003) es la denominada liberalización del régimen de comercio, o mejor conocida como apertura

económica iniciada en 1991 por el gobierno presidencial de César Gaviria. Dicha política significó un revés en la economía de las islas, y coincidió con procesos de tipo reivindicativos que estaban gestando comunidades étnicas y tradicionalmente marginadas del país.

Afirmaciones tales como que la implementación de políticas públicas en el Archipiélago, ha sido producto de manejos centralistas del Estado y/o intereses de sus gobernantes con poca incidencia de la comunidad, son lugares comunes y recurrentes. Por tanto, cobra especial importancia la relación que han mantenido las islas con el Estado colombiano a través de la historia, lo cual, tal como se presupone en esta investigación, influye en la apropiación o no de las actuales estructuras o dinámicas participativas propuestas desde la oferta estatal.

Con la Constitución de 1991 se reconoce a Colombia como un Estado multicultural y pluriétnico, que dista del país homogéneo plasmado en la anterior carta constitucional. Sin embargo, dicho reconocimiento ha revivido los periodos de exclusión y de marginalidad que vivió el Caribe insular colombiano, en donde las visiones centralistas y el desconocimiento de otras realidades nacionales diferentes a la andina, trajo consigo políticas estatales que con el ideario de construir nación (Eastman, 1990a), propiciaron radicales transformaciones y por ende “consolidaron” una tensa relación. Dicha historia se caracteriza fundamentalmente, por no tener “objetivos comunes” con la llamada Colombia continental, dado que las raíces, la cultura, la lengua, las formas de autoridad y las relaciones económicas son diferentes del resto del país (Eastman, 1990a).

La presencia estatal, luego de su adhesión formal al territorio colombiano en 1822, se sintetiza a grandes rasgos, por la imposición de gobernantes y por la implementación del proceso denominado colombianización⁴ (Eastman, 1990b).

⁴ Al no existir un nexo cultural con el resto de Colombia, el gobierno nacional se vio obligado a instrumentalizar procesos de corte homogenizador que «exigía su negación [la de los habitantes de las islas] como condición para seguir existiendo en un marco político nuevo» (Eastman, 1990b:5); así, se incorpora la educación en español y la catolización como las herramientas más preponderantes.

Loraime Vollmer (1997) relata la historia de las islas a partir del poblamiento, clasificándola en seis ciclos. Estos ciclos son: 1) el territorio Miskito; 2) las avanzadas de colonización (1629-1677); 3) el siglo del olvido (1677-1780); 4) el poblamiento raizal (1780-1953) durante el cual se configuró la población que es descendiente de antiguos esclavos y colonos europeos; 5) el Puerto Libre (1953-1991); y 6) la nueva Constitución (1991).

Pero, sin lugar a dudas, las fases migratorias que más conflictos han generado son las producidas hacia mediados del siglo XX. María Margarita Ruiz (1986) plantea dos fases migratorias, una primera que va desde 1953 hasta 1970 y que atrajo a personas interesadas en el comercio y, por tanto, poseedoras de cierto capital. Posteriormente, y dada la necesidad de construir infraestructura hotelera, administrativa y comercial, arribaron personas de escasos recursos y con el perfil adecuado para trabajar en la construcción. En ese mismo periodo un grupo cultural importante de inmigrantes fueron los sirio-libaneses. La segunda fase va desde 1970 hasta 1985 y se caracteriza porque “una nueva masa de población continental desplaza ocupacionalmente a los primeros inmigrantes, colocándose con salarios más bajos” (Ruiz 1986:108).

Vollmer (1997:72) manifiesta que a partir de 1985, migraron personas cuya característica particular eran sus nexos con el narcotráfico. Resulta interesante resaltar que “aunque no habitaron de una forma permanente en el Archipiélago, adquirieron muchas tierras, densificaron los asentamientos en las islas, trajeron consigo mucha mano de obra que se quedó y, sobre todo, trajeron mucho dinero, dinero que afectó profundamente la economía y la cultura de la comunidad isleña” (Vollmer, 1997:75).

Lo conflictivo de dichos movimientos migratorios incentivados en gran parte por el gobierno central, radica en que la denominada población raizal se ve disminuida no sólo en número con relación a los continentales (Tabla 1), sino que ha visto cómo se han ido resquebrando elementos sustanciales de su cultura.

Tabla No. 1
Número aproximado de habitantes por comunidades culturales

	Población	No nativos	Nativos*	Extranjeros	Continetales
San Andrés	53149	26149	27000	732	25417
Providencia	4165	2049	2116	57	1992
Total	57314	28198	29116	789	27409

Es decir, hoy se plantea una confluencia conflictiva entre quienes hacen parte de los ciclos migratorios mencionados y quienes son descendientes de la estructuración cultural, económica y social que se consolidó en las diásporas, particularmente las presentadas en el siglo XVIII cuando llegaron colonos británicos junto con esclavos, en su gran mayoría provenientes del Caribe anglófono y otro tanto traídos directamente de las costas africanas (Vollmer, 1997:48), que sirvieron como mano de obra para la base económica que constituyó la plantación y que según Pedraza (1986:137) gestaron las características étnicas de la población que se denomina raizal y las del siglo XIX, y particularmente hacia 1853, cuando se produce la abolición de la esclavitud.

Tal confluencia conflictiva⁵ está en la actualidad mediada por discursos identitarios que, soportados por una base legal que propone la etnicidad como carta de navegación, se construyen a través de la diferenciación frente al “otro” (Cano, 2003; Rivera, 2002; Valencia, 2002), proceso en el que inevitablemente ese “otro” no sólo sirve para establecer elementos diferenciadores, sino que entra a compartir una categoría antes casi exclusiva para el Estado, la de “culpable.” Por su parte, ese “otro” identificado como *pañá*⁶, construye lo propio intentando apelar a los derechos de igualdad en el espectro de la nación colombiana, lo que deja por sentado que “niega las particularidades y exigencias hechas por la minoría étnica” (Cano, 2003:93).

⁵ Lo conflictivo, según Avella (2002), ha bordeado los límites únicamente discursivos, es decir, el Archipiélago no denota señas de una conflictividad abierta, mas sí latente (contienda de discurso) lo que en últimas ha posibilitado una convivencia entre las comunidades.

⁶ Denominación despectiva a las persona que hablan sólo español; deformación lingüística de la palabra *spanier*.

A la tensa relación con el Estado y a las diversas maneras de interactuar con él, se le suman las particularidades culturales que inciden en la manera de asimilar sus discursos y en este caso particular, su oferta participativa. En la actualidad conviven en el Archipiélago cuatro comunidades culturales: dos comunidades afrocolombianas, la raizal, originaria de las islas, y una comunidad negra inmigrante originaria de la costa Caribe colombiana. Existen además grupos de inmigrantes del país de diferentes departamentos, especialmente del Valle, Antioquia y Cundinamarca. Frente a estas comunidades nacionales aparece una comunidad extranjera: la sirio-libanesa (Avella, 2002).

La comunidad raizal, como se comentó en líneas anteriores, se estructuró a partir de las migraciones de los siglos XVIII y XIX, y aunque sufrió trascendentales transformaciones luego de un proceso de integración a la nación colombiana, aún así permanecen elementos importantes tal como la religiosidad.

En el caso de los inmigrantes continentales y sus posteriores generaciones, a pesar de ser un grupo heterogéneo logran, al ser proactivos en la búsqueda de soluciones a sus problemas no atendidos por el Estado, ser mirados como un todo homogéneo. Al parecer consiguen una mejor adaptación a la institucionalidad y, en términos generales a los elementos de la cultura nacional representados esencialmente en el idioma español, la religión católica y la política.

La colonia árabe por su parte tiene, según la generación migratoria, dos aspectos muy importantes. La primera, caracterizada por un alto grado de adaptabilidad al contexto colombiano y posteriormente al isleño, habla español y profesa el catolicismo, tiende a integrarse política y socialmente (Avella, 2002), y la segunda que habla árabe y es de religión musulmana, es cambiante y con relaciones sociales más bien distantes con el resto de la comunidad.

San Andrés, capital del Archipiélago y en la que se evidencian en mayor medida estas tensiones, cuenta según el censo piloto de 1999 con 53.159 habitantes, no obstante, algunas estimaciones extraoficiales afirman que la población ronda los 80.000 habitantes, cifra, que junto a la ineficiencia de los servicios públicos, el deterioro ambiental, la reducida

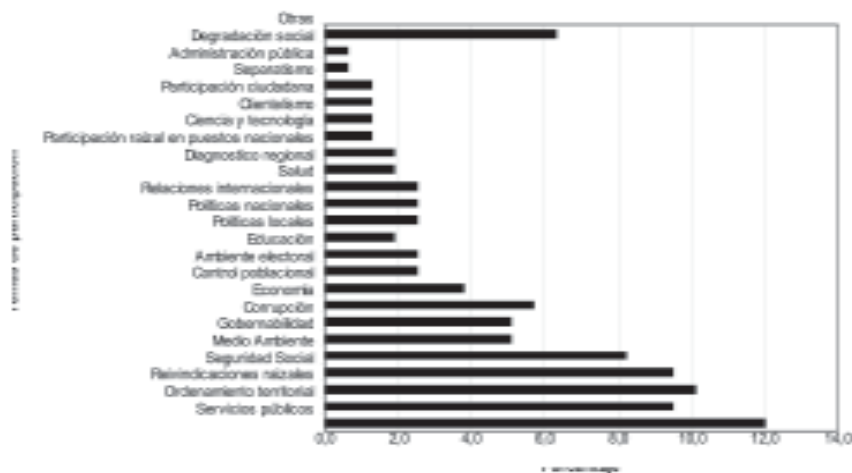
oferta laboral, los indicios de degradación social, entre otras problemáticas, configuran en un espacio de tan sólo 27 km² el actual panorama del Archipiélago.

5. Características generales de las prácticas participativas en el contexto local

Desde las primeras décadas del siglo XX y hasta bien entrados los sesentas, el Estado, al igual que en el resto del país, ejerció su centralismo absoluto, de ahí que este periodo es calificado como el de la soberanía ideológica (Valencia, 2004). Esto se tradujo en una poca o nula incidencia de la comunidad en la implementación de políticas públicas. En este sentido, una primera característica de los procesos participativos evidenciados en el periodo de estudio en el contexto local, es la emergencia de nuevos actores que surgen como respuestas endógenas al choque intercultural intensificado que se produjo a través de las diversas iniciativas formales y que son, además, las nuevas formas desde las cuales se trasfiere al gobierno nacional la realidad y las problemáticas locales, entrando a compartir el lugar antes preponderante de quienes ejercían como visitadores o representantes del gobierno central.

A lo largo del periodo las temáticas, a pesar de ser diversas, no se pueden ver de manera desarticulada entre sí, pues son producto de los modelos de desarrollo que se han implementado, es decir, el Puerto Libre y la apertura económica. Del total de registros sobre los cuales se trabajó, se encontró que el 12% del ejercicio participativo hace referencia a demandas por los servicios públicos, 10% a las reivindicaciones raizales, 9.5% al ordenamiento territorial, 9.5% a la seguridad social, 8.2% al medio ambiente, 5.7% a la economía, 5.1% a la gobernabilidad, 5.1% a la corrupción y 3.8% al control poblacional (Figura 2).

Figura 2
Temas que han motivado la participación
en San Andrés durante el periodo 1986-2002



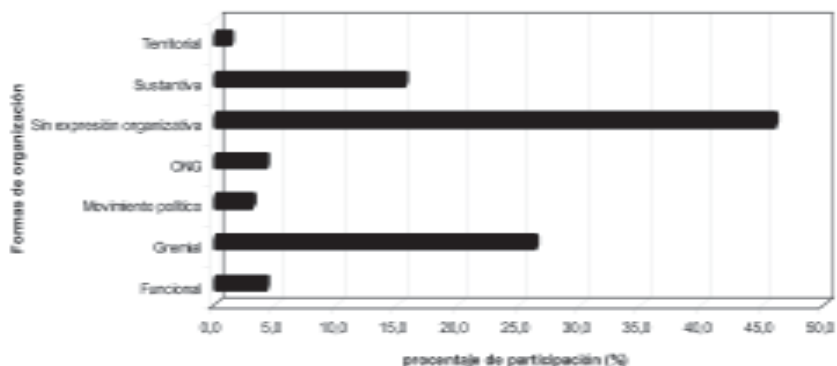
Estos temas, a excepción de seguridad social, la gobernabilidad y la corrupción, junto con otros de más baja frecuencia como el separatismo (1,3%) y las políticas nacionales (2,5%), participación del grupo étnico raizal en puestos nacionales (1,9%), configuran el grupo que está alimentado discursivamente por la implementación de los modelos mencionados.

La novedad está representada en el interés suscitado por la ciencia y la tecnología, y la participación ciudadana (1,3%), mientras que temas catalogados como tradicionales en el resto del país tales como educación, salud, servicios públicos e infraestructura social (Pedraza, 2002) en el caso de San Andrés cobran otro sentido, ya que no son sustentados desde la demanda porque se compense una necesidad básica insatisfecha, sino que se hace en términos reivindicativos del Estado frente a las comunidades.

A pesar de la existencia de un número considerable de organizaciones formalmente constituidas, no son estas quienes presentan los mayores porcentajes de participación, los cuales a partir de 1986, fueron ejercidos por actores sin expresión organizativa (45,8%);

seguido por las agrupaciones gremiales (26,2%) y las organizaciones de carácter sustantivo⁷ (15,5%) —Figura 3. Es interesante anotar, cómo las organizaciones de tipo territorial⁸ tienen una participación menor que, al ser del 1,2%, no guarda correspondencia con la trayectoria organizativa, sin embargo, se puede afirmar que su incidencia o se ha quedado relegada al espacio comunitario y por tanto no ha trascendido a la esfera pública, o hay una especificidad en su actuar y que estaría enmarcada en los procesos electorales.

Figura No. 3
Porcentaje de participación de las formas de organización encontradas en la revisión periodística de San Andrés isla entre 1986 y 2002

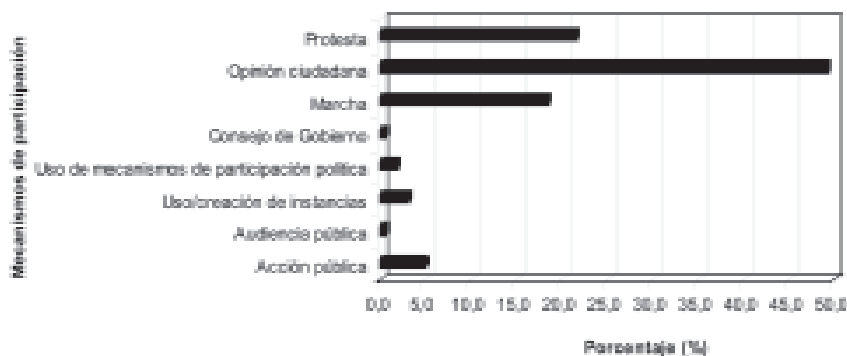


⁷ Se refieren a «aquellas que se construyen en torno a la construcción de identidades culturales y sociales. Trabajan en torno a la definición del ser. Tienden a no definir estructuras específicas. Reivindican derechos difusos de su colectividad relacionados con necesidades de reconocimiento, identidad y libertad. Concretan sus demandas sociales en contra de los modelos culturales dominantes» (Pedraza, 2000:155).

⁸ Asocian comunidades cuyos miembros comparten un proceso de ocupación física y de construcción social de un espacio geográfico determinado, cuya organización se estructura territorialmente. Con base en su sentido de pertenencia al territorio, reivindican el mejoramiento general de las condiciones de vida de sus ocupantes, promoviendo la integración de su territorio a la ciudad (Op cit).

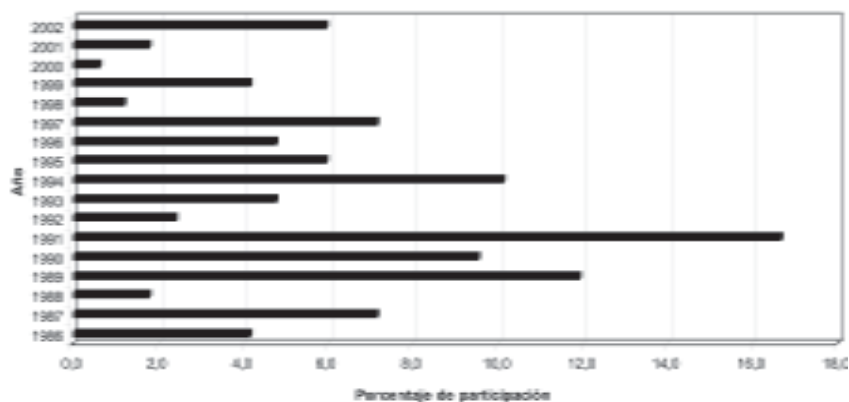
Otra característica fundamental de los procesos participativos insulares de Colombia, es que los mecanismos previstos por la oferta estatal aún no son ampliamente acogidos, mostrando bajos promedios como en el caso de las acciones públicas (5,1%), uso/creación de instancias de participación (3,2%) y los mecanismos de participación ciudadana (1,9%). Mientras que la tendencia va encaminada al uso de mecanismos tradicionales como la opinión ciudadana (49,1%) y la protesta (21,5%). Las marchas con un 18,4%, a pesar de considerarse como una forma de protesta, se analizaron por separado ya que en este caso particular, es una singular manera de buscar una interlocución y están dotadas de sentido histórico (Figura 4).

Figura No. 4
Distribución de mecanismo de participación
San Andrés, 1986-2002



1991, año clave para el país por la promulgación de su nueva Carta Constitucional, pareció serlo también para el nivel local, pues según los datos obtenidos, fue el periodo en el que porcentualmente se presentaron más ejercicios participativos (16,7%). Coincidentalmente el año siguiente mostró una sensible reducción porcentual pues este porcentaje fue de 2,4%, lo que posiblemente viene de la mano de procesos de asimilación y acople de las nuevas posibilidades legales y organizativas. En términos generales la tendencia fue bastante irregular, con comportamientos disímiles entre los años, tal y como se aprecia en la figura 5.

Figura No. 5
Valoración temporal de los procesos participativos encontrados en la revisión periodística de San Andrés isla entre 1986 y 2002



6. Los actores sociales y sus formas organizativas

Si bien el ejercicio participativo estuvo liderado por miembros de la comunidad sin una expresión organizativa, las prácticas se cargan de un referente cultural cuando son realizadas desde las formas organizativas.

La creación de organizaciones raizales estuvo estimulada inicialmente por el marginamiento histórico de dicha población, posteriormente se afianzaron abanderando la protección cultural, social y ambiental. A partir de los años noventa el discurso identitario se incorporó a las organizaciones existentes y por nacer. Las formas de organización de la comunidad raizal, por medio de las cuales se accede a mecanismos participativos, se dan en gran proporción a través de las llamadas organizaciones sustanciales.⁹

⁹ «Se trata de aquellas que se construyen en torno a la construcción de identidades culturales y sociales. Trabajan en torno a la definición del ser. Tienden a no definir estructuras específicas. Reivindican derechos difusos de su colectividad relacionados con necesidades de reconocimiento, identidad y libertad. Concretan sus demandas sociales en contra de los modelos culturales dominantes.» (En Pedraza, 2000:155. *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*).

Dichas organizaciones a su vez se configuran como parte del llamado movimiento raizal.¹⁰

En primer lugar, es interesante ver cómo las iglesias bautistas, pertenecen al movimiento, pero ante todo confirmar que éstas se constituyen en escenarios de la socialización (Guevara, 2004). Las iglesias son el punto de encuentro de reuniones, el punto de partida de marchas, y como espacio, fluctúa entre ser público y ser privado, por tanto permite “jugar” respectivamente con la inclusión y la exclusión.

La preponderancia entre los raizales de la iglesia bautista posibilita que a través de sus organizaciones ésta reproduzca algunos elementos, situación que particularmente se evidencia en la figura del pastor. Clemente (1994:354) señala cómo en la organización de la iglesia bautista sobre el pastor recae toda la autoridad. En las organizaciones del movimiento raizal los pastores son los llamados a ser más que unas guías espirituales, son portadores del discurso ideológico, son mediadores, gozan de respetabilidad, tanto, que el manejo y gobierno está a cargo además de la Asamblea General de Miembros y de la Mesa Directiva, del Consejo de Pastores. A lo largo de la permanencia en la isla de la iglesia bautista, ha sido tradicional que el financiamiento, en un porcentaje importante, se dé a partir de entidades del orden internacional, y es factible inferir que este aspecto alimenta, además de los nexos históricos con el Gran Caribe, la tradicional vinculación del movimiento y sus organizaciones con otros países, por encima de organizaciones nacionales. Finalmente, es indudable que la moral inherente a las religiones, es un factor que ha de caracterizar a los individuos que hacen parte de la organización: “*Membership and admission to the AMEN¹¹ may be granted to any Ethnic Native Person, base organized group or family, in high moral standing, recognized by the community as such, and accepted and approved by a majority of the members of the Movement.*”

¹⁰ «El movimiento raizal es un grupo de personas dentro de la comunidad que se han reunido con unos objetivos de reivindicación específicos, que no son avalados por toda la comunidad, y en que no ha participado toda ésta, aunque el movimiento pretenda reclamar los derechos de todos los miembros de la sociedad raizal» (Cano, 2004).

¹¹ Organización que agrupa a un número importante de las organizaciones raizales.

En San Andrés, existen 42 Juntas de Acción Comunal (JAC), de las cuales 30 son de la población continental, lo cual deja en evidencia las preferencias organizativas de dicha comunidad. Hacia finales de los años sesentas y durante los setentas, se señala como el periodo de inicio de las acciones comunales en la isla, el cual estuvo ligado al proceso migratorio y, por consiguiente, a la necesidad de forjarse un lugar habitacional (Ruiz, 1986).

En dicho periodo a nivel nacional se revela el carácter político que poco a poco fueron adquiriendo las JAC, entre otras causas, debido a que se les incorporó al Ministerio de Gobierno dejando atrás su dependencia con el de Educación, hasta llegar a “constituirse en una herramienta eficaz para viabilizar el clientelismo” (Borrero, 1989). Panorama que no le fue ajeno a las JAC de la isla, ya que como lo señala Ruiz (1986:123) el procedimiento para la conformación de las juntas dependía más de la actividad partidista que de un interés comunal, y sus funciones derivaron mayoritariamente en la autoconstrucción de viviendas.

La misma autora señala diferencias entre juntas nativas y juntas continentales, las primeras dedicadas a la reparación de viviendas y las segundas a la construcción. No obstante, mientras que las JAC nativas fueron perdiendo fuerza y visibilidad por un supuesto desinterés clientelista, los miembros de las JAC continentales afianzaron su lucha por la consecución de uno de los objetivos al migrar: la adquisición de vivienda.

Existen diferencias entre las JAC continentales y nativas; mientras que por un lado se observan unas JAC ocupadas por mejorar la calidad de vida de sus miembros, en relación con la construcción de viviendas y la adquisición de servicios públicos; por el otro, se evidencia unas JAC más interesadas por su injerencia dentro de una comunidad mayor en el sentido estricto de la recuperación de sus espacios. Se aprecia así, un interés por otros temas como la cultura, la autonomía y la salud, no presentes en las JAC continentales (Guevara, 2004; Restrepo, 2003).

7. Las formas de expresión y sus demandas

La opinión ciudadana, las protestas y las marchas sobresalen como las prácticas más recurrentes, manteniéndose aún por encima de una serie de novedosos mecanismos instaurados a partir de 1991. Si bien los análisis señalan diferencias significativas entre las organizaciones sustantivas y las territoriales con relación a los mecanismos utilizados, con lo que se estaría señalando puntos contrastantes entre raizales y continentales, hay que indicar que a las organizaciones gremiales, particularmente aquellas relacionadas con el comercio, pertenecen continentales, lo que no permite adjudicar de manera singular una práctica a un grupo en particular. Ahora bien, cada práctica sí tiene su matiz de acuerdo a quien la realiza.

Los sanandresanos se expresan fundamentalmente a partir de los medios de comunicación, remisión de cartas y/o comunicados a altos funcionarios prioritariamente del gobierno nacional y a través de la participación en mesas de trabajo. A excepción de éstas últimas las demás son prácticas históricas.

Para los raizales las marchas adquieren preponderancia y se instituyen como formas alternativas a los mecanismos e instancias institucionales; son además una manifestación hoy día preponderante de protesta, ya que sobresalen al estar cargadas de contenidos simbólicos, que además de configurarse alrededor de demandas puntuales, se orientan a fortalecer aspectos culturales ligados sólidamente a la religiosidad:

“Jamás marchan los raizales sin convicción y siempre lo hacen con la fe que Dios está por delante liderando sus pasos. El pueblo isleño antes de marchar reza y pide la protección del Todopoderoso... ¿Si Dios esta conmigo quién esta contra mí? Es una consigna bíblica que vive siempre latente en la conciencia del pueblo isleño raizal” (Corpus, 1999).

Las más recientes manifestaciones de este tipo se registraron en los meses de junio y julio de 1999, ocupando la primacía (3,7%) de las formas de participación para ese año. Estas demostraciones se realizaron

como una manera de censura por las amenazas de muerte a un grupo de pastores, religiosos y líderes comunitarios de sectores tradicionales.

El otro porcentaje de las marchas, no se aleja de lo que caracteriza a las del resto del país, principalmente por sus temáticas: servicios públicos, mesadas, mejoras en las condiciones laborales. En el contexto insular las protestas a lo largo del periodo de estudio tuvieron un carácter fluctuante, es decir, no se puede determinar una tendencia al decrecimiento y crecimiento de las mismas y las temáticas son considerablemente diferentes a las que son características del país, seguridad social, reivindicaciones raizales, educación, medio ambiente y corrupción.

8. Las percepciones en torno a la participación

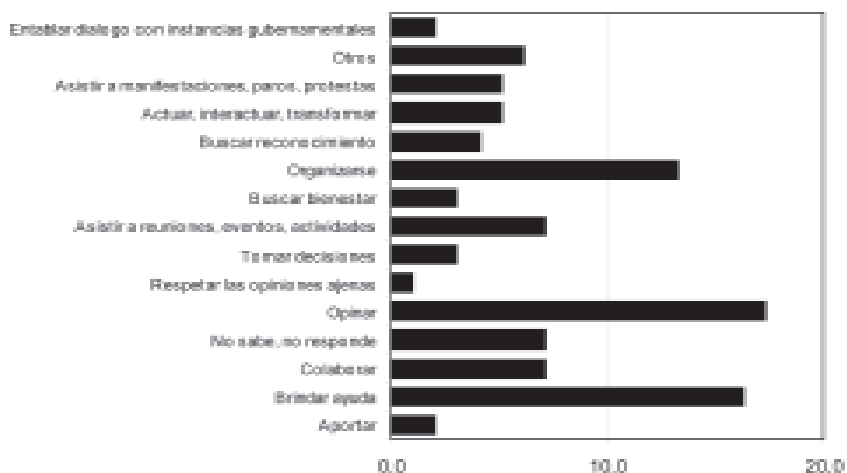
Al agrupar en categorías las diversas conceptualizaciones que se expresaron sobre el término participación, se pudo determinar que el mayor porcentaje presentado (17,3%) estuvo relacionado con la asimilación que se hace entre opinar y participar. Seguidamente se establece un sentido comunitario y social cuando se manifiesta en un 16,3% que participar es "brindar ayuda" y en esa misma línea con un 7,1% se concibió a la participación como colaborar.

Si bien la vinculación a organizaciones es baja, existe una conciencia en torno a su importancia, dado que se concibe con un 13,3% que es a partir de procesos organizativos como se establecen las prácticas participativas; esta apreciación puede estar incidiendo en una baja práctica de lo que se describe como movilización ciudadana, es decir, "a la actitud conciente y voluntaria de un sujeto individual, de salir de sus rutinas cotidianas para sumar su fuerza a la de otros en torno a formas de expresión en busca de objetivos comunes" (Pedraza, 2000:159).

Lo que resulta interesante es el porcentaje bajo que tienen relaciones como la decisión (3,2%) y aquellas que implican actuar, interactuar y transformar (5,1%) o las que conciben a la participación a partir de una visión incluyente, ya sea de las instituciones representantes

del Estado o del “otro” con el cual se convive, es el caso de respuestas que afirman que participar es por un lado, entablar un diálogo con instancias gubernamentales (2%), y por el otro, respetar las opiniones ajenas (1%) —Figura 6.

Figura No. 6
Percepción en torno al concepto de participación



Al observar los resultados de manera comparativa por grupos culturales se encuentra que en la categoría que presentó la mayor frecuencia, no existen grandes diferencias porcentuales entre continentales y raizales, sin embargo, una vez se exploran las otras categorías se hace más factible equiparar determinada práctica a un grupo cultural específico.

La concepción y práctica de los sirio-libaneses se sitúa en un ámbito privado y comunitario que no implica relaciones institucionales ni mucho menos estatales, en donde a su vez “los beneficios” de su ejercicio participativo no se revierten sobre ellos mismos, es decir, no tienden a elevar niveles o condiciones de vida de la población siria, tal como sería la finalidad de una participación concebida desde el ámbito comunitario (Cunill, 1991:46), sino que propenden por favorecer a otros, lo cual tiene sus fundamentos en lo que Malvey et al (2005) denomina el ancestral sentido de solidaridad que a su vez se relaciona con los principios religiosos.

9. Conclusiones

El ejercicio de las prácticas participativas en el Caribe insular colombiano ha estado mediado más por procesos identitarios y reivindicativos que como consecuencia de la apertura de espacios y mecanismos de participación, de ahí que no exista en la concreción de dicho ejercicio, una relación con los planteamientos discursivos que en torno al tema se han construido; ni tampoco una variación significativa en la tendencia, pese a la oferta existente posterior a 1991. Existe además una preponderancia por las prácticas tradicionales tales como marchas y protestas, comportamiento que en parte puede ser atribuido a i) los rezagos de la democracia representativa; ii) la tendencia en el Archipiélago es a una participación inmediata, es decir, que resuelva lo cotidiano, la calidad de vida, el cubrimiento de necesidades básicas y no una participación que posibilite una visión a largo plazo de la problemática actual; y iii) aún se percibe una tensa relación entre el Estado y la comunidad, que trae como consecuencia la necesidad de oponerse a formulaciones estatales y, por tanto, se ha impedido un mayor conocimiento de mecanismos e instancias de participación por parte de los actores sociales y por ende su intervención e incidencia en espacios decisorios.

La cohesión social está mediada por el factor cultural, por tanto, existen formas de organización que instrumentalizan el elemento identitario para que, de una u otra manera, se propicie el diálogo de una parte de la sociedad civil con el Estado, lo que a su vez no sólo ha limitado la interacción de otros grupos culturales presentes en el contexto de estudio, sino que ha permitido configurar prácticas diferenciadas.

Bibliografía

- ARZALUZ, S. (1999). La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, algunas reflexiones teóricas sobre el concepto. México. Disponible en: www.iglom.iteso.mx
- AVELLA, F. (2002). Conflictualidad latente y convivencia abierta. El caso de San Andrés. En: *La Universidad piensa la paz: Obstáculos y posibilidades*. Bogotá, pp. 77-94.
- BERNAL, C. y QUINTERO, P. *Turismo y desarrollo sostenible: Una perspectiva desde lo ambiental y lo económico para San Andrés Isla, Colombia*
- BOLÍVAR, I. (2001). Estado y participación: ¿La centralidad de lo político? En: Archila, M. y Pardo, M., *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. LitoCamargo, Ltda Bogotá.
- BORRERO, C. (1989). *Documentos ocasiones*. CINEP, Bogotá.
- BRICEÑO-LEÓN, R. (1998). *El contexto político de la participación comunitaria en América Latina*. Sao Paulo.
- CANO, A. (2003). *El problema multicultural en San Andrés islas. Construcción política de identidad étnica*. Tesis de pregrado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.
- CLEMENTE, I. (1994). El Caribe insular: San Andrés y Providencia. En: Roca, M. (ed.). *Historia económica y social del Caribe colombiano*. Bogotá, pp. 331-372.
- CUNILL, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Caracas.
- EASTMAN, J. M. (1990a). *La colombianización del Archipiélago de San Andrés y Providencia: Frentes de acción y limitaciones durante los años veinte*. (1990b). *El Archipiélago de San Andrés y Providencia, 1886-1930: Sociedad, integración y conflicto en el proceso de la colombianización*.
- ESTRADA, M.; MADRID-MALO, E. y GIL, L. M. (2000). La participación está en juego. Fundación Antonio Restrepo Barco, UNICEF, Bogotá.
- GUEVARA, N. Entre Colombia y el Caribe: Movimiento Autonomista en San Andrés Isla. Informe final de pasantía, programa Trabajos Académicos en la Sede San Andrés. San Andrés.
- MALVEHY, D. y RAMÍREZ, S. (2005). *Las actividades empresariales de los inmigrantes "árabes" en San Andrés 1953-2000*. Tesis de pregrado. Facultad de Administración. Universidad de los Andes.
- MEISEL, A. (2003). *La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo, 1953-2003*. Documento de trabajo sobre economía regional No. 37. Banco de la República.

- PARDO, M. (2001). Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia. En: Archila, M y Pardo, M. (ed.). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, ICANH. Bogotá, pp. 321-345.
- PEDRAZA, B. (2002). Diez años de participación en Bogotá (1990-1999) En: Segura, M. y Andrade, J., *Enlaces y Rupturas. Experiencias de participación representativa de una década en Colombia*. Bogotá.
- PEDRAZA, S. (1986). *Para una investigación sobre la nacionalización del Archipiélago de San Andrés y Providencia*. Universidad de los Andes, ICANH. Bogotá.
- PUERTA, D. (¿?) La participación comunitaria en la construcción y consolidación de asentamientos populares. El caso de dos barrios populares. Disponible en: www.utexas.edu.co
- RESTREPO, G. (2003). *Los nuevos pañamanes. Procesos identitarios y apropiación del espacio por el continental migrante colombiano en la isla de San Andrés, Caribe colombiano*. Tesis de pregrado. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- RIVERA, C. (2002). *Old Providence: Minoría no armonía. De la exclusión a la etnicidad*. Tesis de pregrado. Facultad de Ciencias políticas. Universidad de los Andes, Bogotá.
- RUIZ, M. (1986). *Isleños y pañamanes: La apropiación del espacio para la vivienda en la isla de San Andrés*. Trabajo de grado. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.
- URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1998). *Región: Punto de fuga. Encuentros y desencuentros*. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Bogotá.
- VALENCIA, I. (2002). *El movimiento raizal una aproximación a la identidad raizal a través de sus expresiones políticos-administrativas*. Tesis de pregrado. Facultad de Ciencia Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- VARGAS, A. (1996). *Participación social y democracia: El papel de la personería*. Fondo para la participación ciudadana, Ministerio del Interior, Bogotá.
- VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.
- VELÁSQUEZ, F. (2003). *La participación ciudadana en Bogotá: Mirando el presente, pensando el futuro*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Departamento administrativo de Acción Comunal. Cargraphics, Bogotá.
- VOLLMER, L. (1997). *La historia del poblamiento del Archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y Santa Catalina San Andrés*. Ediciones Archipiélago.

Páginas internet

www.amensd.org