

# Percepciones raizales sobre cambio climático y riesgo de desastres<sup>[1]</sup>

Raizal perceptions on climate change and disaster risks

Percepções de Raizal sobre as alterações climáticas e o risco de catástrofes

Perception du changement climatique et des risques de catastrophes par les habitants de Raizal

Fuente: Autoría propia

Autor

Jorge Eduardo Vásquez-Santamaría

Universidad Católica Luis Amigó  
jorge.vasquezsa@amigo.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-6280-005X>

Recibido: 18/3/2024  
Aprobado: 26/08/2024

## Cómo citar este artículo:

Vásquez-Santamaría, J. E. (2024). Percepciones raizales sobre cambio climático y riesgo de desastres. *Bitácora Urbano Territorial*, 34(II): 162-173.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113562>

[1] Resultado de la investigación “Acceso a la justicia, a la información y a la participación democrática para la protección de derechos colectivos y del ambiente: Fase III - Ejercicio de los derechos de acceso en asuntos ambientales de la minoría étnica raizal”, adscrita a la línea de investigación en “Derecho y Sociedad”, del grupo de investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica Luis Amigó, institución de educación superior que avaló y financió la investigación.

## Resumen

---

El artículo parte de la pregunta sobre qué percepciones aporta la comunidad étnica raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina frente a los conflictos ambientales y por riesgos climáticos presentes en su territorio, que contribuyan con la actualización de las políticas públicas para la adaptación y mitigación del cambio climático y para la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). Se exploran las perspectivas y las valoraciones de esa comunidad étnica sobre los citados conflictos, enfatizando en las causas y las consecuencias que a ellos se asocian, así como las valoraciones que hacen de los conflictos ambientales y por riesgos climáticos para priorizar una agenda pública. Para ello, se empleó una metodología cualitativa, hermenéutica y fenomenológica, con recolección de información mediante la realización de cinco entrevistas semiestructuradas, tres grupos focales y tres árboles de problemas con integrantes de la comunidad étnica raizal. Las percepciones ofrecen un referencial étnico que valora la sobrepoblación de San Andrés como el conflicto de mayor relevancia, el cual se replica como una tensión para las islas de Providencia y Santa Catalina, en las cuales, a partir de ejercicios de gobernanza local, han logrado contener el avance de foráneos, estimulado por el sector turístico.

**Palabras-clave:** comunidad étnica raizal, percepción, conflictos ambientales, cambio climático, reducción del riesgo de desastres

## Autor

---

### Jorge Eduardo Vásquez-Santamaría

Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Candidato a Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Docente investigador del grupo de investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica Luis Amigó.

## Abstract

The article is based on the question of what perceptions the Raizal ethnic community of San Andrés, Providencia and Santa Catalina contributes to the updating of public policies for the adaptation and mitigation of climate change and for Disaster Risk Management (DRM). The perspectives and assessments of this ethnic community on these conflicts are explored, emphasizing the causes and consequences associated with them, as well as the assessments they make of environmental and climate risk conflicts in order to prioritize a public agenda. To this end, a qualitative, hermeneutic and phenomenological methodology was used, with the collection of information through five semi-structured interviews, three focus groups and three problem trees with members of the Raizal ethnic community. The perceptions offer an ethnic referential that values the overpopulation of San Andrés as the most relevant conflict, which is replicated as a tension for the islands of Providencia and Santa Catalina, where, based on local governance exercises, they have managed to contain the advance of foreigners, stimulated by the tourism sector.

**Keywords:** raizal ethnic community, perception, environmental conflicts, climate change, disaster risk reduction.

## Résumé

L'article est basé sur la question de savoir quelles perceptions la communauté ethnique Raizal de San Andrés, Providencia et Santa Catalina apporte aux conflits liés aux risques environnementaux et climatiques présents sur leur territoire, qui contribuent à la mise à jour des politiques publiques pour l'adaptation et l'atténuation du changement climatique et pour la gestion des risques de catastrophe (DRM). Les perspectives et les évaluations de cette communauté ethnique sur les conflits susmentionnés sont explorées, en mettant l'accent sur les causes et les conséquences qui y sont associées, ainsi que sur les évaluations qu'elle fait des conflits liés aux risques environnementaux et climatiques afin de donner la priorité à un programme public. À cette fin, une méthodologie qualitative, herméneutique et phénoménologique a été utilisée, avec la collecte d'informations par le biais de cinq entretiens semi-structurés, trois groupes de discussion et trois arbres à problèmes avec des membres de la communauté ethnique Raizal. Les perceptions offrent un référentiel ethnique qui considère la surpopulation de San Andrés comme le conflit le plus important, qui est reproduit comme une tension pour les îles de Providencia et Santa Catalina, où, sur la base d'exercices de gouvernance locale, ils ont réussi à contenir l'avancée des étrangers, stimulée par le secteur du tourisme.

## Resumo

O artigo baseia-se na questão de saber que percepções a comunidade étnica Raizal de San Andrés, Providencia e Santa Catalina traz aos conflitos de risco ambiental e climático presentes no seu território, que contribuem para a atualização das políticas públicas de adaptação e mitigação das alterações climáticas e de Gestão do Risco de Desastres (GRD). São exploradas as perspectivas e avaliações desta comunidade étnica sobre os referidos conflitos, enfatizando as causas e consequências a eles associadas, bem como as avaliações que fazem dos conflitos de risco ambiental e climático para a priorização de uma agenda pública. Para o efeito, foi utilizada uma metodologia qualitativa, hermenêutica e fenomenológica, com a recolha de informação através de cinco entrevistas semi-estruturadas, três grupos focais e três árvores de problemas com membros da comunidade étnica do Raizal. As percepções oferecem um referencial étnico que valoriza a sobrepopulação de San Andrés como o conflito mais relevante, que se reproduz como uma tensão para as ilhas de Providencia e Santa Catalina, onde, com base em exercícios de governação local, se conseguiu conter o avanço dos estrangeiros, estimulado pelo sector do turismo.

**Palavras-chave:** comunidade étnica raizal, percepção, conflitos ambientais, alterações climáticas, redução do risco de catástrofes.



Percepciones raizales sobre cambio climático y riesgo de desastres

**Mots-clés :** communauté ethnique de Raizal, perception, conflits environnementaux, changement climatique, réduction des risques de catastrophes

## Introducción

En Colombia, el cambio climático y la gestión de los riesgos ejemplifican la dicotomía entre la realidad que se evidencia en los hechos y las regulaciones y políticas que se proponen hacer una adecuada administración de ese contexto. Las apuestas jurídicas de años recientes que rigen el ordenamiento territorial y la planeación social y económica incluyen la variable climática en respuesta a los deberes pactados en las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres —Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendai (2015)- y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)—, medidas que hacen de Colombia un Estado que está ajustando sus disposiciones a la GRD y a la adaptación y mitigación al cambio climático.

Entre los ejemplos, sobresale la Ley 1523 de 2012, que instituyó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta ley define el cambio climático como la

Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado [y que] se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras. (Ley 1523, 2012, Artículo 4, 6)

En cuanto a la adaptación, esta se entiende como el conjunto de procedimientos que permiten ajustar las condiciones humanas y naturales a los estímulos climáticos; se trata, pues, de un marco jurídico que despierta un especial interés sobre los eventos naturales hidrometeorológicos por ser los más recurrentes e intensos en el territorio nacional (Ayala y Ospino, 2023).

El avance normativo y político evidencia que la institucionalidad colombiana viene adquiriendo una comprensión más especializada sobre el cambio climático y la GRD, pero no suele corresponderse con su apropiación social. Por regla general, la ciudadanía “sigue viendo los desastres como fenómenos naturales extremos, derivados de condiciones meteorológicas adversas —y excepcionales— o como una externalidad inevitable de los procesos productivos” (González, Meira y Gutiérrez, 2020, p. 844). Esto distorsiona la comprensión y valoración del cambio climático y de los desastres naturales como problemas públicos, y afecta la posibilidad de consolidar una gobernanza climática, asumida como las modalidades que los actores sociales, públicos, privados e institucionales pueden emplear para articular objetivos climáticos, gestionar procesos de planeación y ejecutar acciones con sentido de autoridad e incidencia (Anguelovski y Carmin, 2011).

La eficacia de las políticas climáticas puede aumentar con la participación y con el compromiso de la ciudadanía (Satorras et al., 2023), siempre que pueda promover la elaboración de iniciativas de base social (Cloutier et al., 2018). Esa participación ha sido un imperativo por el cual ha debido luchar la comunidad étnica raizal del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el caribe occidental de Colombia. A través de diversas demandas (Corte Constitucional 1993 C – 530,

*El estudio de las percepciones es un insumo para actualizar, aclarar y detallar el referencial étnico sobre políticas públicas en cambio climático y GRD y, con ello, proporcionar referentes para hacer eficaz la actuación de la administración.*

1994 C – 086, 1999 C – 053, 2014 T – 800, 2017 SU – 097, 2018 T – 308 y 2022 T – 333), se ha develado el ejercicio de una ciudadanía que está cifrada en la comprensión del ambiente como escenario esencial de la vida individual y colectiva, con el cual ancestralmente se han construido sentidos que definen su ser y su hacer, incluso en las adversidades de las amenazas y las vulnerabilidades que se intensifican por la emergencia climática.

La comunidad étnica raizal responde a una “mezcla de elementos considerados homogéneos y puros, lo europeo, lo africano y posteriormente, lo afrocaribeño. Dicha consideración es problemática en términos de identidad étnica porque exalta la “pureza de la sangre” y de los orígenes como un atributo excepcional” (García Taylor, 2010, p. 13). Se trata de una comunidad étnica definida por un proceso histórico que tiene en sus bases el poblamiento insular de los indígenas Miskito Sumo Matapalpa, proveniente de la costa occidental de Centroamérica, a los que luego se sumó la colonización británica puritana, de religión calvinista, remplazada por la colonización española después del conflicto territorial de 1642 (García Taylor, 2010).

Las distintas demandas de la comunidad étnica raizal son un referencial de política pública de altísimo valor, si se tiene presente que con él se accede al grupo de imágenes, representaciones y disposiciones que direccionan los parámetros de actuación del Estado y los objetivos de una política pública específica (Muller, 2000). A través de las pretensiones llevadas a sede judicial, se develan muchas de las construcciones sociales entorno a las afectaciones diferenciales que padece la comunidad étnica por conflictos ambientales y por riesgos climáticos que no han sido leídos, comprendidos, abordados y/o gestionados de forma debida por las autoridades competentes e, incluso, por la misma comunidad.

Si bien el derecho de acceso a la justicia contribuye a la conformación de los referenciales étnicos, no es una vía que agota la configuración de las representaciones e imágenes que tiene la comunidad étnica raizal sobre los conflictos ambientales y por riesgos climáticos, la cual se mantiene atada a la pervivencia de afectaciones en su vida individual y en relación con esos conflictos. En el contexto descrito se preguntó ¿Qué percepciones aporta la comunidad étnica raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina frente a los conflictos ambientales y por riesgos climáticos, que contribuyan a la actualización de políticas públicas para la adaptación y mitigación del cambio climático y para la GRD? Los hallazgos emanan de la exploración de las perspectivas y las valoraciones de la comunidad étnica raizal frente a esos conflictos, acudiendo a las elaboraciones individuales y colectivas sobre sus causa y efectos, así como a la valoración que

hacen de los mismos para priorizar una agenda pública en el área insular.

El estudio de las percepciones es un insumo para actualizar, aclarar y detallar el referencial étnico sobre políticas públicas en cambio climático y GRD y, con ello, proporcionar referentes para hacer eficaz la actuación de la administración. En México, la relevancia de las percepciones se evidencia en el estudio de Mirenda (2020) sobre las causas y efectos del cambio climático en Jalisco, al igual que las investigadas por Soares, García y Manzano (2018) en Chiapas; Corona (2018) lo hizo en el Estado de Puebla con migrantes de retorno; Janacua y Poma (2020) con población estudiantil de Michoacán, y Mendoza y Rodríguez (2021) hicieron lo propio con población estudiantil de Morelos. En Perú, Torres-Slimming (et al., 2021) indagó las percepciones sobre el cambio climático en las regiones de Cusco, Loreto y Piura; en Cuba el antecedente se registra con Lorenzo-Carreiro (et al., 2023), y en Guatemala con Viguera (et al., 2018) que las indagó en pequeños agricultores.

Para dar respuesta a la pregunta, primero se reconoce el contexto ambiental del departamento a partir de los conflictos ambientales y por riesgos climáticos identificados y analizados por actores no raizales, muchos de los cuales han determinado la formulación de políticas públicas para ese territorio, y, luego, se comparten perspectivas y valoraciones de la comunidad étnica raizal.

## Metodología

Las percepciones sobre conflictos ambientales y riesgos climáticos “se construyen a partir de los condicionamientos sociales, los cambios observables en el entorno físico, así como las experiencias y agencia individuales, que pueden variar significativamente dentro de un grupo y que dependen del grado de vulnerabilidad de los sujetos” (Mirenda, 2020, p. 31). Esa aprehensión de las percepciones justificó acudir a la investigación cualitativa, toda vez que el objeto de estudio se concentró en la experiencia de vida de una comunidad étnica que está amenazada por conflictos asociados con el territorio, el clima, y con los recursos naturales, lo que exigió indagar sus percepciones acudiendo a la experiencia acumulada en “sus prácticas sociales, sus palabras y discursos, sus memorias y sus olvidos, sus propósitos de cambio, resistencia o sometimiento” (Uribe, 2012, p. 11).

La ruta metodológica se guió por la hermenéutica, que orientó los pasos iniciales para definir la raizalidad como la condición étnica que determina las percepciones indagadas. El primer momento de ese método fue la precom-

preensión, una aproximación reflexiva y consciente sobre los conflictos y sobre su relación con las causas y los efectos del cambio climático y los desastres por eventos naturales, en la que tuvo lugar la posición y la apropiación de esas realidades por parte del investigador (Roldán, Restrepo & Vásquez, 2023). Luego se cuestionó la realidad precomprendida, lo que dio paso a depurar prejuicios con el objetivo de sanear lo estudiado y adelantar la fusión del horizonte del investigador con la realidad social del archipiélago.

La fusión de horizontes fue un momento que se definió por la incorporación de la fenomenología, pues se trata de un método que trabaja la percepción de los sujetos desde la experiencia de lo vivido (Morse & Richards, 2002). Los participantes se identificaron como raizales por autodenominación, incluso varios lo justificaron en términos muy similares a los expuestos por Bent (2002 citado en Ramírez y Restrepo, 2002): “descendientes de los antiguos pobladores con un vínculo cultural y de sangre por la vía materna o paterna con un mínimo de dos generaciones” (p. 39), a lo que sumaron el habla del creole y la práctica de la religión protestante.

La condición étnica raizal de los participantes permitió aprehender las significaciones de los conflictos ambientales de cara al cambio climático y la GRD a partir de la temporalidad, la espacialidad, la corporalidad y la comunalidad (Álvarez Gayou, 2003). Estos elementos se aseguraron gracias al nacimiento de los participantes en el archipiélago, a su pertenencia a la comunidad étnica raizal, y a su permanencia durante amplios periodos de vida en la zona insular, lo que aseguró cúmulos de vivencias y experiencias cifradas en las construcciones sociales realizadas en y con el territorio y el maritorio<sup>[2]</sup>, lo que define formas de pensar y narrarse en el mundo de acuerdo con las vivencias en el contexto que arrojan significaciones específicas. Lo anterior condujo a que los participantes se refirieran de forma indistinta a todo el archipiélago, sin hacer excepciones relacionadas con su lugar de nacimiento o su domicilio.

La fenomenología comenzó con la descripción de la insularidad, de las circunstancias ambientales, climáticas y de riesgos, a lo que siguió una toma de conciencia reflexiva sobre los conflictos ambientales y por los riesgos climáticos en la cual se posibilitó la búsqueda de diferentes perspectivas interpretativas y comprensivas entre los participantes. Con base en ello, las técnicas se encaminaron en la búsqueda de las estructuras y esencias de los conflictos, lo que dio paso a la significación de sus causas y efectos, así como a su preponderancia.

[2] Para el caso de la comunidad étnica raizal Gutiérrez Escobar (2019) explican: “establece una estrecha relación y continuidad territorial entre espacios terrestres y acuáticos (costas, manglares y arrecifes) o entre distintos ecosistemas acuáticos (Camargo & Camacho, 2019; Márquez, 2019; Toro Pérez, 2017, p.138).”

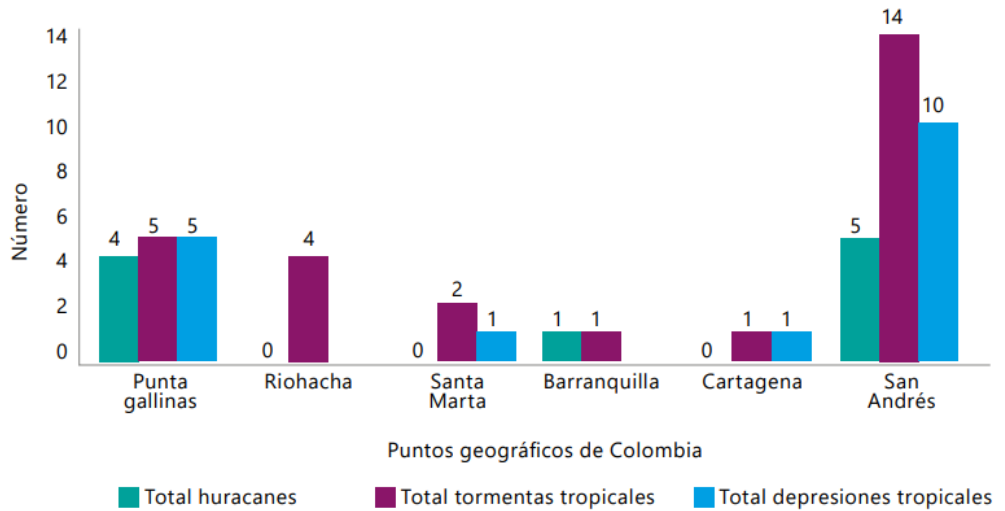
La fenomenología se trabajó por medio de cinco entrevistas semiestructuradas a líderes raizales sociales y comunitarios, dos mujeres y tres hombres, una técnica que se ejecutó por medio de plataformas virtuales debido a la localización de los entrevistados, todos domiciliados en el archipiélago. Además, se consolidaron tres grupos para la recolección de información; con cada uno se empleó la técnica oral del grupo focal seguido por la construcción de la técnica interactiva del árbol de problemas, lo que totalizó tres ejercicios con cada técnica. Uno de los grupos se integró por personas raizales de organizaciones de activismo social y ambiental localizado en el archipiélago, que contó con cuatro mujeres y dos hombres, el segundo grupo se localizó en Bogotá, conformado también por cuatro mujeres y dos hombres, y el tercer grupo se integró por seis estudiantes de Derecho de una universidad en Medellín, dos mujeres y cuatro hombres, todos jóvenes pertenecientes a la comunidad étnica raizal.

Ambas técnicas fueron ejecutadas por medio de plataformas virtuales que facilitaron la interacción y expresión de los participantes. En un primer momento se realizaron los grupos focales, en los cuales se privilegió la oralidad como fuente de reflexión consciente sobre el fenómeno indagado; luego se emplearon los árboles de problemas, donde se siguió la siguiente secuencia: descripción grupal de las causas de los conflictos ambientales y riesgos climáticos; identificación y selección grupal de los problemas derivados de las causas, e identificación y escogencia grupal de los efectos generados por los problemas. Luego se hizo una revisión colectiva del árbol de problemas, y se procedió con su interpretación.

## Conflictos Ambientales en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Contexto a partir de Actores No Raizales

El archipiélago es un territorio que, en términos ambientales, climáticos y de riesgos por eventos naturales, ha sido contextualizado a partir de los conflictos identificados y valorados por actores no raizales, que se caracterizan por su permanencia en el territorio, algunos con tendencias a la intensificación y que perfilan estos problemas públicos en el marco de políticas que no han alcanzado su solución.

Según la estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del departamento, Conpes 3058 (DPN, 1999), para finales del siglo pasado el 40% de la población en edad laboral activa se encontraba desempleada, y la laboralmente activa estaba adscrita a los sectores turístico y comercial. A pesar de las cifras, en comparación con el resto del país, en principio la realidad de las islas no es preocupante, puesto que en 2023, de las 32 capitales de



**Gráfica 1.** Ciclones tropicales en Colombia. UNGRD, 2016 a partir de la base de datos del Centro Nacional de Huracanes de Miami (1842 – 2014)

**Fuente:** Comisión Colombiana del Océano (2018) Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros – PONEC. Bogotá.

departamento, San Andrés ocupó el puesto 30 en la tasa de desempleo (DANE, 2023), una tendencia positiva que ha hecho del archipiélago un territorio con bajo nivel de desocupados laborales, a pesar de la fuerte crisis causada por la llegada del COVID-19.

No obstante, las condiciones del mercado laboral contrastan con los niveles de pobreza:

el 42% de los hogares se consideran pobres. Algo muy parecido a lo que señala el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el cual la población de la isla tiene un 40.84% de insatisfacción por temas como prestación de servicios públicos, un sistema de salud que no opera adecuadamente, bajos niveles de calidad en la educación (PONEC, 2018, p. 20)

Todo esto da lugar a la pobreza que se refleja en el nivel de vulnerabilidad, y el aumento de la primera se traduce en el incremento de la segunda. La vulnerabilidad se intensifica si se tiene presente el incremento histórico de la población en el reducido territorio de las islas, donde se pasó de “5.675 personas en el año 1950, a 50.094 en 1993, y 57.324 en 1999. La densidad poblacional pasó de 116 personas/km<sup>2</sup> en 1950, a 1.021 en 1993, y a 1.170 personas en 1999.” (DNP, 1999, p. 11). Estos registros aumentan en años recientes para la isla de San Andrés, que reporta 6,000 habitantes/km<sup>2</sup> (PNUD, 2015). El crecimiento demográfico se traduce en una alta demanda de recursos como el agua y los alimentos (De la Cid, 2011); es claro, además, que el aumento de la población no marchó de manera equilibrada con el manejo ambiental (Aguilera, 2016). No obstante, la sobrepoblación se ha concentrado en San Andrés toda vez que las restricciones de acceso empleadas en la isla de Providencia han evitado el turismo masificado (Donegan y Huertas, 2018). Esto ha dado lugar a dos contextos territoriales en el mismo archipiéla-

go, en donde, además, varían los conflictos ambientales y por riesgos climáticos: por un lado, la isla de San Andrés y, por el otro, las islas de Providencia y Santa Catalina.

La condición socioeconómica se traduce en niveles de vulnerabilidad ambiental, pues la carga demográfica representa una “alta presión sobre los recursos naturales” (PNUD, 2015, p. 73). Esto incluye tensiones sobre el suelo, lo que genera concentración de asentamientos subnormales con necesidades básicas insatisfechas del 52% en la isla de San Andrés (PNUD, 2015), con 63 ocupaciones indebidas de playas y terrenos de baja mar (DNP, 2020). A ello se suman las altas amenazas de ciclones tropicales, inundaciones y erosión del borde costero (PNUD, 2015), una tendencia de eventos hidrometeorológicos que confirma la PONEC (2018), como se aprecia en la Gráfica 1.

De acuerdo con el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC, 2024) la amenaza por cambio climático en el departamento es baja, pero la sensibilidad al cambio climático es alta y se relaciona con una baja capacidad adaptativa, lo que hace del archipiélago un territorio con muy alta y alta vulnerabilidad y riesgo al cambio climático.

## Percepciones en la Comunidad Étnica Raizal frente a los Conflictos Ambientales

Las imágenes, representaciones y disposiciones que pueden direccionar los parámetros de actuación del Estado, y los objetivos de las políticas públicas para enfrentar los conflictos ambientales y por riesgos climáticos, parten de un referencial étnico raizal que, más que individual, es primordialmente colectivo. Resulta de las fenomenologías de quiénes son en y con el territorio, que develan un

vínculo donde lo ambiental, lo territorial y lo maritorial se asocia a su cultura como orden simbólico de relacionamiento y convivencia.

En consensos casi inalterables, emanaron referencias que, al tiempo que hacen posible identificar las percepciones sobre los conflictos ambientales y por riesgos climáticos, también permiten valorarlos para ponderar alternativas que orienten una agenda pública sobre adaptación y mitigación al cambio climático y sobre GRD. En las narrativas se intercalaron percepciones globales sobre el archipiélago, otras específicas sobre San Andrés, y algunas sobre las islas de Providencia y Santa Catalina.

Sobre San Andrés, la técnica de árbol de problemas develó tres conflictos ambientales cuya valoración permite su ponderación; el que más preocupaciones generó fue el de la sobrepoblación, seguido por la contaminación, y por la gestión pública y social que se hace de los dos anteriores. En relación con la sobrepoblación, los participantes hicieron un recurrente énfasis en el aumento de construcciones en zonas indebidas, de edificaciones en áreas de playa, y en la ocupación de acuíferos, lo que se traduce en la ocupación y el uso indebido de espacios públicos con valores ecosistémicos. Por su parte la contaminación es un problema multidimensional representado en el incremento de residuos sólidos, las emisiones atmosféricas de fuentes móviles, la contaminación de recurso hídrico, y la aparición e incremento de la contaminación auditiva. Si bien el conflicto asociado a la gestión no excluye la participación de la comunidad, el sentir se focaliza en el rol desempeñado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) como autoridad ambiental en el departamento.

Las causas de los conflictos valorados no son excluyentes entre sí, por el contrario, responden al carácter interdependiente entre el ambiente, el territorio y el clima y, a la par de esa condición, al igual que en los problemas, fue posible ponderar esas causas. La principal es el incremento de personas en la isla de San Andrés, un exceso que no es objeto de medidas de control suficientes ni en el ingreso ni en la salida de la isla, y que es el detonante de las presiones sobre los recursos naturales renovables requeridos para los sectores turístico, comercial y residencial. La causa demográfica es interdependiente con las falencias en la gestión de los residuos sólidos, con su incremento a partir de la visita de personas continentales, y con la ineficacia de las acciones administrativas de la CORALINA. Es igualmente interdependiente con la emisión de fuentes móviles, y con la negligencia e irresponsabilidad que conlleva el incumplimiento de la corresponsabilidad ambiental.

Lo anterior se ha traducido en un desequilibrio en el ordenamiento territorial del archipiélago y de la capacidad de soporte del territorio, asumida como “la cantidad máxima de viviendas que puede soportar una porción de territorio en condiciones de habitabilidad adecuada, determinadas por estándares de espacio público y equipamientos por persona y una movilidad óptima” (Fajardo Valderrama, 2004). Esa cantidad está directamente vinculada a la capacidad de carga turística, que excede los límites de la intensidad y el volumen que puede aguantar una determinada zona geográfica sin que cause daños ambientales irreparables (López Bonilla y López Bonilla, 2008).

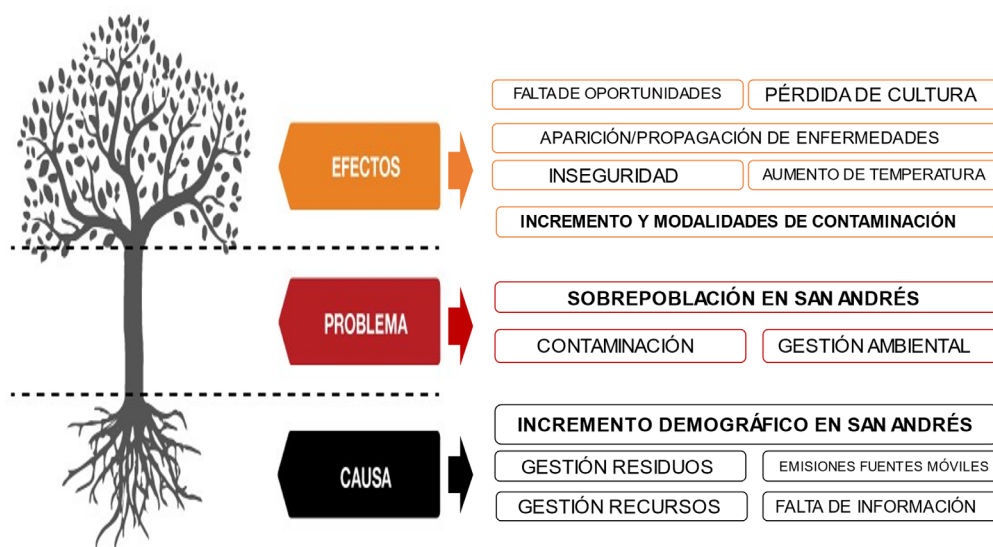
Como consecuencia de los conflictos, los participantes han experimentado condiciones de vida caracterizadas por el aumento y la diversificación de la contaminación, que van desde la presencia excesiva de basuras, la contaminación atmosférica, la presencia de aguas tóxicas y la alteración de acuíferos, hasta la contaminación auditiva y la ocupación de espacios públicos naturales. A ese efecto le sigue la aparición de la inseguridad social y de enfermedades contagiosas que se propagan con facilidad debido a las deficiencias del sistema de salud; también, aunque en menor medida, se valora el aumento de las temperaturas y los intempestivos cambios en el clima, la pérdida de la cultura raizal ante el deterioro del territorio y las limitaciones por la falta de oportunidades.

Las percepciones develadas a través del árbol de problemas coincidieron con la información previamente aportada por los participantes en los grupos focales, donde se ve que la sobrepoblación es el conflicto que padece la isla de San Andrés de forma acentuada, y que amenaza a las islas de Providencia y de Santa Catalina, al tiempo que es el detonante de los conflictos asociados con la contaminación y el cambio climático:

la sobrepoblación, ahí es donde empieza, empieza el tema sobre lo ambiental, sólo ambiental. Entonces ellos digamos, la mezcla entre continental y raizal ya han llegado y se han situado en sitios donde no se deben construir, por ejemplo, y esos son sitios que cuando llueve ya sube la marea, sube el pantano y se inunda. [...] esos son los mismos que cogen y roban el cobre de los postes y se van para allá y lo queman, queman el cobre para venderlo, pero lo dejan encendido, y entonces se enciende el relleno sanitario. También son los mismos de la basura, tú ves un colchón viejo en la calle, ves muebles viejos, ves neveras viejas, sofacamás viejos. (GFE, 2023).

La sobrepoblación se percibe como una fuente multi-causal de distintas realidades complejas, en especial en la isla de San Andrés, donde toma relevancia el cambio climático:





**Gráfica 2.** Árbol de problemas isla de San Andrés  
 Fuente: Elaboración del autor (2023).

[...] los huracanes que han pasado por San Andrés han demostrado la vulnerabilidad total que tiene el pueblo raizal frente a esos fenómenos, esos fenómenos naturales, entonces que el principal conflicto medioambiental es la responsabilidad que tienen los gobiernos en esa vulnerabilidad histórica a la cual se ha sometido al pueblo raizal, y por qué vulnerabilidad histórica, paso nuevamente a explicar algo sobre cuáles han sido, pues esos elementos históricos de los conflictos ambientales que han generado ese estado de vulnerabilidad, ya lo he mencionado y es algo general, la sobrepoblación, la presión poblacional. (GFO, 2023)

La sobrepoblación es el hecho generador de la demanda de suelos urbanizables y edificables en un territorio donde la población local presenta altos niveles de pobreza. Esa situación genera la aparición de asentamientos subnormales y la ocupación de áreas ambientalmente sensibles, donde la vulnerabilidad se incrementa a raíz del desconocimiento de las delicadas condiciones de las zonas ocupadas, lo que se suma a la vulnerabilidad climática que experimenta el archipiélago:

En esos sectores que serán humedales, manglares, se han asentado personas, la mayoría son continentales, como lo dice uno, no son del territorio y han hecho sus viviendas sus casas allí, pero los raizales también han vendido esos terrenos como si fueran de ellos cuando esos predios no eran, digamos que eran del Estado, y se han adueñado y han hecho negocios, han lucrado. (GFY, 2023)

[...] la sobrepoblación ha conllevado a que se hayan disminuido muchas cosas. O que hayan aumentado más, haya habido otros problemas, entonces tenemos la falta del agua, tenemos el tema de los residuos sólidos, el tema de fauna que, pues, la gastronomía de la cultura raizal está basada principalmente en el uso de fauna característica de que hace parte de la biodiversidad de las islas que actualmente están amenazadas. (GFO, 2023)

Igualmente, las percepciones construidas a partir del árbol de problemas se corresponden con aquellas construidas por medio de las entrevistas, donde la narrativa sobre el cambio climático adquirió mayor consideración y relevancia en la representación étnica sobre los conflictos que experimentan en el territorio:

Aprender a adaptarse a esas condiciones que pues hace ya tres años aproximadamente vivimos el tema, sufrimos todos con el tema del huracán. Ahora estamos sufriendo bastante, pues en providencia está haciendo demasiado calor. [...] las islas están muy calientes y pues eso no es una buena noticia (GFO, 2023).

El cambio climático nos ha llevado a una situación bastante preocupante, porque nosotros hace muchos años, en todo nuestro recorrer, recorrido histórico, pues tenemos, sufrimos, mal tiempo, hubo huracanes, pero no con la frecuencia con la que hoy se está dando, entonces eso es una alarma para nosotros (ED, 2023)

Si bien las percepciones sobre los conflictos ambientales y por riesgos climáticos se hacían extensibles a todo el archipiélago, es necesario evidenciar los especiales cambios que develaron sobre algunos de los conflictos en las islas de Providencia y Santa Catalina. Si bien la sobrepoblación fue reconocida como el principal conflicto, para Providencia y Santa Catalina se percibe como un hecho no consolidado que representa una amenaza potencial incentivada por el sector turístico consolidado en la isla de San Andrés. Además, la contaminación no se significa con la misma preocupación que para San Andrés, pero sí la gestión de la administración pública sobre el territorio, en especial con las actuaciones de manejo de desastres, con las de emergencia, rehabilitación y reconstrucción después de los pasos de los huracanes.



**Gráfica 3.** Árbol de problemas islas de Providencia y Santa Catalina  
**Fuente:** Elaboración del autor (2023).

En consecuencia, la sobrepoblación se mantiene como la causa principal de los conflictos en Providencia y Santa Catalina, con variaciones en la interdependencia que tiene con otros supuestos, donde emerge la presión del sector turístico por expandir e intensificar ese servicio en las islas, para desarrollar infraestructura. La contención de estos últimos conflictos se vio acompañada por el reconocimiento de los riesgos climáticos a partir de la experiencia con los huracanes Iota y Julia, lo que a su vez fue leído como parte de las consecuencias, donde el cambio climático y el aumento de la temperatura cobran mayor relevancia que en San Andrés.

## Conclusiones

La formulación y ejecución de políticas sobre cambio climático y GRD tienen en Colombia un referencial jurídico y político de reciente actualización y progresivo desarrollo que le permite al Estado trabajar para sobreponer su capacidad preventiva y precautoria sobre su respuesta reactiva. Más que la incorporación de una variable ambiental en los procesos de toma de decisiones que definen las distintas dimensiones de la planeación, se trata de la incorporación de una variable climática que proporciona seguridad jurídica a las actuaciones administrativas, que puede ser replicada y desarrollada por las distintas escalas institucionales en el territorio con la población.

Pero el referencial de una política pública está lejos de agotarse en disposiciones jurídicas y políticas adoptadas y definidas por el Estado, muchas veces de manera particular. El referencial de las políticas públicas sobre cambio climático y GRD requieren de la base social local, donde la práctica y la vivencia develen las construcciones socia-

les del territorio y, con ellas, los conflictos ambientales que lo atraviesan.

La ampliación del referencial de las políticas públicas para cambio climático y GRD con la comunidad étnica raizal se enriquece a partir del empoderamiento comunitario por medio de la recolección de sus percepciones, lo que hace de su exploración un estudio novedoso y pertinente, siempre que las percepciones que emanan de sus relaciones con el territorio sean una plataforma para la interpretación de sentidos que aproximan a la comprensión de realidades valoradas a partir de las vivencias individuales y colectivas.

Pero las percepciones de la comunidad étnica raizal no han sido un referencial directo de políticas públicas, o por lo menos no es posible asegurar que hayan servido de soporte a políticas que han sido formalizadas priorizando sus percepciones. La sistematización de los conflictos ambientales registrados ha permitido su identificación y análisis primordialmente por actores no raizales.

En el caso de San Andrés, los conflictos se dividen en dos grandes grupos: los antrópicos, y los de tipo natural. En los primeros, la insatisfacción de necesidades básicas en la creciente población devela una fuerte inequidad social que altera el ordenamiento territorial de la isla, así como el ordenamiento ambiental. Hay una demanda creciente de servicios ambientales que se ve fuertemente tensionada por los usos turístico y comercial de los cuales justamente depende la tasa de empleo, lo que ha desencadenado conflictos por el suelo y por el acceso a los servicios ambientales, detonando asentamiento subnormal, algo constantemente tensionado por el incremento demográfico.

Si bien las amenazas por eventos naturales hidrometeorológicos han estado presentes, los conflictos naturales y por riesgo climático se definen a partir de los riesgos socialmente construidos, por eso la vulnerabilidad y la exposición a las amenazas naturales son una constante histórica, no solo en la isla de San Andrés, sino en Providencia y Santa Catalina, y están asociadas a deficiencias en el ordenamiento territorial, en la gobernabilidad y en la gobernanza.

A partir de las percepciones de la comunidad étnica raizal, la definición de políticas públicas sobre conflictos ambientales, climáticos y por GRD tiene como referencial étnico un consenso que devela que la sobrepoblación de la isla de San Andrés es percibida como el principal conflicto para la comunidad étnica raizal, y se replica como una tensión de alta relevancia para las islas de Providencia y Santa Catalina que, a partir de constantes ejercicios de gobernanza local, han logrado contener el avance de foráneos estimulados por el sector turístico.

Las percepciones sobre la sobrepoblación están directamente vinculadas con el fenómeno demográfico, en el cual se comprueban las deficiencias en las políticas y acciones de control de ingreso, estancia y salida de la isla; la presión que ejerce el sector turístico y comercial para incrementar la llegada de foráneos, y las múltiples debilidades de planeación y gestión de las autoridades competentes para prevenir la tensión en la demanda sobre los servicios ecosistémicos.

## Referencias

- AGUILERA, M. (2016) Geografía económica del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En: Meisel, A. y Aguilera, M. (Eds.). *Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (pp. 47 – 117). Banco de la República.
- ÁLVAREZ GAYOU, J. L. (2003) *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Paidós.
- ANGUELOVSKI, I., Y CARMIN, J.A. (2011). Something borrowed, everything new: Innovation and institutionalization in urban climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(3), 169-175. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2010.12.017>
- AYALA GARCÍA, J., Y OSPINO RAMOS, K. (2023) *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*. Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Banco de la República de Colombia. [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10669/DTSERU\\_317.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10669/DTSERU_317.pdf?sequence=8&isAllowed=y)
- CLOUTIER, G., PAPIN, M., Y BIZIER, C. (2018). Do it yourself (DIY) adaptation: Civic initiatives as drivers to address climate change at the urban scale. *Cities*, (74), 284– 291. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.12.018>
- COMISIÓN COLOMBIANA DEL OCEANO (2018) *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros – PNOEC*. <https://cco.gov.co/pnoec/>
- LEY 1523 DE 2012. (2012, 24 DE ABRIL). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial N. 48.411.
- CORONA JIMÉNEZ, M. A. (2018) El conocimiento, la percepción y disponibilidad para afrontar el cambio climático en una población emergente, los migrantes de retorno. *Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 28(52), 2 – 28. <https://doi.org/10.24836/es-v28i52.578>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (1999). *Compes 3058 Estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%3%B3micos/3058.pdf>
- DONEGAN T., Y HUERTAS B. (2018) Notes on some migratory birds rare, new or poorly known on Isla Providencia, Colombia. *Conservación Colombiana*, (25) 56-63.
- FAJARDO VALDERRAMA, S. (2004) La capacidad de soporte del territorio, un instrumento para definir las condiciones de habitabilidad de la ciudad en el plan de ordenamiento territorial del municipio de Medellín. *Revista de la Información Básica*, 1(2) [https://sitios.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/potadilla\\_r2.htm](https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/potadilla_r2.htm)
- GARCÍA TAYLOR, S. A. (2010). Los “Half and Half of Fifty Fifties” de San Andrés. Los actores invisibles de la raizalidad (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia). Repositorio de la Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/70209>
- GONZÁLEZ GAUDIANO, E., MEIRA CARTERA, P. A., Y GUTIÉRREZ PÉREZ, J. (2020) ¿Cómo educar sobre la complejidad de la crisis climática? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 25(87), 843 – 872.
- GUTIÉRREZ ESCOBAR, L. (2019) Diversidad biocultural, agricultura raizal y soberanía alimentaria en San Andrés y Providencia (Colombia). *Tábulas Raras* (32) <https://doi.org/10.25058/issn.2011-2742>
- JANACUA, J., Y POMA, A. (2020) Percepciones del cambio climático en estudiantes de educación media básica rural. *Ciencias Sociales. Revista Multidisciplinaria*, 2(1) <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/449/4492059004/index.html>
- LORENZO-CARREIRO, A., RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, D. R., FERNÁNDEZ CASTILLO, E., Y ROQUE DOVAL, Y. (2023). Percepciones y actitudes sobre el Cambio Climático según la identidad ambiental de personas cubanas. *Revista Iberoamericana de psicología*, 16(1), 27–39. <https://doi.org/10.33881/2027-1786.rip.16104>
- LÓPEZ BONILLA, J. M., & LÓPEZ BONILLA, L. M. (2008) La capacidad de carga turística: revisión crítica de un instrumento de medida sostenible. El periplo sustentable, (15), 123–150. <https://rperiplo.uaemex.mx/article/view/5047>
- MENDOZA URIBE, I., Y RODRÍGUEZ LÓPEZ, O. (2021) Percepción social del cambio climático en estudiantes de Bachillerato Técnico en Jiutepec, Morelos, México. *Revista Iberoamericana Ambiente y Sustentabilidad*, 4, 1–16. <https://doi.org/10.46380/rias.vol4.e121>
- MIRENDA, C. (2020) Percepciones del Cambio climático en Perspectiva de género en Jalisco, México. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (28), 31–48. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.28.2020.4307>.
- MULLER, P. (2000) *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- PÉJOVES-MACEDO, J. A. (2015). Los convenios internacionales marítimos de prevención e indemnización por la contaminación de los buques: especial referencia al Anexo VI del MARPOL y la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero. *Advocatus*, (031), 399-411. <https://doi.org/10.26439/advocatus2015.n031.4374>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (2015) *Plan Departamental de Gestión del Riesgo. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. PNUD.
- RAMÍREZ S. Y RESTREPO L., (2002) Textos y testimonios del archipiélago: Crisis y Convivencia en un Territorio Insular. *Cuadernos del Caribe*, (4), 13–15. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ccaribe/article/view/64912/59842>
- ROLDAN, A. M., RESTREPO, C., & VASQUEZ, J. E. (2023). El ejercicio de los derechos de acceso a la información y la participación en asuntos ambientales en la protección de los derechos bioculturales e intergeneracionales. *The Qualitative Report*, 28(2), 465-490. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2023.5655>
- SATORRAS GRAU, M., LARA-GARCÍA, Á., RUIZ-MALLÉN, I., DEL MORAL, L., BERRAQUERO DÍAZ, L., OTEROS-ROZAS, E., Y MARCH, H. (2023). Social involvement on urban climate action and governance: lessons from Barcelona and Seville. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (96). <https://doi.org/10.21138/bage.3241>
- SOARES, D., GARCÍA, A., Y MANZANO, L. R. (2018) Cambio climático. Percepciones sobre manifestaciones, causas e impactos en el Distrito de Temporal Tecnificado Margaritas-Comitán, Chiapas. *Ciencia Ergo Sum*, 25(1), 1–30. <https://doi.org/10.30878/ces.v25n1a1>
- VIGUERA, B., ALPÍZAR, F., HARVEY, C. A., MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, R., SABORÍO-RODRÍGUEZ, M., Y CONTRERAS, L. (2019) Percepciones de cambio climático y respuestas adaptativas de pequeños agricultores en dos paisajes guatemaltecos. *Agronomía Mesoamericana*, 30(2), 313 – 331. <https://doi.org/10.15517/am.v30i2.33938>
- URIBE DE H., M. T. (2012) *El giro de la mirada*. En: Estrategias de investigación social cualitativa. El giro de la mirada. La Carreta Editores E. U.
- TORRES-SLIMMING, P., LÓPEZ FLÓREZ, L., CASTAÑEDA CHECA, K., DURAND GALARZA, O., TALLMAN, P., Y SALMON-MULANOVICH, G. (2021). Explorando percepciones del impacto del cambio climático en tres regiones en el Perú. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (8), 101-117. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.005>
- TREVES, T. (2009) Convenciones de Ginebra sobre el Derecho al Mar, de 1958. United Nations Audiovisual Library of International Law. <https://legal.un.org/avl/intro/introduction.html?tab=5>