RAIZAL WUMAN:
Kiiprs af kolcha ahn resistans

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

Informe sobre la salvaguarda de los derechos de las mujeres raizales



Informe Defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 1

www.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

Raizal wuman: kiiprs af kolcha ahn resistans

Informe sobre la salvaguarda de los derechos de las mujeres raizales

Informe Defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 1

Defensoría Delegada para Pueblos Étnicos

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

©2026, Defensoría del Pueblo de Colombia

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

PAULA CRISTINA APONTE URDANETA
Vicedefensora del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaria General

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensora Delegada para Pueblos Étnicos

LISA CRISTINA GÓMEZ CAMARGO
Defensora Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

JORGE IVÁN PALOMINO CASTRO
Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

LAURA PAMELA RUIZ GÓMEZ
Defensora Delegada para Política Criminal y Penitenciaria

LINA GUERRA TRIANA
Jefa de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

DUNÉN KANEYBIA MUELAS IZQUIERDO
DIANA CARRILLO GONZÁLEZ
Autoras

Luz Amanda Pasuy Miticanoy
Coordinadora de investigación

MARIA PAULA TUNJANO MARROQUÍN
LUZ MARINA SALINAS ALONSO
LAURA ANDREA DAZA OCAMPO
Revisión y comentarios

Agradecimientos especiales

CANE ROOTS ASOCIATION
CLEOTILDE HENRY VALBUENA
LITTLE HILL RAIZAL WOMENS ASSOCIATION
LIVING CULTURE IN ENGLISH CORPORATION
MARINELA KELLY JAMES
NEW GUINEA ASSOCIATION FOR THE DEVELOPMENT OF THE RAIZAL PEOPLE
RAIZAL SURVIVAL MOVEMENT
RED DE MUJERES RAIZAL
SILVIA JANETH VENNER SMITH
BENNET MCNISH NELSON
ALEJANDRO ARIAS

Coordinación y edición general

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

EVL
Diseño y diagramación

ALEJANDRA RESTREPO FRANCO
Corrección de estilo

DIANA CARRILLO GONZÁLEZ
Ilustraciones

Primera edición, noviembre de 2026

Defensoría del Pueblo de Colombia
Sede nacional: Calle 55 n.° 10-32
Bogotá, D. C., Colombia
Línea única nacional: 01-8000-914-814
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
https://www.defensoria.gov.co/

Diseño de portada e ilustraciones

La imagen de portada es una ilustración generada con ChatGPT (OpenAI) a partir de las fuentes documentales del volumen. Algunas fuentes consultadas documentan las movilizaciones del Pueblo Raizal tras la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012 sobre la controversia territorial y marítima entre Nicaragua y Colombia. Una consigna de estas movilizaciones decía, en traducción propia del inglés: «Devuélvanme mi territorio ancestral, devuélvanme mi mar, devuélvanme mi alimento, devuélvanme mi paz». Las demás ilustraciones del volumen se produjeron con la misma herramienta a partir de fotografías del grupo focal con mujeres del Pueblo Raizal en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de proteger su identidad y la confidencialidad del proceso, según los consentimientos informados otorgados.

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo. (2026). *Raizal Wuman: Kiiprs af Kolcha ahn Resistans: Informe sobre la salvaguarda de los derechos de las mujeres raizales (Informe defensorial Género, Mujer, Familia y Generación, vol. 1).*



Fotografía grupo focal, marzo 2026 Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

Contenido

Presentación 6

¿Cómo se elaboró el informe?.....10

1. El Pueblo Raizal y las mujeres raizales del archipiélago.....12

1.1. Quiénes son las mujeres raizales hoy.....14
1.2. Una historia de resistencia y despojo.....14
1.3. Las tensiones contemporáneas.....15

2. Marco teórico: lectura situada de género, mujer, familia y generación 18

2.1. La mujer raizal: memoria, libertad y maritorio.....19
2.2. La familia raizal: shier, linaje y cuidado comunitario.....20
2.3. Generación raizal: promesa, continuidad y razón de resistencia.....21
2.4. El género en clave raizal.....23
2.5. Una aproximación a la categoría de género, mujer, familia y generación.....24

3. Marco conceptual de los derechos 30

3.1. Libre determinación.....31
3.2. Territorio y maritorio.....32
3.3. Autonomía.....34
3.4. Gobierno propio.....36
3.5. Identidad cultural.....37
3.6. Participación.....39
3.7. Igualdad y no discriminación.....40
3.8. Del concepto al instrumento de evaluación.....42

4. Análisis de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 44

4.1. El universo evaluado y el resultado del tamizaje.....45

4.2. El consolidado: seis derechos sin medida evaluable y uno sometido a valoración sustantiva.....47

4.3. Brechas en la garantía de los derechos de las mujeres raizales.....50

5. Hallazgos defensoriales.....52

6. Recomendaciones 56

6.1. Condiciones habilitantes: representación, decisión y financiación.....58

6.2. Agenda para la salvaguarda de género, mujer, familia y generación raizal.....59

6.3. Información desagregada sobre mujeres raizales como precondición.....60

6.4. Contenidos mínimos de formulación y trazabilidad de los acuerdos.....60

6.5. Recomendaciones por derecho.....61

6.6. Garantías de cumplimiento.....63

7. Compromisos de la Defensoría del Pueblo.....66

Referencias.....68

Anexos.....72



Fotografía foto-voz, marzo 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (Chat

7

Presentación

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional y legal de promover, divulgar y proteger los derechos humanos, así como de acompañar y asesorar a los Pueblos Étnicos en la promoción de políticas públicas para su protección, presenta este informe sobre la salvaguarda de los derechos de las mujeres raizales desde el enfoque de género, mujer, familia y generación (GMFG) y su incorporación en los acuerdos suscritos en el marco de la consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026.

El documento forma parte de una serie que la Defensoría Delegada para los Pueblos Étnicos ha decidido desarrollar de manera diferenciada para cada pueblo, en el entendido de que las mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom no comparten una sola experiencia, sino trayectorias históricas, territoriales y culturales propias que un tratamiento agregado vuelve invisibles. Este volumen se ocupa de las mujeres del Pueblo Raizal: un pueblo caribeño, insular y anglófono cuya especificidad ha quedado sistemáticamente subsumida en la categoría amplia de Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, en las estadísticas del Estado y en el diseño de las políticas que buscan protegerlas.

El informe reconoce que las mujeres raizales son sujetas políticas de un pueblo único, guardianas de la lengua creole, del territorio y del maritorio, de la memoria, de los cuidados y de la vida comunitaria, y que, a la vez, enfrentan de manera particular el despojo territorial, la sobrepoblación, la pérdida del mar, el racismo estructural y los efectos de la crisis climática. Comprender su situación exige una lectura situada, construida desde sus voces. Desde allí, el informe desarrolla el género, mujer, familia y generación raizal como un dispositivo de protección con dos caras. Es una salvaguarda, porque nombra aquello que debe protegerse para asegurar la pervivencia física y la permanencia cultural del Pueblo Raizal y es un enfoque, porque ofrece un método para evaluar si las políticas públicas reconocen, integran y garantizan efectivamente los derechos de las mujeres raizales. El informe reconstruye siete derechos priorizados desde esa mirada: la libre determinación, el territorio y el maritorio, la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural, la participación y la igualdad y no discriminación.

El propósito de este volumen es ofrecer una herramienta defensorial construida desde las voces de las mujeres raizales para orientar la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas con enfoque de género, mujer, familia y generación raizal, con el fin

de salvaguardar aquello que inscribe al Pueblo Raizal en la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Esta herramienta también busca contribuir a que las instituciones del Estado incorporen medidas específicas, territorializadas, financiadas y verificables para las mujeres raizales, especialmente en los procesos de formulación, consulta previa, ejecución y seguimiento del PND que debe acordarse en cada cuatrienio. Con ello, el informe atiende un vacío en la acción defensorial; no se contaba con una evaluación integral de la incorporación del enfoque en los compromisos de política pública concertados en el PND 2022–2026 respecto de las mujeres raizales.

De los 157 acuerdos suscritos en la consulta previa del PND 2022–2026 con el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP)[1], solo 18 mencionan a las mujeres o invocan el enfoque de género, mujer, familia y generación u otras fórmulas equivalentes, pero ninguno formula una medida construida específicamente desde la realidad de las mujeres raizales, quienes aparecen incorporadas dentro de categorías amplias. 14 de esos acuerdos desarrollan alguno de los siete derechos priorizados y solo uno reunió una base empírica suficiente para ser sometido a valoración sustantiva. En los 13 restantes, la evidencia disponible no permitió examinar de manera suficiente la formulación, el desarrollo alcanzado en la implementación o la actuación estatal respecto de las mujeres raizales.

De los siete derechos priorizados, seis quedaron sin una medida evaluable. Sobre la libre determinación y el gobierno propio no se suscribió ningún acuerdo cuyo objeto principal desarrollara estos derechos, lo que revela una brecha en la propia agenda concertada. En territorio y maritorio, autonomía, identidad cultural y participación existen compromisos, pero la evidencia disponible no permitió someterlos a valoración sustantiva respecto de las mujeres raizales. En igualdad y no discriminación, el único acuerdo evaluable acreditó el desarrollo del análisis técnico previsto, pero la evidencia disponible no permitió establecer que la capacidad de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) para identificar a las mujeres raizales derivara de la implementación del acuerdo ni acreditar el umbral de reconocimiento específico; la integralidad tampoco superó el umbral mínimo y no fue posible acreditar el de garantías.

El análisis identifica, además, brechas persistentes de reconocimiento específico, información y trazabilidad, territorialización e incidencia efectiva de las mujeres raizales.

[1] El Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, rurales y urbanas, es una institución representativa, legítima y operativa, cuya regulación fue incorporada al Decreto 1066 de 2015 mediante el Decreto 1372 de 2018.

¿Cómo se elaboró el informe?

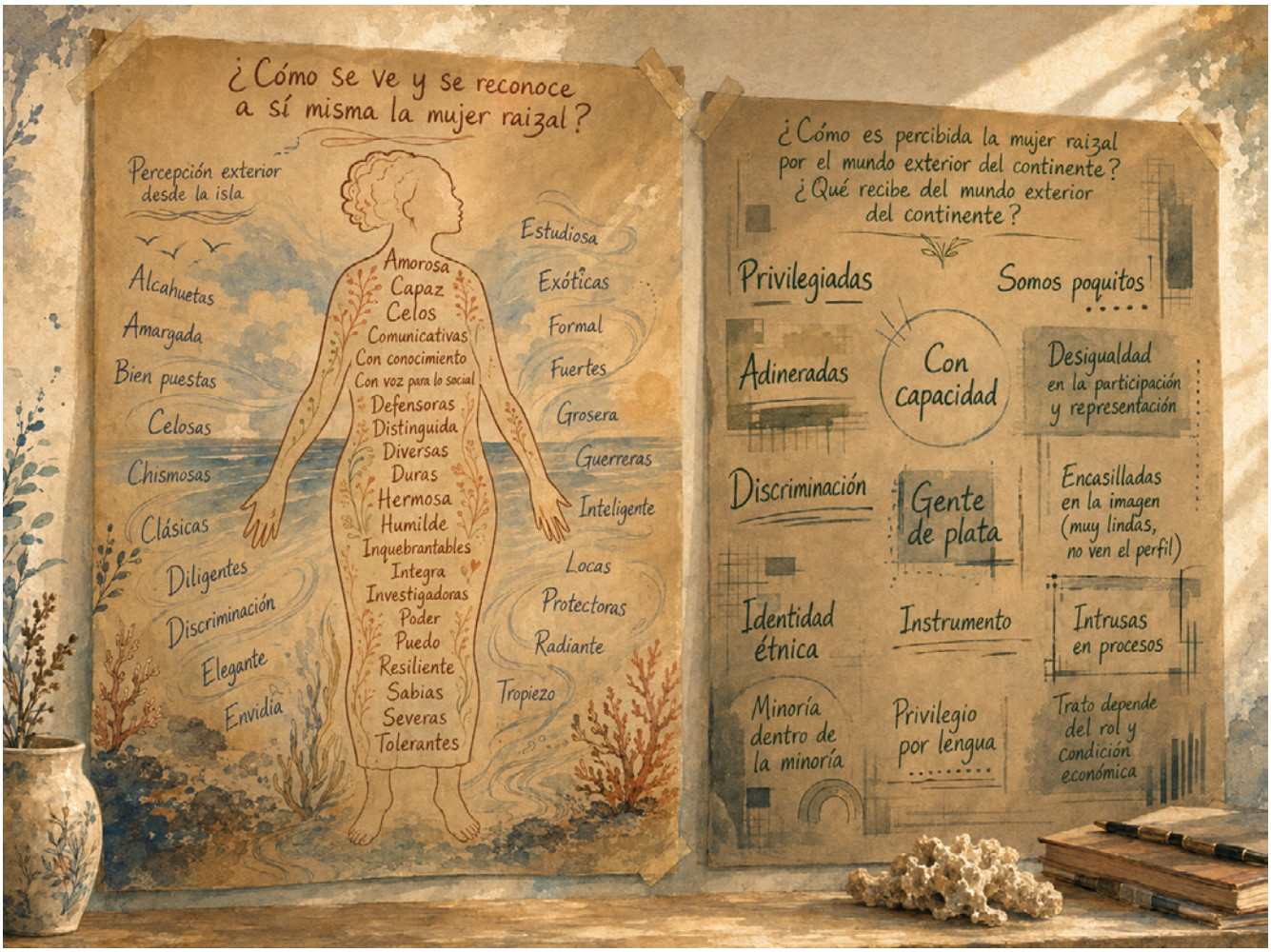
El informe se construyó a partir de la articulación de tres fuentes, orientada a garantizar que la voz de las mujeres raizales organizara el análisis y no fuera sustituida por interpretaciones externas. La primera fue un grupo focal con lideresas raizales, desarrollado en San Andrés el 26 y 27 de marzo de 2026 en dos jornadas, mediante técnicas participativas que permitieron construir de manera situada las categorías de mujer, familia, generación, género y derechos, así como identificar las condiciones mínimas que debía cumplir una política pública para contribuir a su salvaguarda. La segunda fue la revisión de fuentes documentales, académicas, normativas, institucionales, audiovisuales y testimoniales sobre el Pueblo Raizal y, en particular, sobre las experiencias de sus mujeres. La tercera fue el análisis de los acuerdos suscritos con los Pueblos Étnicos en la consulta previa del PND 2022–2026, valorados mediante un instrumento de evaluación construido a partir de las categorías propias del enfoque.

La selección de las citas siguió un criterio deliberado, orientado a centrar la voz de las mujeres raizales. Las citas testimoniales, conceptuales y experienciales que sostienen el análisis corresponden principalmente a mujeres raizales, entre ellas lideresas, matronas, pescadoras, sembradoras, sabedoras, académicas, escritoras, defensoras, mujeres de la diáspora y participantes del grupo focal. Se incluyeron también algunas fuentes organizativas del Pueblo Raizal cuando su elaboración, traducción o liderazgo estuvo directamente vinculado a mujeres raizales, o cuando recogían una formulación colectiva construida con su participación, caso en el cual se identifican como voz organizativa y no individual. Cuando las voces de las mujeres aparecen en tensión entre sí, el informe las conserva sin resolverlas en un consenso, porque esa pluralidad es parte de lo que se busca reconocer.

Como compromiso de devolución, los resultados se socializarán con el Pueblo Raizal mediante la entrega de este informe, su presentación en audiencia defensorial y el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo a la consulta previa del próximo Plan Nacional de Desarrollo.

Este documento presenta el análisis en forma condensada, para facilitar su circulación y apropiación. El desarrollo completo del marco conceptual, el instrumento de evaluación con sus criterios y la totalidad de las fuentes y evidencias se encuentran en el documento técnico y su anexo, a los que podrá acudir quien requiera el detalle metodológico y probatorio.

Los capítulos siguientes recorren, en su orden, el contexto del Pueblo Raizal y sus mujeres; el marco conceptual del género, mujer, familia y generación raizal, como salvaguarda y como enfoque; los siete derechos priorizados leídos desde las mujeres raizales; los hallazgos sobre los acuerdos del PND 2022–2026; y la agenda y las recomendaciones dirigidas a garantizar esos derechos en el periodo 2026–2030.



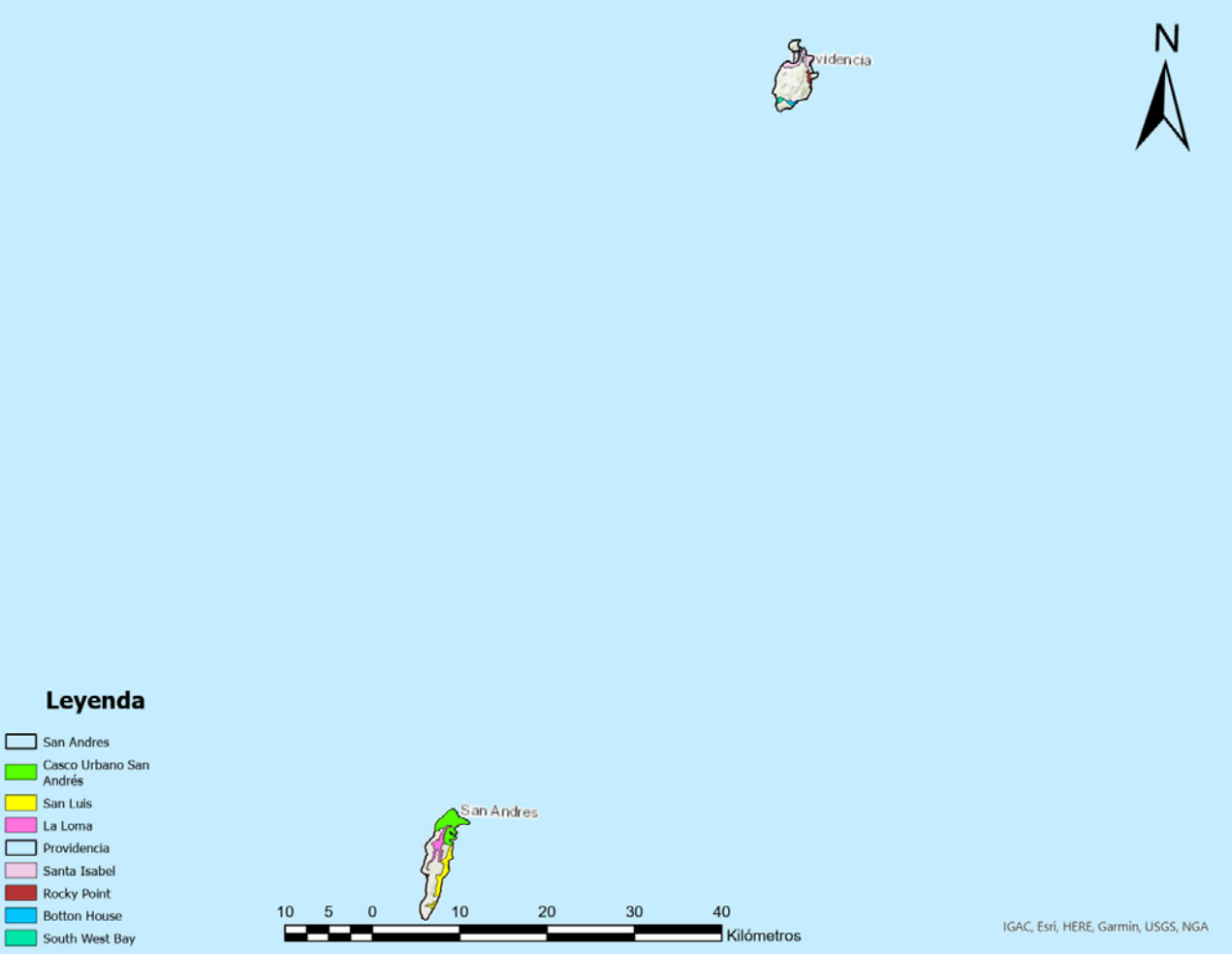
Fotografía corpografía, marzo 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

01.

El Pueblo Raizal y las mujeres raizales del archipiélago

El Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un pueblo étnico caribeño, insular y ancestral, cuya identidad se configuró en la relación con la tierra, el mar, la lengua creole, la fe bautista y la vida comunitaria. En esa configuración, las mujeres raizales sostienen la transmisión de la lengua, la memoria, la alimentación, los cuidados, la vida comunitaria y la resistencia, y a la vez enfrentan de manera particular las brechas en el acceso a servicios, vivienda, empleo, tierra y participación.

Figura 1. *Mapa del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*



Fuente: elaborado por Alejandro Arias para el presente informe (2026)

1.1. Quiénes son las mujeres raizales hoy

El Archipiélago aún es el principal referente territorial del Pueblo Raizal. El CNPV de 2018 registró 25.515 personas autorreconocidas como raizales y mostró una población generacionalmente diversa: el 22,2 % tenía menos de 15 años, el 70 % entre 15 y 64 años y el 7,9 % 65 años o más (DANE, 2021). Estas cifras deben leerse con cautela; la Corte Constitucional identificó falencias en la contabilización censal del Pueblo Raizal (Sentencia T-276 de 2022). Por su parte, la Encuesta de Hábitat y Usos Socioeconómicos (ENHAB) mostró que en 2019 el 51,6 % de la población departamental se autorreconocía como raizal, proporción que alcanzaba el 47,6 % en San Andrés y 90,5 % en Providencia y Santa Catalina (DANE, 2020). La presencia demográfica del Pueblo Raizal es, por tanto, especialmente alta en Providencia y Santa Catalina.

La información disponible permite algunas desagregaciones demográficas, pero aún es insuficiente para caracterizar de manera periódica e integral las condiciones específicas de las mujeres raizales. Buena parte de los indicadores socioeconómicos posteriores se publica para el conjunto de la población del Archipiélago o para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, lo que dificulta identificar brechas por sexo y generación y orientar medidas específicas.

Ese contexto evidencia brechas materiales en el acceso a acueducto, alcantarillado e internet, un déficit habitacional agravado por la condición insular, una prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave estimada en 5,1 % para el agregado negro, afrocolombiano, raizal y palenquero en San Andrés, dato que debe leerse con cautela por su precisión estadística y cobertura únicamente urbana (DANE, 2026b), y una brecha de género persistente en el mercado laboral del agregado étnico nacional (DANE, 2026a). Estas cifras permiten aproximarse al contexto en que viven las mujeres raizales, pero no caracterizar directamente sus condiciones específicas.

1.2. Una historia de resistencia y despojo

Antes de la llegada de los europeos, el Archipiélago era visitado estacionalmente por indígenas miskitos provenientes de Centroamérica (Livingston, 2019). En 1629 se estableció en Providencia una colonia puritana inglesa, acompañada por personas africanas esclavizadas; este asentamiento fue interrumpido durante el siglo XVII. La formación del poblamiento permanente del que deriva la sociedad raizal contemporánea se consolidó después, especialmente a partir del siglo XVIII. De la confluencia entre europeos, africanos y posteriores oleadas del Caribe anglófono surgió una identidad anglo-afro-caribeña cimentada en el creole, el inglés y la fe bautista (Livingston, 2019; Hawkins, 2025).

La abolición de la esclavitud en la mayor parte de las colonias británicas, dispuesta mediante el *Slavery Abolition Act*[1], aprobado por el Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda

[1] El texto original identifica la ley como 3 & 4 Will. IV, c. 73, fechada el 28 de agosto de 1833, y dispone efectos desde el 1 de agosto de 1834. El *Slavery Abolition Act* de 1833 se puede consultar en: https://www.irishstatutebook.ie/eli/1833/act/73/enacted/en/html.

y sancionado por la Corona el 28 de agosto de 1833, comenzó a regir el primero de agosto de 1834. Aunque esa ley no regía jurídicamente en el Archipiélago, que desde 1822 integraba la Gran Colombia, en 1834 Philip Beekman Livingston Jr., impulsado por su madre, Mary Archbold, liberó voluntariamente a las personas esclavizadas por su familia en Providencia. Colombia decretó la abolición en 1851, con vigencia desde 1852, y su aplicación se completó en el Archipiélago en 1853. La manumisión y el acceso a la tierra contribuyeron a consolidar la *Family Land* como institución de tenencia familiar heredada por tradición oral; durante buena parte del siglo XIX y las primeras décadas del XX, la economía floreció alrededor del coco (Robinson et al., 2022; Rivera, 2022; Livingston, 2019).

A comienzos del siglo XX, el Estado colombiano emprendió un proyecto de asimilación conocido como colombianización, que se intensificó con la creación de la Intendencia Nacional en 1912 y, posteriormente, se expresó en políticas educativas, lingüísticas, religiosas y administrativas que privilegiaron el español y desplazaron progresivamente el creole, el inglés y la tradición bautista (Hawkins, 2025; CEV, 2022). En 1953, el Decreto 2966 bis declaró el Puerto Libre, medida que aceleró una profunda transformación demográfica que convirtió al Pueblo Raizal en minoría en su propio territorio (Castaño, 2017). El despojo se profundizó con la intervención sobre la tierra, tras el incendio de 1965 que destruyó los archivos de propiedad, el INCORA declaró en 1968 al Archipiélago como baldío y adjudicó tierras a familias en su mayoría no raizales; aunque el Consejo de Estado anuló esa declaratoria en 1972, el mecanismo que la reemplazó abrió paso a una nueva ola de despojo (CEV, 2022; Rivera, 2022). Frente a esa marginación surgieron movimientos que adoptaron el término *raizal* como categoría política y cuyas reivindicaciones confluyeron en el proceso constituyente de 1991, que estableció un régimen especial para el Archipiélago; la jurisprudencia constitucional posterior consolidó el reconocimiento del Pueblo Raizal como sujeto étnico colectivo:

> *"Yo empecé a predicar el evangelio a la gente: no vendan su tierra. Y no entendieron [...] Es que [los raizales] no tienen voz en su propio territorio. Eso fue lo que traté de evitar aquí [en Providencia]"* (Huffington citada por Rivera y Restrepo, 2012, p. 96).

Su voz revela que, para el Pueblo Raizal, defender la tierra es defender la voz política: perder la tierra, significa perder la capacidad de permanecer y decidir en el propio territorio.

1.3. Las tensiones contemporáneas

Cuatro tensiones, herederas de esa historia, afectan hoy de manera diferenciada a las mujeres raizales.

La primera es el despojo territorial y la fragmentación del maritorio, asociados también a la presión demográfica y a las dificultades del régimen de control de residencia, y agravada por el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya de 2012, que reconoció a Nicaragua cerca de 75 000 kilómetros cuadrados de mar antes en jurisdicción colombiana, con lo que se afectaron rutas tradicionales de pesca y la soberanía alimentaria (CEV, 2022).

La segunda es la reconfiguración económica derivada del turismo masivo y del narcotráfico, que recodificó la cultura raizal como patrimonio para el consumo externo e instrumentalizó a jóvenes y pescadores ante la falta de oportunidades (Defensoría del Pueblo, 2022).

La tercera es la aculturación y el racismo estructural, que han debilitado la transmisión del creole y del inglés y configuran una violencia simbólica persistente sobre la lengua y la fe propias (García, 2018).

La cuarta es la crisis climática y la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina tras el huracán Iota de 2020, que evidenció la alta exposición del Archipiélago a eventos climáticos extremos y convirtió la reconstrucción en un escenario de disputa sobre el territorio, la vivienda, la arquitectura tradicional, el ambiente y la continuidad cultural del Pueblo Raizal. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-333 de 2022, ordenó que este proceso respetara la identidad cultural del pueblo y garantizara la consulta previa.

En este panorama, las mujeres raizales ocupan una posición doble: afectadas de manera diferenciada por el despojo, la sobrepoblación, la violencia y la crisis climática, y a la vez sostenedoras de la resistencia comunitaria, la preservación cultural y la defensa del territorio y el maritorio. Comprender esa doble condición es el punto de partida para reconstruir, desde su propia voz, el marco teórico que desarrolla el capítulo siguiente.



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

02.

Marco teórico: lectura situada de género, mujer, familia y generación

Este capítulo reconstruye, desde las voces de las mujeres raizales, el concepto de género, mujer, familia y generación raizal, en su doble condición de salvaguarda y de enfoque. El capítulo desarrolla primero las cuatro categorías que integran el concepto, cada una con su definición situada y sus rasgos característicos; presenta luego la salvaguarda, con su principio orientador y sus siete dimensiones; y cierra con el enfoque, sus tres ejes y el principio de interdependencia que gobierna el conjunto. Las definiciones de las cuatro categorías son el suelo del que se derivan la salvaguarda y el enfoque, y estos, a su vez, son el criterio con el que los capítulos siguientes leen los derechos y evalúan la política pública.

2.1. La mujer raizal: memoria, libertad y maritorio

La mujer raizal está situada en el centro de la continuidad histórica, cultural y territorial del Pueblo Raizal. Esa centralidad se expresa en la memoria, sostenida en la casa, la crianza y la oralidad frente a aquello que la colombianización debilitó en la escuela y en la vida pública; en la libertad, construida históricamente mediante la resistencia frente a la esclavización, la racialización, el machismo y el despojo; y en el maritorio, como expresión de una territorialidad sin orillas que une tierra, mar, cuerpo y diáspora, hasta la identificación plena que condensa la fórmula *"the sea and the people here in the archipelago are one"*[1] (Ortiz citada por Glecier y Rodríguez, 2024, p. 30); y la autoridad de la matrona.

La escritora Keisha Howard Livingston nombra la primera de esas dimensiones desde la transmisión:

> *"It is through our women, and more specifically, through our mothers that our identity, values and senses of belonging, ownership and stewardship are passed down from one generation to another [...] our ancestors understood that giving and transmitting is synonym with motherhood"*[2] (Howard citada por Lopez, 2021, pp. 240-241).

El grupo focal confirmó esas dimensiones y añadió dos registros propios: la matrona o *big mama* como autoridad del hogar y de la comunidad, *"la que lucha, trabaja, la que es fuerte, la que es poderosa, la que crió sola o la que crió, mejor dicho, la cabeza de la casa"* (Grupo focal, J1, ejercicio de la telaraña), y la movilidad forzada como marca estructural, porque *"ser mujer raizal es muchas veces tener que salir de territorio para estudiar o para parir"* (Grupo focal, J1). Estos registros muestran también que la experiencia de ser mujer raizal se configura de manera distinta entre mujeres jóvenes, adultas y mayores, aspecto que debe formar parte de su comprensión situada.

A partir de las voces recogidas, la mujer raizal puede definirse como una sujeta histórica, cultural, maritorial y comunitaria que sostiene la continuidad del Pueblo Raizal mediante la memoria, la lengua, el linaje, el cuidado, la autoridad, la resistencia y la transmisión de saberes entre generaciones. Su identidad se afirma en la relación con las ancestras, el mar, la tierra, la espiritualidad, la familia extensa y la diáspora. Desde ese lugar, guarda la cultura, construye

[1] Traducción propia: *El mar y las personas del archipiélago son uno.*

[2] Traducción propia: Es a través de nuestras mujeres, y más específicamente, a través de nuestras madres, que nuestra identidad, valores y sentidos de pertenencia, propiedad y responsabilidad se transmiten de una generación a otra.

libertad, defiende la vida y recrea la pertenencia raizal allí donde se encuentre. Esta definición permite identificar seis rasgos:

a. **Guardiana de la memoria y la cultura**: transmite la lengua, los valores, la gastronomía, la espiritualidad, los códigos comunitarios y las prácticas que sostienen la vida colectiva.

b. **Sujeta de fuerza y resistencia**: enfrenta las violencias derivadas de la esclavización, la colombianización, la racialización, el machismo, el despojo territorial y las imposiciones sobre su cuerpo y su voz.

c. **Portadora de una territorialidad sin orillas**: su identidad se construye en relación con el maritorio, la tierra, el cuerpo, la alimentación, la pesca, el agua y los ecosistemas.

d. **Cuidadora política de la vida**: sus prácticas de cuidado sostienen a la familia, la comunidad, el territorio, la soberanía alimentaria y la continuidad cultural.

e. **Mujer de linaje y diáspora**: conserva su raizalidad por medio de la ascendencia, los apellidos, la memoria familiar, la lengua y las prácticas culturales, incluso fuera del archipiélago, incluso cuando la movilidad fuera del Archipiélago está condicionada por la necesidad de acceder a servicios de salud especializada o educación superior.

f. **Matrona y autoridad del hogar y la comunidad (*big mama*)**: concentra trabajo, crianza, mediación y autoridad moral, y encarna una organización social en la que la centralidad práctica de las mujeres convive con una asimetría que limita su reconocimiento y su representación política proporcional.

En síntesis, ser mujer raizal implica custodiar y recrear la vida del Pueblo Raizal desde la memoria, el maritorio, el cuidado, la autoridad y la resistencia. Su lugar expresa también una fuerza histórica para sostenerla, defenderla y proyectarla hacia las generaciones futuras.

2.2. La familia raizal: shier, linaje y cuidado comunitario

La familia raizal se define como una red que desborda el parentesco biológico y la convivencia bajo un mismo techo, articulada por el *shier*, la práctica de compartir que hace circular alimentos, cuidados, favores y acompañamiento entre las casas. Su jefatura femenina tiene raíces en la historia marítima del Archipiélago, cuando las ausencias de los hombres por la navegación y la pesca dejaron en las mujeres la administración del hogar y de la comunidad (Hazel Robinson citada por Solano, 2014, p. 156). En el grupo focal, esa pertenencia amplia se organizó en círculos concéntricos, del núcleo consanguíneo a los parientes identificados por el apellido, las vecinas y vecinos integrados como hermanos y las hijas e hijos de crianza acogidos sin trámite formal, y quedó definida por el acto de criar antes que por el vínculo biológico: *"La familia raizal va más allá de haber nacido en el seno o ser parido por la mujer afro, la familia raizal es dar amor y criar, porque allá sí somos criadores de todo mundo"* (Grupo focal, J1, ejercicio de la telaraña).

Esa red se materializa en la vida cotidiana, como lo condensa otra imagen del grupo focal: *"apenas te dice 'fulanito de tal está en el hospital', el hospital se llena como si fuera un entierro"* (Grupo focal, J1). Las participantes advirtieron, además, que las medidas de protección, subsidios, adjudicación de tierras y reparación que parten de un modelo de núcleo familiar restringido no reconocen las

formas raizales de organización familiar y por esa vía dejan por fuera a quienes el *shier* incorpora como familia.

Desde las voces y fuentes recogidas, la familia raizal puede definirse como una red extensa, solidaria, ancestral y comunitaria, articulada por el *shier*, que sostiene la vida colectiva mediante el cuidado compartido, la ayuda mutua, la crianza solidaria, la memoria de los ancestros y la responsabilidad entre generaciones. Esta definición permite identificar seis rasgos característicos desde la voz de sus mujeres:

a. **Extensa y comunitaria:** desborda el núcleo doméstico y se organiza a partir de redes de parentesco, vecindad, crianza y apoyo cotidiano.

b. **Solidaria:** el *shier* orienta la circulación de alimentos, cuidados, favores, recursos y acompañamiento emocional.

c. **Ancestral:** integra a quienes viven, a quienes antecedieron a la comunidad y a quienes recibirán el legado cultural.

d. **Matronaje y centralidad femenina:** madres, abuelas y tías ocupan un lugar central en la reunión, orientación, administración y sostenimiento de la vida familiar, una centralidad que debe leerse sin romantizar las cargas históricas y las ausencias masculinas que muchas veces la explican.

e. **Espiritual:** la fe cristiana, con fuerte peso de la tradición bautista, ha orientado la crianza, la transmisión de valores y la cohesión del hogar.

f. **Dinámica y resiliente:** se transforma por la migración, las uniones interculturales, la diáspora, la violencia y los cambios sociales del archipiélago, e integra configuraciones diversas sin que ello implique la pérdida de la raizalidad.

La familia raizal es una forma de permanencia cultural. En ella se protege la niñez, se honra el linaje, se sostiene la memoria, se enfrenta la ausencia y se transmite la raizalidad. Su fuerza está en que convierte el cuidado en una práctica comunitaria y el parentesco en una responsabilidad viva con el Pueblo Raizal.

2.3. Generación raizal: promesa, continuidad y razón de resistencia

Para las mujeres raizales, la generación es la razón ética de la resistencia, es la defensa de la tierra, del maritorio y del agua no se libra para quienes hoy la encabezan, sino para quienes vienen. La lideresa Corine Duffis Steel lo expresa con una claridad que condensa el sentido entero de este eje:

> *"La mayor bendición que yo tengo son mis cuatro muchachos y mis siete nietos [...] mi lucha siempre es pensando en que si nosotros estamos pasando momentos tan difíciles [...] estos muchachos no van a tener la posibilidad de vivir en paz en su territorio [...] Yo quisiera animar a las mujeres levántense salgan a luchar que ese espacio que ustedes están luchando ni siquiera es para nosotros, nosotros hemos vivido, simplemente esperemos que haya un mejor y un nuevo futuro para los muchachos de mañana"* (Canal Teleislas, 2021).

El legado se entrega en prácticas vivas, como la cocina transmitida *"de generación en generación bajo la guía de mujeres que disfrutan de cocinar y de compartir"* (sabedoras raizales citadas por Biscaino, 2024, p. 64), e incluye la sanación de las heridas históricas, porque, en palabras de la lideresa cultural Yolanda Hooker, sentir el dolor de los ancestros esclavizados no significa quedar detenido en él, sino reconocerlo para luchar contra su reproducción y liberar a quienes vienen (Hooker citada por Biscaino, 2024, p. 82). El grupo focal nombró este eje con tres verbos que condensan el diagnóstico y la tarea: educar, no olvidar y rescatar.

Las mujeres jóvenes reciben este legado en un escenario también transformado por las economías ilegales, que han introducido nuevos referentes de dinero, consumo y poder y, para algunas de ellas, formas de valoración del cuerpo asociadas a estas dinámicas. El relevo generacional ocurre así en condiciones distintas a las que enfrentaron las mujeres que las antecedieron.

La generación raizal puede definirse como la continuidad viva del Pueblo Raizal, expresada en niñas, niños, jóvenes, descendencia, memoria, lengua, territorio, maritorio y futuro. Es aquello que debe ser protegido, formado, sanado, rescatado y proyectado para que la cultura permanezca en sus propios términos. Esta definición permite identificar seis rasgos característicos:

a. **Promesa de permanencia:** representa la vida que debe continuar aun en contextos de crisis, violencia y pérdida territorial.

b. **Razón de la resistencia**: la defensa del territorio, del maritorio, del agua, de los alimentos y de la paz se orienta hacia quienes vienen.

c. **Puente entre memoria y futuro:** las mujeres raizales transmiten lengua, historia, valores, cuidado, espiritualidad, cocina y sentido de pertenencia.

d. **Sanación histórica:** permite conocer, nombrar y transformar heridas heredadas de la esclavización, la plantación, la colombianización, la racialización y el despojo.

e. **Legado vivo:** la cultura se entrega en prácticas concretas como cocinar, pescar, sembrar, hablar creole, narrar, cuidar, aprender de las abuelas y permanecer en relación con el maritorio.

f. **Vínculo amenazado y tarea de rescate:** la pérdida de la lengua creole, los impactos diferenciados de las economías ilegales sobre mujeres y hombres jóvenes y la ruptura del relevo entre mayores y jóvenes ponen en riesgo la continuidad generacional, que reclama la transmisión cultural y condiciones materiales, educativas y territoriales, así como relaciones de género que permitan desarrollar proyectos propios de vida.

Cuidar la generación raizal implica sostener las condiciones para que el Pueblo Raizal exista con memoria, territorio, dignidad y vida. Desde las voces de las mujeres raizales, la generación no es solo aquello que se hereda: es el futuro que se defiende, se forma, se rescata y se mantiene abierto para que el pueblo permanezca y el presente que se vive de forma diferencial en las experiencias etarias de las mujeres raizales.

2.4. El género en clave raizal

El género es el lente crítico que los recorre y advierte a qué costo la mujer raizal sostiene la pervivencia y permanencia del Pueblo Raizal. Su comprensión proviene de las experiencias cotidianas, organizativas y políticas de las mujeres, donde el género se expresa en las cargas de cuidado, las barreras para ejercer autoridad, el racismo y el sexismo entrelazados, y la disputa por una participación plena dentro y fuera de la comunidad.

Por su parte, en el grupo focal, la pregunta por el género produjo la conversación más polémica de la primera jornada por cuanto las posiciones fueron desde el reconocimiento de la diversidad, *"género somos todas, todos y todes"*, hasta la comprensión religiosa binaria, *"el todopoderoso creó hombre y mujer, entonces la enseñanza que yo tengo como género es la definición de mi sexo"* (Grupo focal, J1, ejercicio de la telaraña), lo que muestra que ni siquiera el concepto mismo es objeto de acuerdo dentro del pueblo. En esa conversación, una participante afirmó la existencia y la pertenencia plena de las mujeres raizales con orientaciones sexuales diversas.

Esa intervención y la resistencia que otra participante recordó frente a la inclusión de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en la construcción del estatuto autonómico del Pueblo Raizal, muestran que la diversidad sexual y de género existe dentro del Pueblo Raizal, reclama reconocimiento y es disputada desde fuera y desde dentro. Esta tensión también ha sido documentada en San Andrés, donde persisten barreras de reconocimiento y desaprobación social frente a la diversidad sexual y de género, pese a la existencia de organizaciones que impulsan su reconocimiento (UNFPA, 2021, p. 74).

Desde lo expuesto, el género puede definirse como una estructura situada de roles, poder y reconocimiento que atraviesa la vida de las mujeres raizales en relación con la identidad étnica, el territorio, la cultura y la autodeterminación del Pueblo Raizal. Es, al mismo tiempo, una categoría heterogénea dentro del pueblo, comprendida de maneras distintas por las propias mujeres. Esta definición permite identificar seis rasgos característicos:

a. **Situado:** se comprende desde la experiencia histórica, cultural, insular y maritorial de las mujeres raizales.

b. **Étnico y político:** sus reivindicaciones se enlazan con la defensa de la identidad, la cultura, el territorio y la autodeterminación.

c. **Relacional:** organiza responsabilidades entre mujeres, hombres, familias, comunidad e instituciones.

d. **Estructural:** distribuye de manera desigual el cuidado, el tiempo, la autoridad y el reconocimiento.

e. **Campo de transformación:** las mujeres raizales confrontan esas desigualdades mediante liderazgo, memoria, organización comunitaria y defensa de la vida.

f. **Heterogéneo y en disputa:** el género se comprende de maneras distintas dentro del pueblo, incluida la disputa por el reconocimiento pleno de la diversidad sexual y de género.

Pensar el género desde las voces de las mujeres raizales implica reconocer que la autodeterminación del Pueblo Raizal también exige justicia para sus mujeres, en su pluralidad: en la casa, en la comunidad, en las instituciones, en el territorio y en los espacios donde se decide el futuro común.

2.5. Una aproximación a la categoría de género, mujer, familia y generación

Al buscar una definición de género, mujer, familia y generación, las lideresas que participaron en el grupo focal coincidieron en la importancia de distinguir entre lo que entendían por salvaguarda y lo que entendían por enfoque. Estas nociones aparecen con frecuencia en las normas y en las políticas públicas como fórmulas genéricas, sin un contenido concreto que permita evaluar su aplicación. Dado que el análisis depende de cómo se traducen en acciones específicas, resulta indispensable comprender cómo las conceptualizan las propias mujeres raizales.

Como punto de partida, las mujeres raizales no recogen un enfoque de género en su acepción universal, porque articulan esa dimensión con la experiencia situada dentro de un Pueblo Étnico, lo que obliga a un análisis colectivo del género y de su articulación con la mujer, la familia y la generación raizal. El enfoque de género desarrollado en la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y la legislación nacional aborda la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, la violencia basada en género, la diversidad sexual y la paridad. Es un enfoque indispensable, pero está construido sobre la idea de una mujer universal, abstraída de su pertenencia étnica, colectiva, territorial y cultural. Cuando aterriza sobre las mujeres raizales sin más mediaciones, las trata como mujeres en general y desconoce que son mujeres de un Pueblo Étnico insular caribeño, con una lengua, una espiritualidad, una organización familiar extendida y una relación con el maritorio que las hacen sujetas políticas distintas. Las propias participantes lo enunciaron así: "*Siempre quedamos en los otros y no nos sirve ninguna [...] yo no voy a hablar de un enfoque diferencial donde el territorio es mío*" (Grupo focal, J1, ejercicio conceptual de salvaguarda y enfoque).

Por otra parte, el enfoque de mujer, familia y generación por sí solo tampoco basta. Este enfoque es el aporte propio de los Pueblos Étnicos al lenguaje de los derechos: en lugar de mirar a la mujer aislada, la mira dentro de un tejido, esto es, su familia extendida, su rol en la transmisión intergeneracional, su lugar entre ancestras, matronas, jóvenes y niñas, y reconoce que la protección de la mujer es inseparable de la pervivencia y permanencia del pueblo. Pero si se aplica sin la dimensión de género, deja por fuera realidades igualmente sustantivas vinculadas a las violencias basadas en género que sufren las mujeres raizales en el Archipiélago y cuando se desplazan al continente; la asimetría de poder dentro del propio pueblo, donde la centralidad práctica de la mujer en la organización social no se traduce en representación política proporcional y las orientaciones sexuales e identidades de género diversas que existen y que durante el grupo focal reclamaron ser reconocidas como parte plena de la raizalidad. Si el enfoque solo es de mujer, familia y generación y no incorpora la dimensión de género, esas vulneraciones y esas voces se invisibilizan dentro del propio pueblo.

Por tanto, la articulación integrada es la lectura adecuada para la construcción desarrollada en esta investigación. Las dos críticas anteriores se sostienen sobre la misma constatación: las mujeres raizales viven simultáneamente las dos dimensiones. Son guardianas de la lengua, cuidadoras dentro de una familia extendida y transmisoras intergeneracionales del legado ancestral y son también mujeres que enfrentan discriminación salarial, violencias basadas en género, debates internos sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas y exclusión de los espacios de decisión política. Una política que solo atienda una de las dos

dimensiones las protege parcialmente. La fórmula integrada de género, mujer, familia y generación es la que recoge la integralidad de su experiencia y, por eso, es la que reivindican las participantes y la que este informe adopta.

Esta misma lógica integrada se extiende a la pareja salvaguarda y enfoque. Las participantes las formularon como dos dimensiones de un solo dispositivo de protección: la salvaguarda es aquello que el pueblo prioriza para su pervivencia y permanencia; el enfoque es el conjunto de medios, vehículos y garantías específicas que hacen posible esa protección. Sin salvaguarda, el enfoque no tendría contenido; sin enfoque, la salvaguarda no tendría cómo materializarse. Por eso las dos nociones se utilizan articuladamente, en una fórmula deliberadamente unitaria que recoge lo expresado por las propias mujeres raizales, esto es, la salvaguarda define qué debe protegerse y el enfoque define cómo debe protegerse.

2.5.1. La salvaguarda: qué debe protegerse

Las participantes atribuyeron a la salvaguarda tres caracteres que la diferencian de la protección individual. Es colectiva, orientada a la continuidad del pueblo: *"son los elementos que prioriza un pueblo étnico para su pervivencia, su subsistencia"* (Grupo focal, J1, ejercicio conceptual de salvaguarda y enfoque). Es estratégica, porque se ejerce de manera organizada y compartida, sin delegarla por completo en el Estado: *"salvaguardar es unirnos con estrategias colectivas para hacer una realidad ese término en el territorio"* (Grupo focal, J1) y es identitaria y existencial, porque protege aquello que define al pueblo como tal: *"es un derecho a nuestra identidad, a proteger nuestra identidad"* (Grupo focal, J1). De esos tres caracteres se desprende una definición situada: para las mujeres raizales, la salvaguarda es el conjunto de elementos y derechos que el pueblo prioriza para garantizar su continuidad.

Ese carácter colectivo descansa sobre el *principio orientador de pervivencia física y la permanencia cultural del pueblo*. La pervivencia física alude a la continuidad del pueblo como cuerpo colectivo, es decir, que haya descendencia, que la juventud se mantenga viva y vinculada al Archipiélago y que existan las condiciones materiales y territoriales para sostener la vida. La permanencia cultural alude a la continuidad de aquello que hace raizal a ese cuerpo: la lengua, la memoria de las ancestras, los saberes, la espiritualidad y las formas propias de habitar el Caribe. Este principio es lo que vuelve colectiva a la salvaguarda; un derecho garantizado a una mujer raizal de forma aislada, sin que esa garantía sostenga la lengua, el territorio o la transmisión generacional, no salvaguarda al pueblo.

A la pregunta sobre qué debería priorizarse en concreto, las participantes configuraron un inventario de siete dimensiones interrelacionadas, en las que reaparecen, convertidas en bienes concretos y protegibles, las cuatro categorías del concepto. La correspondencia no es mecánica ni exhaustiva y una de las dimensiones desborda el mapeo, porque apunta a la cosmovisión raizal en su conjunto:

a

Territorio y maritorio: recoge la territorialidad sin orillas de la mujer raizal y se nombra desde el vínculo afectivo y ético con el mar: *"el amor y el respeto que nosotros como mujeres raizales tenemos por el mar"* (Grupo focal, J1).

b **Lengua:** enlaza la guardianía de la mujer con la tarea de rescate de la generación: *"la lengua creole, eso hay que salvaguardar, proteger la lengua creole"* (Grupo focal, J1). Algunas participantes reivindicaron el creole como lengua materna principal; otras sostuvieron que la lengua originaria es el inglés y el creole una rama popular. El informe conserva ese debate sin resolverlo, porque la pluralidad es parte de lo que se reconoce y porque refuerza la necesidad de políticas que protejan a la vez el creole y el inglés en articulación trilingüe con el español.

c **Diversidad raizal interna**: traslada a la salvaguarda el rasgo del género como categoría heterogénea: *"somos diversos dentro de la raizalidad"* (Grupo focal, J1).

d **Culinaria o gastronomía**: legado vivo de la generación y obra de la crianza familiar, que articula saberes agrícolas, pesqueros, botánicos e intergeneracionales, presentes en el rondón, el *plantintá*, el *krap suup*, el dulce de coco y las recetas de Navidad y Semana Santa.

e **Mujeres sembradoras y mujeres pescadoras**: en quienes reaparece el rasgo estructural del género, la distribución desigual del reconocimiento: *"no tienen un reconocimiento fuerte como los varones"* (Grupo focal, J1).

f **Formas particulares de pensamiento**: la dimensión más difícil de operacionalizar y, a la vez, central para las participantes. A diferencia de las demás, no se deja anclar en un solo rasgo de los cuatro ejes; apunta a la cosmovisión raizal.

g **Conocimiento matriarcal de las *big mama***: mujeres mayores que operan como nodos vivos de la memoria, la lengua y los saberes del pueblo y en quienes convergen la matrona de la mujer, el *shier* de la familia y la transmisión de la generación.

Estas siete dimensiones no forman una lista yuxtapuesta, porque cada una importa en la medida en que sostiene la pervivencia física del pueblo, su permanencia cultural o, con mayor frecuencia, las dos a la vez. El territorio y el maritorio alimentan y son fuente de identidad; la culinaria nutre el cuerpo y transmite el saber de quienes la heredaron; las sembradoras y pescadoras producen la vida material y, con ella, los conocimientos que las *big mama* guardan y enseñan. En la salvaguarda raizal, lo material y lo cultural no se dejan separar y proteger una dimensión parcialmente; al prestar atención a solo una de sus caras, deja al pueblo igualmente expuesto.

2.5.2. El enfoque: cómo debe protegerse

Las participantes definieron el enfoque como el vehículo y los medios específicos que hacen efectiva la salvaguarda. Su formulación más densa articuló la tríada de la que este informe deriva sus criterios:

> *"Cuando hablamos del enfoque, ese enfoque más que todo es el respeto, la diferencia y las garantías... pero hay que mirar que dentro de este enfoque que queremos llegar hacia las mujeres hay unas particularidades ancestrales, y esas particularidades ancestrales y culturales es donde no debemos perder ese enfoque, porque ese enfoque es el que nos mantiene como pueblo"*
>
> (Grupo focal, J1, ejercicio conceptual de salvaguarda y enfoque).

Esta tríada condensa lo que una mujer raizal espera de una política pública y de ella se derivan los tres ejes con los que opera el enfoque.

El primero es el **reconocimiento de la diversidad étnica y cultural**, que recoge y amplía el respeto. Se ancla en el artículo 7 de la Constitución Política, que obliga al Estado a reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, en el régimen especial del Archipiélago previsto en el artículo 310 y en el criterio de autoidentificación del Convenio 169 de la OIT. Este eje verifica que la política nombre a la mujer raizal de forma específica y autoidentificada, sin subsumirla en la categoría agregada de mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ni en la de mujer en general; que la trate como autoridad y sujeta política, y no solo como beneficiaria o población atendida y que reconozca su rol en la pervivencia física y la permanencia cultural del Pueblo Raizal. El reconocimiento específico opera como condición de entrada, porque una política que disuelve a la mujer raizal en una categoría que la borra no puede considerarse que la reconoce.

El segundo es la **integralidad**, que traslada al plano del método la articulación entre género, mujer, familia y generación construida en la aproximación al concepto. Este eje verifica que la política lea las cuatro caras del concepto de manera conjunta y que comprenda la vulneración o la garantía de un derecho como afectación simultánea de varias dimensiones. La pérdida del creole lo ilustra: compromete a la vez la lengua, la transmisión generacional, el rol de la mujer guardiana y las relaciones internas de poder. Esta lectura conjunta opera como condición de entrada, porque un enfoque que solo atiende el género deja por fuera la familia, la generación y la pertenencia étnica y uno que omite el género idealiza a las tres restantes.

El tercero son las **garantías**, que recogen la exigencia de que el enfoque sea verificable y no declarativo. Este eje verifica que la política cuente con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, consulta previa, condición de entrada, porque una medida diseñada sin ellas no puede pretender protegerlas y que disponga de recursos, esto es, presupuesto específico, suficiente y trazable; de un arreglo institucional, es decir, una instancia, una ruta o un responsable identificable y de seguimiento, con indicadores, metas y mecanismos de evaluación.

Tabla 1. *Tríada del enfoque de la salvaguarda*

Eje del enfoque	Alcance	Interdependencia de la salvaguarda
Reconocimiento de la diversidad étnica y cultural	¿A quién reconoce y cómo?	Comprende el rol de la mujer en la continuidad del pueblo.
Integralidad	¿Cómo lee la afectación?	Lee cada afectación como daño simultáneo a varias dimensiones y al pueblo.
Garantías	¿Qué provee de forma efectiva?	Se valora por su capacidad de sostener esa continuidad.

Fuente: elaboración propia

Sobre los tres ejes gobierna un principio que los atraviesa y orienta, la interdependencia entre los derechos de las mujeres raizales y la pervivencia física y permanencia cultural del pueblo. Las cuatro categorías del concepto convergen en este principio. Las mujeres raizales desempeñan un papel fundamental como guardianas de la lengua y la memoria; la familia extensa es la estructura a través de la cual se organiza ese sostenimiento; la generación es el eje temporal por el que los conocimientos y las prácticas se transmiten y el género es la lectura que advierte a qué costo las mujeres ejercen estas funciones. De esa convergencia se sigue la premisa central del informe, garantizar plenamente los derechos de las mujeres raizales constituye una condición para la pervivencia física y la permanencia cultural del Pueblo Raizal, mientras su vulneración puede producir afectaciones que alcanzan al pueblo en su conjunto.

Con la salvaguarda como objeto, los tres ejes como método y la interdependencia como principio rector, el concepto de género, mujer, familia y generación raizal deja de operar como fórmula declarativa y pasa a funcionar como criterio verificable de política pública. El capítulo siguiente presenta los siete derechos priorizados leídos con ese criterio; el cuarto lo aplica a los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

03.

Marco conceptual de los derechos

Este capítulo presenta los siete derechos priorizados en la investigación, reconstruidos desde las voces de las mujeres raizales, qué significa cada derecho cuando se define desde su experiencia y no desde un estándar externo. La libre determinación abre el conjunto como derecho transversal; le siguen el territorio y el maritorio, la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural, la participación y la igualdad y no discriminación. Cada derecho se presenta con su definición situada y sus rasgos característicos, que son a la vez el contenido protegido y el criterio con el que el capítulo siguiente evalúa los acuerdos del PND. Por el principio de interdependencia, la afectación de cualquiera de estos derechos compromete varias dimensiones de la salvaguarda y, con ellas, la continuidad del pueblo. El desarrollo documental completo de cada derecho se encuentra en el capítulo cuarto del documento técnico.

3.1. Libre determinación

Las lideresas del grupo focal nombraron este derecho desde el ejercicio, no desde la norma: "*Tener una libre determinación significa que yo puedo expresar y desarrollar mi derecho dentro del territorio sin que tenga que estar sometido a la norma bajo un país*" (Grupo focal, J2, ejercicio de fotovoz adaptado al dibujo).

La fórmula es directa y operativa; afirma el derecho desde el "yo" que lo ejerce y el territorio que lo sostiene. Las participantes explicaron que la participación efectiva de las mujeres es elemento constitutivo de la libre determinación, por lo que su exclusión vacía de contenido sustantivo el ejercicio colectivo de este derecho.

El derecho a la libre determinación raizal puede definirse como la facultad colectiva del Pueblo Raizal para autorreconocerse, decidir sus prioridades y orientar su vida política, territorial, maritorial, cultural, económica y espiritual desde sus instituciones propias, autoridades representativas y procesos comunitarios. Leído desde las mujeres raizales, exige reconocerlas como sujetas de autoridad, liderazgo y participación efectiva dentro del proyecto político colectivo. El derecho tiene cinco rasgos característicos:

a. **Práctica emancipadora:** afirma la libertad política del Pueblo Raizal frente a la asimilación, el centralismo y las decisiones impuestas, y permite imaginar futuro desde una territorialidad que piensa de forma integral.

b. **Autorreconocimiento colectivo:** sostiene al Pueblo Raizal como sujeto político y colectivo con historia, lengua, cultura, territorio, maritorio, instituciones y formas propias de vida.

c. **Derecho a decidir:** exige que las prioridades del Pueblo Raizal orienten el desarrollo, el ordenamiento territorial, la protección del maritorio, la transmisión cultural y las condiciones para la permanencia de las nuevas generaciones.

d. **Derecho propio e institucionalidad efectiva:** requiere autoridades representativas, normas propias, ejercicios de regulación comunitaria y aplicación real del régimen especial, de modo que el reconocimiento constitucional y normativo se traduzca en capacidad efectiva de decisión.

e

Autoridad de las mujeres raizales: exige que su participación efectiva sea entendida como elemento constitutivo de la determinación propia, por su condición de integrantes plenas y sujetas políticas del Pueblo Raizal, en reconocimiento, además, de su participación histórica en la memoria, la economía, la transmisión cultural, la defensa del territorio y la vida comunitaria.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho a la libre determinación es:

Tabla 2. *Caja de herramientas para el derecho a la libre determinación*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce al Pueblo Raizal como sujeto político que decide sus prioridades? • ¿Reconoce a las mujeres como sujetas de autoridad y liderazgo en ese proyecto, sin tratarlas como población destinataria?
Integralidad	• ¿Entiende la libre determinación como facultad que articula lo político, territorial-maritorial, cultural, económico y espiritual? • ¿Permite ejercer la libre determinación a través de las autoridades, normas e instituciones propias del pueblo con aplicación real del régimen especial? • ¿Afirma la libertad política raizal frente a la asimilación y las decisiones impuestas, y reconoce su capacidad para definir las prioridades y transformaciones que afectan su vida colectiva?
Garantías	• ¿La medida se construyó con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, mediante consulta previa? • ¿Garantiza capacidad real de decisión, con recursos para su ejercicio?

3.2. Territorio y maritorio

Las participantes del grupo focal nombraron la amenaza sobre este derecho con una fórmula que resume el diagnóstico del informe: "*Estamos siendo desplazados en nuestro territorio y no solamente en la parte de sobrepoblación, desplazados en todo*" (Grupo focal, J1, intervención de apertura).

Comprender este derecho exige conocer las instituciones territoriales propias del Pueblo Raizal. El **maritorio** designa la unidad indivisible entre tierra y mar que constituye el territorio raizal. En esta comprensión, el mar no opera como borde ni como mero paisaje, sino como hogar, sustento, camino y comunidad, tejido por las rutas de pesca, los cayos y los vínculos históricos con la Gran Nación Creole del Caribe. El ***yaad*** es el patio o solar familiar donde se siembra, se cría y se transmite la vida cotidiana y en él se practica el **ombligamiento**, la siembra del cordón umbilical del recién nacido en la tierra, que hace del arraigo una raíz literal porque el cuerpo queda sembrado en el territorio desde el nacimiento, como fundamento de memoria, retorno y responsabilidad territorial. La ***Family Land*** es la forma propia de tenencia de la tierra que expresa una tenencia familiar heredada, sostenida por el linaje, la palabra, la memoria y la responsabilidad intergeneracional, tradicionalmente concebida fuera de la lógica del mercado, porque en ella habitan los ancestros y se garantiza el futuro de la descendencia. Estas instituciones han sido

golpeadas por sucesivas formas de **desterritorialización** como: la destrucción de los archivos de propiedad, la declaratoria de baldíos, los juicios de pertenencia, la presión del mercado y del turismo, la pérdida del mar tras el fallo de La Haya y las restricciones a la pesca, procesos descritos que convirtieron al pueblo en minoría dentro de su propio territorio.

Sobre esa base conceptual, el derecho al territorio y maritorio raizal puede definirse como el derecho colectivo del Pueblo Raizal a mantener, ejercer y proteger su relación histórica, viva e indivisible con la tierra, el mar, el litoral, el yaad, la Family Land, el agua, la pesca, los ecosistemas, las rutas caribeñas, la memoria familiar y las formas propias de habitar. Para las mujeres raizales, este derecho expresa pertenencia, sustento, espiritualidad, autonomía, cuidado, retorno y continuidad cultural, y su afectación compromete la posibilidad de permanecer y seguir como Pueblo Raizal en el Archipiélago. Sus rasgos característicos son seis:

a. **Maritorio como territorialidad indivisible:** integra tierra, mar, litoral, rutas, pesca, ecosistemas, memoria, espiritualidad, movilidad y vínculos con la Nación Creole del Caribe. El mar se entiende como hogar, sustento, camino, comunidad y vida.

b. **Territorio biocultural y habitacional:** comprende las formas propias de habitar, construir, recoger agua, cuidar especies y sostener relaciones con el entorno. Incluye las viviendas tradicionales, las cisternas, los ciclos del cangrejo, los bancos de pesca, los pastos marinos y los criaderos de coral.

c. **Pertenencia sembrada:** el *yaad* y el ombligamiento siembran el cuerpo en la tierra desde el nacimiento; ello hace del arraigo una raíz viva de memoria, retorno y responsabilidad territorial.

d. **Herencia de dignidad:** la *Family Land* expresa una forma propia de tenencia familiar, tradicionalmente concebida fuera de la lógica del mercado, sostenida por linaje, palabra, memoria y responsabilidad intergeneracional.

e. **Condición de voz política y autonomía**: la permanencia en el territorio y la participación en su manejo sustentan el ejercicio de autoridad territorial frente al Estado, la presión demográfica y los modelos de desarrollo impuestos.

f. **Territorio amenazado:** la desterritorialización puede operar mediante la pérdida o destrucción de archivos, procedimientos de titulación incompatibles con las formas propias de tenencia, presiones de mercado, fronteras marítimas y restricciones a la pesca, pérdida de bienes comunitarios, deterioro hídrico, transformación de la vivienda tradicional y violencias que convierten el mar en lugar de ausencia.

Como lo advirtió Josefina Huffington en su defensa de la tierra familiar, vender la tierra significa perder voz en el propio territorio. Así, la *Family Land* también es un asunto político porque su pérdida debilita la capacidad del pueblo para permanecer, decidir y hacerse escuchar. El territorio y el maritorio constituyen una territorialidad indivisible cuya protección garantiza la permanencia de la *Family Land*, fortalece la voz política de las mujeres y enfrenta las formas de desterritorialización que hoy comprometen la vida raizal.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho al territorio y maritorio es:

Tabla 3. *Caja de herramientas para el enfoque relacionado al derecho al territorio y maritorio*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce a las mujeres raizales y a su pueblo como titulares del territorio y el maritorio, con autoridad sobre ellos, o los trata como beneficiarios de adjudicaciones bajo el concepto continental de predio? • ¿La reconoce como autoridad en las decisiones sobre el territorio, y no solo como beneficiaria de adjudicaciones?
Integralidad	• ¿Lee el territorio como maritorio indivisible, esto es, tierra, mar, litoral, pesca, rutas, ecosistemas y memoria, y no solo como suelo insular? • ¿Reconoce las dimensiones bioculturales y habitacionales, como vivienda tradicional, cisternas, bancos de pesca y ciclos del cangrejo? • ¿Protege la pertenencia sembrada del ***yaad*** y el ombligamiento, junto con la siembra y la pesca de las mujeres? • ¿Reconoce y protege la ***Family Land*** como forma propia de tenencia familiar, en lugar de imponer exclusivamente la lógica del predio individual titulable? • ¿Entiende que tener territorio es condición para ejercer autoridad sobre él, y reconoce las formas de desterritorialización como afectación del derecho?
Garantías	• ¿La medida se construyó con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, mediante consulta previa? • ¿Dispone de presupuesto trazable, instancia responsable y seguimiento para proteger el maritorio y la ***Family Land*** frente a las formas de desterritorialización, y para habilitar la voz de las mujeres en su manejo?

3.3. Autonomía

En el grupo focal, la autonomía se midió contra la vida cotidiana de las islas, donde la economía insular vuelve insuficiente los programas diseñados desde el continente: "*Veinte millones de pesos en San Andrés es mucho y es nada*" (Grupo focal, J2, ejercicio de fotovoz adaptado al dibujo).

La autonomía raizal puede definirse como el derecho colectivo del Pueblo Raizal a habitar, decidir, ordenar, producir, cuidar y transmitir la vida propia en el Archipiélago. Se realiza cuando el pueblo define su modo de vida, protege su territorio y maritorio, orienta su economía y controla las condiciones que afectan su permanencia, sin quedar sometido a modelos externos, decisiones continentales, economías impuestas ni relaciones internas que recorten la voz y el liderazgo de las mujeres. Sus rasgos característicos son cinco:

a. **Vida digna y modo propio de habitar:** exige condiciones reales para permanecer en la isla, acceder al mar, conservar la tierra, vivir sin violencia y permanecer en el territorio frente a las presiones del turismo, la sobrepoblación, los costos o la presión inmobiliaria.

b. **Incidencia sobre el destino colectivo:** supone participar en las decisiones sobre la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE), el ordenamiento territorial, los usos del suelo, la inversión externa y el modelo de desarrollo.

c **Desarrollo propio:** reclama que el desarrollo sea del Pueblo Raizal, que proteja el ambiente y garantice futuro a las nuevas generaciones.

d **Economía propia:** se expresa en huertas, producción de alimentos, cuidado del agua, pesca, agricultura, posadas nativas y administración familiar, actividades y saberes que reducen la dependencia frente al continente y al mercado turístico masivo y fortalecen la participación de las mujeres en el desarrollo y control de sus medios de vida.

e **Autonomía cultural y personal:** permite recrear la lengua, la memoria y las prácticas propias, y a las mujeres decidir sobre su trabajo, recursos, tiempo y vida personal, sin asumir en solitario la continuidad cultural.

La autonomía no se agota en instituciones o normas por cuanto se reconoce en la vida concreta, en permanecer en la isla, cultivar, recoger agua, decidir sobre el desarrollo y transmitir el legado cultural sin que esa tarea recaiga únicamente sobre las mujeres.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho a la autonomía es:

Tabla 4. *Caja de herramientas para el enfoque relacionado al derecho a la autonomía*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce a la mujer raizal como decisora sobre el modo de vida, el desarrollo del archipiélago y el modelo económico del Pueblo Raizal, y no solo como beneficiaria de programas? • ¿Las reconoce como sujetas de derechos y considera las condiciones particulares que requiere una vida digna y un modo propio de habitar en el Archipiélago?
Integralidad	• ¿Protege las condiciones de vida digna y permanencia frente al turismo, la sobrepoblación, la presión inmobiliaria y el costo de vida? • ¿Garantiza la incidencia del pueblo sobre el ordenamiento territorial, los usos del suelo, la OCCRE, la inversión externa y el modelo de desarrollo? • ¿Reconoce y fortalece las economías propias sostenidas por mujeres, como huertas, pesca, agricultura, posadas nativas y administración familiar, como formas de desarrollo propio que reducen la dependencia del continente?
Garantías	• ¿La medida se construyó con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, mediante consulta previa? • ¿Dispone de recursos suficientes y trazables, instancia responsable y seguimiento, con parámetros ajustados a la escala insular y no a montos y reglas continentales que la vuelven inoperante?

3.4. Gobierno propio

Las participantes del grupo focal describieron el estado actual de este derecho desde la distancia entre llevar la voz y tener la decisión: *"Uno dice que llevamos la voz de las mujeres, pero no siempre es igual a que salgan, se enteren de lo que está pasando"* (Grupo focal, J2, ejercicio de fotovoz adaptado al dibujo).

El derecho al gobierno propio puede definirse como el derecho colectivo del Pueblo Raizal a organizar, administrar y ejercer autoridad sobre sus asuntos internos mediante instituciones propias, normas comunitarias, autoridades representativas, sistemas de justicia propia y mecanismos efectivos de decisión colectiva. Desde las mujeres raizales, exige que su participación no se reduzca a presencia formal, sino que alcance incidencia real en la definición de las reglas, autoridades y políticas que orientan el futuro del pueblo. Sus rasgos característicos son cinco:

a **Institucionalidad propia:** requiere autoridades representativas y estructuras político-administrativas capaces de asumir funciones reales sobre recursos, censos, certificaciones de pertenencia étnica, avales, políticas públicas y asuntos internos del Pueblo Raizal.

b **Legitimidad comunitaria:** la autoridad no se agota en el cargo formal ni en la norma estatal; se funda también en el reconocimiento colectivo, la trayectoria, la confianza comunitaria y la capacidad de cuidar los vínculos sociales.

c **Justicia propia:** comprende mecanismos comunitarios de mediación, diálogo, reparación y resolución de conflictos, en los que las mujeres raizales han actuado como autoridades morales, mediadoras y operadoras de justicia.

d **Participación sustantiva de las mujeres:** exige que sus voces, demandas y formas de autoridad incidan materialmente en el Estatuto Raizal, el *Raizal Council*, las instancias de decisión y los procesos de representación política, más allá de la presencia nominal.

a. e **Representación efectiva e incluyente:** demanda garantías para que el gobierno propio no reproduzca exclusiones internas y reconozca la diversidad de las mujeres raizales, incluidas aquellas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

El desarrollo de este derecho se apoya en un conjunto de fuentes más reducido que el de otros derechos analizados, lo que refleja la menor producción de fuentes situadas sobre el gobierno propio raizal y constituye, en sí mismo, un indicio de la desatención que ha recibido, coherente con el Estatuto Raizal aún pendiente de adopción. Esta limitación no disminuye su importancia dentro del conjunto de derechos priorizados.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho al gobierno propio es:

Tabla 5. *Caja de herramientas para el enfoque relacionado al derecho al gobierno*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce a la mujer raizal como sujeta de autoridad política, comunitaria y jurídica en el gobierno propio y no como presencia nominal? • ¿Reconoce a las mujeres raizales en su diversidad, incluidas aquellas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, como parte plena del pueblo y de sus instancias de decisión?
Integralidad	• ¿Fortalece la institucionalidad propia, esto es, el ***Raizal Council*** y el Estatuto Raizal con funciones reales sobre recursos, censos, certificaciones de pertenencia, avales y políticas públicas? • ¿Reconoce que la autoridad raizal se funda en la legitimidad comunitaria, la trayectoria y la confianza colectiva, y no solo en el cargo formal o la norma estatal? • ¿Reconoce la justicia propia y los mecanismos comunitarios de mediación y resolución de conflictos, en los que las mujeres raizales han actuado como autoridades morales y mediadoras?
Garantías	• ¿La medida se construyó con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, mediante consulta previa? • ¿Dispone de funciones claramente definidas, recursos suficientes y trazables, responsables y mecanismos de seguimiento que fortalezcan el ejercicio de la institucionalidad propia, con participación sustantiva de las mujeres y sin reproducir exclusiones internas?

3.5. Identidad cultural

Una voz raizal condensa la identidad como sistema vivo de pensamiento: *"La raizalidad es dinámica, es cambiante, es constante [...] La raizalidad al final podría pensarse como un mar que se integra al mar y a los otros ecosistemas que habitamos"* (Proyecto Museo Afro de Colombia, 2024).

El derecho a la identidad cultural puede definirse como la posibilidad del Pueblo Raizal de reconocerse, nombrarse, transmitir y recrear sus formas propias de vida, memoria, lengua, espiritualidad, gastronomía, saberes, prácticas comunitarias y vínculos con el territorio y el maritorio. Para las mujeres raizales, el derecho implica garantizar las condiciones para que la cultura se viva cotidianamente, se transmita entre generaciones y se transforme sin ser castellanizada, folclorizada, inferiorizada o subordinada a modelos externos.

Esta identidad es una construcción viva, caribeña, híbrida y en disputa, en la que confluyen raíces africanas, amerindias, europeas, creole, inglesas, insulares y diaspóricas, sin que ninguna pueda usarse para negar las demás. Sus rasgos característicos son seis:

a **Identidad viva y dinámica:** la raizalidad se transmite y se recrea. No es una esencia fija, sino una construcción histórica que cambia con las generaciones, la diáspora, las familias interculturales y las nuevas formas de nombrarse.

b **Memoria y resistencia:** la identidad cultural conserva la historia de la esclavización, la emancipación, la colombianización, la castellanización, la defensa del creole, la resistencia bautista y las luchas por permanecer como pueblo diferenciado en el Caribe.

c **Lengua y pensamiento propio:** el creole y el inglés no son solo medios de comunicación. Expresan una forma de comprender el mundo, organizar la familia, transmitir memoria, nombrar el territorio y sostener la pertenencia colectiva.

d **Espiritualidad y vida comunitaria:** la identidad cultural comprende prácticas espirituales, cantos, coros, archivos, ritos, duelos y formas propias de comprender la vida, la muerte, el cuerpo y la comunidad.

e **Prácticas materiales de transmisión:** la gastronomía, las Fair Tables, las artesanías, el tejido, las fibras nativas, las redes, las nasas y los saberes cotidianos son formas concretas mediante las cuales las mujeres raizales sostienen memoria, economía, cuidado y pertenencia.

f **Protección frente a la folclorización:** la cultura raizal no puede reducirse a atractivo turístico, patrimonio decorativo o expresión simbólica sin condiciones materiales de continuidad. Su garantía exige proteger a quienes la sostienen, especialmente a las mujeres, sin trasladarles de manera exclusiva la carga de conservarla.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho a la identidad cultural es:

Tabla 6. *Caja de herramientas para el enfoque relacionado al derecho a la identidad cultural*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce a la mujer raizal como guardiana y portadora de la lengua, la memoria y los saberes del pueblo y no como figura folclórica o atractivo turístico? • ¿La reconoce como sujeto de derechos, sin trasladarle la carga exclusiva de conservar la cultura?
Integralidad	• ¿Entiende la identidad raizal como construcción viva, dinámica e híbrida, y no como esencia fija o expresión congelada? • ¿Reconoce la memoria y la resistencia del pueblo frente a la castellanización, la colombianización y la inferiorización? • ¿Protege el creole y el inglés como lengua y pensamiento propio, esto es, como forma de comprender el mundo, organizar la familia y nombrar el territorio, y no solo como medios de comunicación? • ¿Reconoce la espiritualidad y la vida comunitaria, esto es, las prácticas espirituales, los cantos, los coros, los ritos, los duelos y las formas propias de comprender la vida, la muerte, el cuerpo y la comunidad? • ¿Reconoce las prácticas materiales de transmisión, como la gastronomía, las ***Fair Tables***, las artesanías y el tejido, mediante las cuales las mujeres sostienen memoria, economía y pertenencia? • ¿Protege la cultura frente a la folclorización, para garantizar condiciones materiales de continuidad y no reduciéndola a patrimonio decorativo o atractivo turístico?
Garantías	• ¿La medida se construyó con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, mediante consulta previa? • ¿Dispone de condiciones materiales de continuidad, como educación trilingüe y apoyo a quienes sostienen la cultura, con recursos trazables, instancia y seguimiento, sin trasladar la carga exclusiva a las mujeres?

3.6. Participación

Sobre participación, el grupo focal reiteró como criterio: *"Asistir no es participar"* (Grupo focal, J2, ejercicio de fotovoz adaptado al dibujo). En su lugar, las mujeres proponen garantizar la representación de las mujeres raizales mediante su presencia efectiva en la curul especial de la circunscripción especial raizal en la Cámara de Representantes[1] y otros escenarios de participación decisiva, porque mientras la representación dependa de que alguien lleve la voz de las mujeres, la incidencia sigue prestada.

El derecho a la participación puede definirse como la posibilidad real de las mujeres raizales de intervenir, decidir, vigilar, proponer, representar y transformar las decisiones que afectan la vida colectiva del Pueblo Raizal en el Archipiélago y en la diáspora. No se agota en la asistencia a reuniones ni en la incorporación nominal en instancias institucionales por cuanto exige incidencia efectiva en la definición de políticas, autoridades, recursos, modelos de desarrollo, procesos de reconstrucción, defensa territorial, gobierno propio y representación política. Sus rasgos característicos son seis:

a. **Participación efectiva, no asistencia:** participar implica incidir en las decisiones, no solo ser convocadas, escuchadas o informadas. La presencia sin poder de decisión reproduce formas de exclusión.

b. **Liderazgo comunitario y político:** las mujeres raizales han sostenido organizaciones de base, veedurías, redes, asociaciones, procesos ambientales, movimientos étnicos, campañas y espacios de exigibilidad de derechos.

c. **Veeduría y control ciudadano:** la participación se expresa también en la vigilancia de la administración pública, la denuncia, el uso de herramientas jurídicas, la creación de opinión pública y el ejercicio comunitario de soberanía popular.

d. **Defensa del territorio-maritorio y respuesta a la crisis climática:** participar es proteger la tierra, el maritorio, la arquitectura, los ecosistemas y las condiciones de permanencia frente a megaproyectos, desarrollismo, reconstrucciones impuestas y emergencias climáticas.

e. **Incidencia en la diáspora:** la participación raizal no desaparece con la migración por cuanto se reorganiza en contextos urbanos mediante organizaciones, políticas públicas, acciones afirmativas y espacios de reconocimiento cultural e institucional.

f. **Mentoría, relevo y representación sustantiva:** la participación se transmite entre generaciones mediante matronas, lideresas y procesos de formación. Su garantía exige que las mujeres pasen de organizar y sostener procesos a ocupar los espacios donde se toman las decisiones.

[1] El artículo 176 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, dispuso que la circunscripción territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina elegiría adicionalmente un representante por el Pueblo Raizal, de conformidad con la ley. La curul continúa sin implementarse por falta de desarrollo legal. El Decreto 719 de 2025 señaló expresamente que, por esta razón, no sería posible elegir al o la representante raizal para el periodo constitucional 2026–2030. En diciembre de 2025, el Gobierno nacional radicó el Proyecto de Ley Estatutaria 501 de 2025 Cámara para reglamentarla, el cual fue archivado el 22 de junio de 2026, al no haber culminado su trámite dentro de la legislatura 2025–2026, conforme con la exigencia del artículo 153 de la Constitución Política y al artículo 190 de la Ley 5 de 1992. El Estado del proyecto de ley se puede verificar en: https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-del-cual-se-desarrolla-la-curul-adicional-a-la-camara-de-representantes-por-el-pueblo-raizal-que-se-elegira-en-la-circunscripcion-territorial-conformada-por-el-departamento-archipielago-de-san-andres-providencia-y-santa-catalina-reglamenta-la-eleccion-de-la-curul-raizal/15310/.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho a la participación es:

Tabla 7. *Caja de herramientas para el enfoque relacionado al derecho a la participación*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce a la mujer raizal como sujeta de decisión, representación y control, o la convoca únicamente como asistente, electora o ejecutora? • ¿Reconoce que las mujeres raizales sostienen los procesos comunitarios y deben ocupar los espacios donde se toman las decisiones, y no solo ejecutarlas?
Integralidad	• ¿Reconoce el liderazgo comunitario y político de las mujeres raizales, ejercido en organizaciones de base, veedurías, redes y movimientos étnicos, como parte del derecho a participar? • ¿Comprende la participación también como veeduría y control ciudadano, esto es, vigilancia de la administración, denuncia y uso de herramientas jurídicas? • ¿Garantiza su incidencia en la defensa del territorio y el maritorio y en la respuesta a la crisis climática, frente a megaproyectos, desarrollismo y reconstrucciones impuestas? • ¿Reconoce que la participación raizal continúa en la diáspora y prevé canales para la incidencia de las mujeres fuera del archipiélago? • ¿Reconoce la mentoría y el relevo generacional del liderazgo, esto es, la transmisión a través de matronas y lideresas que forman a las nuevas generaciones de mujeres raizales?
Garantías	• ¿Garantiza la participación efectiva de las mujeres raizales, con capacidad real de incidencia en las decisiones que las afectan y, cuando corresponda, mediante consulta previa, conforme con el criterio de que asistir no es participar? • ¿Dispone de garantías materiales, políticas, territoriales y de seguridad, con recursos, responsables definidos y seguimiento, que permitan el relevo y la representación sustantiva de las mujeres en los espacios de decisión?

3.7. Igualdad y no discriminación

En el ejercicio de la corpografía, las participantes contrastaron cómo se nombran a sí mismas con lo que reciben fuera del territorio: discriminación pese a la capacidad, condición de minoría dentro de la minoría; instrumentalización de la identidad étnica y desconocimiento del perfil profesional. Frente a las jerarquías internas, una participante fijó el principio de la pertenencia plena: "*Hay mujeres raizales que somos lesbianas desde nacimiento... y no dejamos de ser raizales*" (Grupo focal, J1, ejercicio de la telaraña).

El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación pueden definirse como la garantía de que las mujeres raizales sean reconocidas, tratadas y protegidas como sujetas plenas de derechos, sin subordinación por su pertenencia étnica, color de piel, lengua, origen familiar, nivel socioeconómico, lugar de residencia, trayectoria educativa o profesional, orientación sexual, identidad de género o forma particular de vivir la raizalidad. Este derecho no exige

asimilación al modelo continental ni homogeneización dentro del propio pueblo, exige igualdad desde la diferencia. Sus rasgos característicos son cinco:

a **Igualdad desde la diferencia:** las mujeres raizales no reclaman ser tratadas como si su historia, lengua, cultura y territorio no existieran; por el contrario, reclaman que esas diferencias sean reconocidas como fundamento de garantías específicas.

b **No subordinación racial ni continental:** el derecho exige enfrentar el racismo, la castellanización, la inferiorización del creole, las barreras laborales y las prácticas que convierten a las mujeres raizales en extranjeras o minoría subordinada dentro de su propio territorio.

c **No discriminación interna:** la igualdad debe operar dentro del Pueblo Raizal, frente a jerarquías basadas en clase, color, linaje, lugar de nacimiento, dominio de la lengua, criterios de pureza o cercanía con imaginarios de blanquitud.

d **Reconocimiento material de capacidades:** implica que la formación, la experiencia, el liderazgo y el trabajo de las mujeres raizales sean reconocidos en condiciones justas, sin subvaloración profesional, salarial, institucional o política.

e **Inclusión de la diversidad sexual y de género:** las mujeres raizales con orientaciones sexuales e identidades de género diversas hacen parte plena del Pueblo Raizal y deben ser reconocidas de manera integral en su pertenencia, participación, representación y acceso a derechos.

El desarrollo de este derecho se apoya igualmente en un corpus documental más reducido, en parte porque la discriminación que enfrentan las mujeres raizales suele documentarse de manera fragmentaria o subsumida en categorías más amplias. Esa misma escasez es una manifestación del problema que el derecho busca enfrentar.

La caja de herramientas para valorar la incorporación del enfoque en medidas relacionadas con el derecho a la igualdad y no discriminación es:

Tabla 8. *Caja de herramientas para el enfoque relacionado al derecho a la igualdad y no discriminación*

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Reconocimiento	• ¿Reconoce a las mujeres raizales en su pluralidad, de color, linaje, residencia, trayectoria, orientación sexual e identidad de género, tomando como punto de partida cómo se nombran a sí mismas y no de categorías externas? • ¿Reconoce y valora sus capacidades, su formación y su trabajo, sin subvaloración profesional, salarial, institucional o política? • ¿Reconoce a las mujeres raizales con orientaciones sexuales e identidades de género diversas como parte plena del pueblo?
Integralidad	• ¿Entiende la igualdad desde la diferencia, esto es, las diferencias de historia, lengua, cultura y territorio como fundamento de garantías específicas y no como motivo de subordinación o asimilación? • ¿Aborda la subordinación racial y continental, esto es, el racismo, la castellanización, las barreras laborales y la condición de minoría de las mujeres raizales en su propio territorio? • ¿Aborda también las formas internas de discriminación, esto es, las jerarquías de clase, color, linaje y pertenencia dentro del propio pueblo?

Eje del enfoque	Preguntas para determinar la protección de la salvaguarda
Garantías	• ¿La medida se construyó con participación efectiva de las mujeres raizales y, cuando corresponda, mediante consulta previa? • ¿Dispone de medidas materiales para remover las barreras discriminatorias que correspondan a su objeto, con recursos suficientes y trazables, responsables definidos y seguimiento, y produce información desagregada cuando sea necesaria para identificar a las mujeres raizales y verificar las brechas o resultados de la medida?

4.8. Del concepto al instrumento de evaluación

Los siete derechos reconstruidos en este capítulo se articulan con los tres ejes del enfoque para conformar el instrumento utilizado para evaluar los acuerdos de la consulta previa al PND 2022–2026. Cada acuerdo se examina a partir del derecho que constituye su objeto principal y, sobre ese contenido, se aplican los ejes de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, integralidad y garantías, orientados por el principio de interdependencia.

La evaluación comprende dos componentes sucesivos. El primero es un tamizaje que determina la pertinencia y la evaluabilidad de los acuerdos. La pertinencia exige que el compromiso se refiera a las mujeres o disponga la incorporación de género, mujer, familia y generación y que su objeto principal desarrolle alguno de los siete derechos priorizados. La *evaluabilidad* requiere unidades de observación trazables, accesibles y con contenido suficiente para examinar la formulación, el desarrollo alcanzado en la implementación y la actuación estatal respecto de las mujeres raizales.

Los acuerdos que superan el tamizaje pasan a la valoración sustantiva, aplicada separadamente a la formulación y la implementación. En cada uno de los tres ejes se verifica primero un umbral mínimo. Cuando se supera, se asigna un nivel ordinal entre uno y tres. Cuando la evidencia acredita que el mínimo no se satisface, se registra “no cumple mínimo”; cuando resulta insuficiente para establecerlo, se registra “no acreditado por información insuficiente”. Los resultados no se suman ni se promedian.

El detalle completo del instrumento se encuentra en el documento técnico y su anexo.



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

04.

Análisis de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Este capítulo presenta el resultado de aplicar el instrumento de evaluación a los acuerdos suscritos en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (ENCP), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" 2022–2026. El análisis parte de la premisa según la cual la mención formal de las mujeres raizales dentro de categorías amplias no permite concluir, por sí sola, que el enfoque se haya incorporado. Por ello, la evaluación distingue entre la inclusión nominal, la incorporación formal en el diseño, la implementación verificable y la garantía material de los derechos. La revisión sectorial completa, acuerdo por acuerdo, se encuentra en el capítulo quinto del documento técnico.

4.1. El universo evaluado y el resultado del tamizaje

De los 157 acuerdos derivados de la consulta previa con el ENCP, 18, equivalentes al 11,46 %, aluden al enfoque de género, a los derechos de las mujeres, a acciones afirmativas o a mujeres que se autorreconocen como negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. Este primer filtro responde al objeto de la investigación, orientado a establecer cómo la incorporación expresa de estas variables en la formulación de los acuerdos se desarrolló posteriormente durante su implementación[1]. Ninguno de esos 18 acuerdos alude de manera específica a las mujeres raizales ni desarrolla una medida construida desde la realidad del Pueblo Raizal. En todos, las mujeres raizales aparecen incorporadas dentro de categorías agregadas. Esa forma de enunciación permite su inclusión formal, pero no garantiza su reconocimiento material como mujeres de un pueblo étnico insular, caribeño y maritorial.

La distribución sectorial de esos 18 acuerdos muestra que las referencias a las mujeres y al género se encuentran dispersas entre distintos sectores de la actuación estatal, con una mayor presencia en ambiente, minas y energía, agricultura y estadística. El sector con competencia directa en materia de igualdad y derechos suscribió un solo compromiso. Esta distribución evidencia que la incorporación del enfoque trascendió los sectores tradicionalmente asociados a la política de igualdad, aunque se produjo de manera fragmentada entre distintos ámbitos de la acción estatal.

De los 18 acuerdos, 14 desarrollan alguno de los siete derechos priorizados y cumplen la condición de pertinencia[2]. Sobre ellos se examinó la evaluabilidad a partir de las unidades de observación disponibles al 15 de junio de 2026. Para superar este paso debía existir evidencia trazable, accesible y con contenido suficiente para examinar la formulación y el desarrollo alcanzado en la implementación, así como la actuación estatal respecto de las mujeres raizales. El porcentaje de avance y la ejecución territorial constituyeron elementos de contexto

[1] Esta delimitación define también el alcance del análisis. Otros acuerdos del PND que no contienen referencias expresas a las mujeres, al género, a acciones afirmativas o al género, mujer, familia y generación podrían desarrollar derechos priorizados o producir actuaciones relevantes para las mujeres raizales. Estos acuerdos no integraron el universo evaluado; la metodología buscó seguir la incorporación expresa del enfoque desde el compromiso concertado hasta su implementación. Por tanto, los resultados no constituyen una evaluación exhaustiva de todos los acuerdos del PND susceptibles de incidir en sus derechos.

[2] Los cuatro acuerdos que no superaron el criterio de pertinencia fueron NT2-73 y NT2-75, cuyo objeto principal corresponde al derecho a la educación; NT2-83, relativo a la vida y la integridad personal de líderes y lideresas; y NT2-86, referido al acceso a la justicia. Estos derechos no fueron incluidos entre los siete derechos priorizados y reconstruidos conceptualmente en esta investigación.

y evidencia, pero no condiciones autónomas de inclusión. Los acuerdos pertinentes de evaluación son:

Tabla 9. *Acuerdos pertinentes de evaluación*

Acuerdo[3]	Entidad responsable	Objeto del compromiso
NT1-7	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Banco Agrario	Línea Especial de Crédito (LEC) Reactivación Agropecuaria y capacitaciones en derechos de la mujer rural.
NT2-31	Ministerio de Salud y Protección Social	Caracterización y registro de sabedoras, sabedores y médicos tradicionales, espirituales y ancestrales.
NT2-36	Ministerio de Igualdad y Equidad	Plan integral de acciones afirmativas para mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
NT2-95	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE	Apoyo a la notificación de nacimientos atendidos por parteras de organizaciones de la región Pacífica.
NT2-96	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE	Exploración de la viabilidad de ampliar Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para producir información socioeconómica desagregada sobre mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
NT3-104	Agencia de Desarrollo Rural, ADR	Programa de estructuración y cofinanciación de proyectos agropecuarios y rurales con enfoque territorial y de género.
NT4-106	Departamento para la Prosperidad Social, DPS	Concertación con mujeres delegadas del ENCP del diseño, cobertura e implementación de Renta Ciudadana.
NT4-119	Ministerio de Minas y Energía	Plan de proyectos de referencia de comunidades energéticas adaptado a particularidades territoriales, culturales y ambientales, con enfoque de género.
NT4-121	Ministerio de Minas y Energía	Fortalecimiento de emprendimientos locales vinculados a comunidades energéticas y Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), con enfoque de género.
NT4-128	Ministerio de Minas y Energía / Unidad de Planeación Minero Energética, UPME	Modificación de criterios de priorización de fondos energéticos mediante variables étnicas y de género.

[3] Para facilitar la lectura, se sintetiza el objeto del acuerdo; el texto íntegro de los compromisos de la ENCP se conserva en el instrumento de evaluación anexo y puede consultarse en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/AsuntosEtnicos/MatrizAcuerdos/ENCP%20-%2019032026%20ACUERDOS%20PND%202022-2026%20INDI%CC%81GENAS-NARP-RROM%20consolidada.pdf.

Acuerdo	Entidad responsable	Objeto del compromiso
NT4-130	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan integral para proteger, conservar y restaurar áreas ambientales continentales y marítimas con enfoque GMFG.
NT4-132	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ruta de relacionamiento, información y participación con enfoque GMFG.
NT4-133	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan de acción de mujer y ambiente con enfoque regional y educación ambiental diferencial.
NT4-141	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento y creación de empresas comunitarias forestales con enfoque GMFG.

De los 14 acuerdos pertinentes, solo el NT2-96, a cargo del DANE y relacionado con el derecho a la igualdad y no discriminación, reunió una base empírica suficiente para ser sometido a valoración sustantiva. Los 13 restantes quedaron excluidos por razones distintas, entre ellas la ausencia o inaccesibilidad de instrumentos y productos de ejecución, o la imposibilidad de establecer con la evidencia disponible una actuación estatal respecto de las mujeres raizales. La exclusión no equivale a declarar el incumplimiento del acuerdo, sino a establecer que no existía una base empírica suficiente para valorarlo mediante el instrumento.

4.2. El consolidado: seis derechos sin medida evaluable y uno sometido a valoración sustantiva

Aplicada la rúbrica, el consolidado arroja el siguiente resultado:

Tabla 10. *Consolidado de derechos*

Derecho	Acuerdos asociados	Resultado
Libre determinación	Sin acuerdo suscrito.	
Territorio y maritorio	NT4-119 y NT4-130	Ninguno superó la evaluabilidad.
Autonomía	NT1-7, NT3-104, NT4-106, NT4-121 y NT4-141.	Ninguno superó la evaluabilidad.
Gobierno propio	Sin acuerdo suscrito	
Identidad cultural	NT2-31.	Ninguno superó la evaluabilidad.
Participación	NT4-132 y NT4-133.	Ninguno superó la evaluabilidad.

Derecho	Acuerdos asociados	Resultado
Igualdad y no discriminación	NT2-36, NT2-95, NT2-96 y NT4-128	Un acuerdo evaluable, NT2-96. En la formulación, reconocimiento e integralidad no cumplen el mínimo y las garantías no pudieron acreditarse. En la implementación, el reconocimiento y las garantías no pudieron acreditarse con la información disponible y la integralidad no cumple el mínimo.

Para establecer el estado de implementación de los catorce acuerdos pertinentes se contrastaron los reportes de Sinergia, los informes de gestión de las entidades responsables, la información contractual disponible en SECOP y los instrumentos, productos y demás unidades de observación identificadas durante la investigación[4]. El balance muestra avances heterogéneos y, en varios sectores, todavía concentrados en actividades preparatorias, metodológicas o de formulación.

En ambiente y desarrollo sostenible se reportan los mayores porcentajes de avance y actuaciones en los cuatro acuerdos, aunque la única intervención claramente territorializada en el Archipiélago corresponde al NT4-130 en Providencia y, al corte de la investigación, no se disponía de sus productos de ejecución. En minas y energía se acreditaron procesos de caracterización y formación y desarrollos técnicos para incorporar variables étnicas y de género, mientras uno de los tres compromisos no logró acordar la ruta necesaria para formular el plan previsto. En agricultura y desarrollo rural, los avances fueron limitados: se reportaron operaciones crediticias y actuaciones preparatorias, pero no se identificaron medidas específicas para las mujeres raizales ni ejecución del programa agropecuario concertado en el Archipiélago[5].

Los demás sectores muestran una situación similar. En estadística, el NT2-95 fue reportado como cumplido, pero su implementación se concentró en organizaciones de partería de la región Pacífica; en cambio, el NT2-96 acreditó el desarrollo del análisis técnico previsto sobre la viabilidad de ampliar las muestras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y fue el único acuerdo para el cual las unidades de observación disponibles permitieron examinar sustantivamente la actuación respecto de las mujeres raizales. En inclusión social, la operación general de Renta Ciudadana no permitió acreditar la concertación con las mujeres prevista en el acuerdo; en igualdad y equidad no se había formulado la hoja de ruta del plan integral de acciones afirmativas; y en salud el avance reportado se concentraba en el desarrollo metodológico del sistema de caracterización de

[4] Estas fuentes se contrastaron con los instrumentos, productos, microdatos, rutas metodológicas y demás unidades de observación identificadas para cada compromiso. El porcentaje de avance se utilizó como información sobre el estado del acuerdo y no como evidencia suficiente, por sí sola, de su implementación para las mujeres raizales.

[5] En ambiente, NT4-132 registra 100 %, NT4-141 40 %, y NT4-130 y NT4-133 33 %. Los avances comprenden principalmente formulación de instrumentos, participación, fortalecimiento de capacidades y actuaciones ambientales; el NT4-130 contempla una actuación territorializada en Providencia, pero sus productos de ejecución no estaban disponibles. En minas y energía, NT4-119, NT4-121 y NT4-128 no cuentan con porcentaje comparable: se identificaron procesos de caracterización y formación, desarrollos metodológicos pendientes de adopción y, en NT4-121, ausencia de la ruta concertada necesaria para formular el plan. En agricultura, NT1-7 registra 15,77 % y NT3-104 0 %; la evidencia examinada no acredita créditos o capacitaciones específicas para mujeres raizales ni ejecución territorializada del programa agropecuario concertado.

sabedoras y sabedores, sin evidencia suficiente de una implementación específica para las mujeres raizales[6].

En conjunto, la revisión sectorial evidencia que sí existen grados distintos de implementación, incluso acuerdos reportados con avances altos o con actuaciones en curso, pero esos avances rara vez se traducen en medidas territorializadas, productos accesibles o resultados identificables para las mujeres raizales. Trece de los catorce acuerdos pertinentes no superaron el tamizaje. Su exclusión no responde necesariamente a ausencia absoluta de ejecución, sino a que las unidades de observación disponibles no permitieron examinar de manera suficiente y trazable la formulación y el desarrollo de la medida respecto de las mujeres raizales.

La lectura del consolidado permite tres constataciones. La primera es que seis de los siete derechos quedaron sin calificación posible, porque ningún acuerdo alcanzó a ser evaluable respecto de ellos. Esa condición revela dos situaciones distintas. La libre determinación y el gobierno propio no fueron desarrollados por ninguno de los acuerdos que, dentro del universo analizado, incorporó referencias a las mujeres, al género o al género, mujer, familia y generación. Su ausencia constituye una brecha de la agenda concertada; sobre estos derechos no quedó protocolizado compromiso alguno susceptible de evaluación. Este vacío adquiere especial relevancia en un escenario de representación numéricamente reducida de las mujeres raizales dentro del ENCP.

El territorio, la autonomía, la identidad cultural y la participación sí fueron objeto de acuerdos, pero ninguno superó el umbral de evaluabilidad, por tanto, la evidencia disponible no permitió valorar sustantivamente su formulación y el desarrollo alcanzado en su implementación respecto de las mujeres raizales.

La segunda constatación es que solo un acuerdo superó el tamizaje. En el NT2-96, la formulación no supera los mínimos de reconocimiento ni de integralidad y las garantías no pudieron acreditarse. En la implementación, el reconocimiento y las garantías tampoco pudieron acreditarse con la información disponible y la integralidad no superó el umbral mínimo. Aunque la ECV permite identificar técnicamente a las mujeres raizales en los microdatos, no fue posible establecer que esa capacidad derivara de la implementación del acuerdo, y los productos públicos continúan sin ofrecer una caracterización socioeconómica periódica y suficientemente desagregada sobre ellas.

La tercera es que el principio de interdependencia confirma el resultado, esto es, la incorporación del enfoque no puede acreditarse mediante avances sectoriales aislados cuando la evidencia no permite demostrar su articulación con los derechos y dimensiones que sostienen la continuidad del Pueblo Raizal.

[6] En estadística, NT2-95 registra 100 %, pero las actuaciones se desarrollaron con organizaciones de partería de Chocó, Buenaventura y Nariño; NT2-96 no cuenta con porcentaje comparable y presenta avances técnicos en la evaluación de viabilidad de ampliación de las muestras. NT4-106, de inclusión social, tampoco cuenta con porcentaje y no se acreditó la concertación específica prevista en el acuerdo. NT2-36, de igualdad y equidad, registra 0 % y no contaba con hoja de ruta o plan formulado. NT2-31, de salud, registra 30 %, correspondiente principalmente al desarrollo metodológico del sistema de caracterización y registro.

4.3. Brechas en la garantía de los derechos de las mujeres raizales

La revisión de los acuerdos permite identificar brechas interrelacionadas que explican la distancia entre la incorporación nominal del enfoque y su materialización para las mujeres raizales.

La primera es la brecha de reconocimiento específico. Las mujeres raizales aparecen incluidas dentro de categorías agregadas, sin que esa mención se traduzca en medidas, productos, indicadores o resultados específicamente definidos para ellas.

La segunda es la brecha de información y trazabilidad. La evidencia disponible no permite seguir de manera suficiente la trayectoria de los acuerdos ni identificar de forma consistente participantes, destinatarias, recursos y resultados para las mujeres raizales. Esta limitación impidió someter a valoración sustantiva trece de los catorce acuerdos pertinentes.

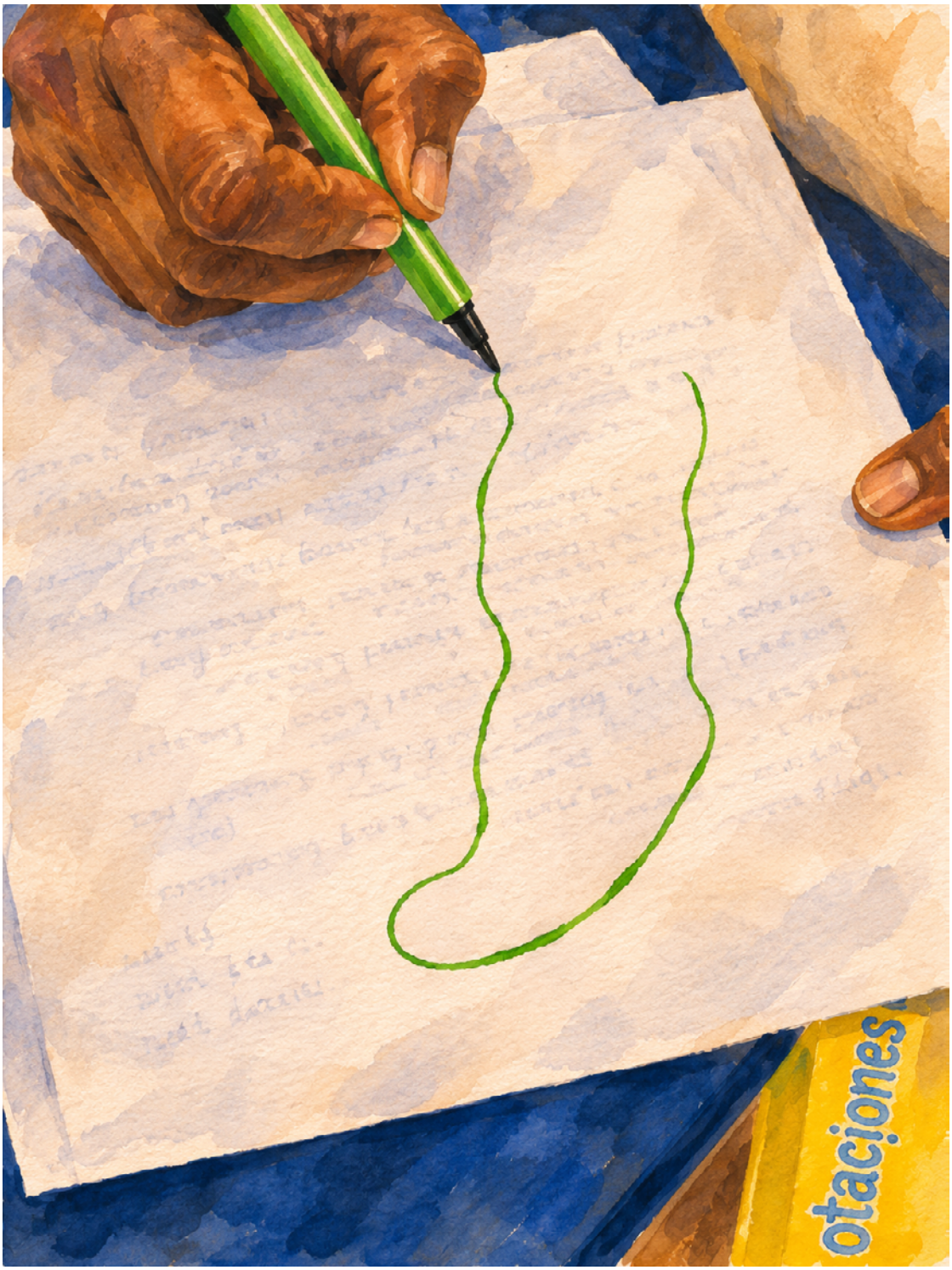
La tercera es la brecha de territorialización. Las actuaciones examinadas se concentran principalmente fuera del Archipiélago o responden a parámetros continentales que no necesariamente consideran sus condiciones insulares y maritoriales. El NT4-130 muestra que la territorialización es posible desde la formulación, aunque la evidencia disponible no permitió examinar el desarrollo alcanzado en su implementación.

La cuarta es la brecha de representación en el ENCP. La presencia numéricamente reducida del Pueblo Raizal y de sus mujeres limita las condiciones para una incidencia directa y sostenida en las distintas comisiones y sectores donde se definen los compromisos que pueden afectar sus derechos.

La quinta es la brecha de articulación institucional del gobierno propio. Aunque el Decreto 1211 de 2018 reconoce al Raizal Council como instancia de representación propia y establece una Mesa de Interlocución con el Estado, no se identificó un mecanismo permanente que articule las prioridades específicas de las mujeres con la autoridad raizal y con los distintos sectores estatales involucrados en la garantía de sus derechos.

La sexta es la brecha de participación efectiva. La presencia o representación institucional no garantiza por sí misma capacidad de incidencia. En los acuerdos asociados al derecho a la participación, la evidencia oficial examinada no permitió establecer la participación de mujeres raizales. En el NT4-132, los territorios en los que se reportó ejecución no incluyeron al Archipiélago y, en el NT4-133, la información disponible no permitió identificar si hubo mujeres raizales entre las participantes. El criterio formulado por las participantes resume esta brecha, *"Asistir no es participar"* (Grupo focal, J2, ejercicio de fotovoz adaptado al dibujo).

Estas brechas no se distribuyen de manera uniforme entre los siete derechos y su gradación es reveladora por cuanto la brecha se profundiza en tres grados sucesivos, la ausencia de compromiso en la libre determinación y el gobierno propio; el compromiso sin materialización evaluable en el territorio, la autonomía, la identidad cultural y la participación; y la única valoración sustantiva, en igualdad y no discriminación, sin acreditación suficiente de reconocimiento y garantías y sin superar el mínimo de integralidad.



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

05.

Hallazgos defensoriales

Del análisis anterior, la Defensoría del Pueblo deriva seis hallazgos:

a. La incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación en los acuerdos analizados fue principalmente formal. Aunque varios compromisos mencionan a las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, ninguno fue formulado como una medida específica para mujeres raizales. En consecuencia, la inclusión nominal no se tradujo en obligaciones, productos, indicadores o resultados específicamente definidos para ellas.

b. La evidencia disponible muestra una territorialización limitada de las medidas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La mayor parte de las actuaciones examinadas se desarrolló en otros territorios o no permitió identificar un alcance específico para las mujeres raizales. El NT4-130 constituye una excepción en su formulación, al prever una intervención territorializada en Providencia, aunque la falta de productos de ejecución impidió valorar su implementación. La presencia eventual de programas nacionales en el territorio no permite concluir que estos hayan sido adecuados a la realidad del Pueblo Raizal ni a las condiciones específicas de sus mujeres.

c. Los reportes institucionales y las demás unidades de observación disponibles no permiten verificar de manera suficiente la trayectoria de las medidas y sus resultados para las mujeres raizales. La información disponible no identifica con claridad beneficiarias, participación efectiva, recursos asignados, resultados, impactos diferenciales ni mecanismos de seguimiento específicos. Esta falta de trazabilidad impidió someter a valoración sustantiva trece de los catorce acuerdos pertinentes y limita el seguimiento y la exigibilidad de los compromisos asumidos.

d. El único acuerdo que pudo someterse a valoración sustantiva muestra un avance limitado y no integral. El NT2-96, a cargo del DANE, acreditó el desarrollo del análisis técnico previsto por el acuerdo, aunque el documento que contiene la propuesta y la determinación de viabilidad no estuvo disponible para consulta. La ECV permite identificar a las mujeres raizales en los microdatos mediante el cruce entre sexo y autorreconocimiento étnico; sin embargo, la evidencia disponible no permite establecer que esta capacidad derive de la implementación del acuerdo ni acreditar el umbral de reconocimiento específico. El acuerdo no supera el umbral de integralidad y la evidencia disponible tampoco permite acreditar el de garantías. Los productos públicos tampoco ofrecen una caracterización específica suficiente de las mujeres raizales.

e. La arquitectura institucional de participación no garantiza por sí sola una incidencia efectiva, sostenida e intersectorial de las mujeres raizales. Aunque el Decreto 1211 de 2018 reconoce al Raizal Council como instancia de representación propia y establece una Mesa de Interlocución con el Estado, la investigación no identificó un mecanismo permanente que articule las prioridades específicas de las mujeres con la autoridad raizal y con los distintos sectores estatales involucrados en la garantía de sus derechos. A ello se suma su representación limitada en el ENCP.

f La agenda concertada y las medidas examinadas no incorporan integralmente la salvaguarda construida por las mujeres raizales. La libre determinación y el gobierno propio no cuentan con acuerdos cuyo objeto principal desarrolle estos derechos, mientras que en los demás derechos la evidencia disponible no permite demostrar una incorporación articulada del territorio y el maritorio, la lengua, la *Family Land*, la siembra, la pesca, el cuidado del agua, las prácticas culinarias y gastronómicas, los saberes espirituales y comunitarios y el conocimiento matriarcal de las *big mama*.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo advierte que el enfoque de género, mujer, familia y generación raizal no puede limitarse a la mención de las mujeres raizales dentro de categorías poblacionales amplias. Su incorporación efectiva exige medidas específicas, territorializadas, financiadas, verificables y construidas con participación efectiva de las mujeres raizales en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas.



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

06.

Recomendaciones

Cada Plan Nacional de Desarrollo se formula para un periodo de gobierno, pero se inserta en un horizonte de planeación más amplio. El artículo 339 de la Constitución exige articular objetivos nacionales de largo plazo con prioridades estatales de mediano plazo, y la Ley 152 de 1994 incorpora el principio de continuidad en la ejecución de planes, programas y proyectos. La Corte Constitucional[1] ha reconocido, además, que la planeación contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, en el PND 2022–2026, este marco adquiere especial relevancia, porque los acuerdos protocolizados con los Pueblos Étnicos hacen parte integral de la Ley 2294 de 2023.

Esta continuidad resulta especialmente relevante para los Pueblos Étnicos, cuyos acuerdos con el Estado hacen parte de procesos históricos de reivindicación dirigidos a superar condiciones persistentes de inequidad y discriminación y a materializar los compromisos derivados del pacto constitucional de 1991. El PND 2026–2030 deberá, por tanto, surtir su propio proceso de consulta previa y concertar nuevas prioridades y acuerdos, teniendo como punto de partida los avances alcanzados, las brechas que permanecen y los compromisos pendientes del ciclo anterior. Para las mujeres raizales, ello supone continuar las medidas que requieran culminación, corregir las barreras identificadas y concertar nuevas acciones que permitan avanzar progresivamente en la garantía de sus derechos y en la salvaguarda de la pervivencia física y la permanencia cultural del Pueblo Raizal.

Los hallazgos del capítulo anterior describen un problema de poder, decisión y financiación. De 157 acuerdos, uno solo resultó evaluable para los derechos de las mujeres raizales y ninguno se formuló desde su realidad; solo dos de los 222 delegados que suscribieron el acta de concertación eran mujeres raizales, equivalentes al 0,90 % del total[2], y las participantes advirtieron que la asistencia a los espacios no garantiza, por sí misma, capacidad efectiva de incidencia.

Estas recomendaciones buscan trasladar capacidad real de decisión a las mujeres raizales, anclar los compromisos en fuentes de financiación identificadas y someterlos a verificación exigible.

Las recomendaciones siguen una ruta crítica. Primero, las condiciones que habilitan cualquier avance, esto es, representación con capacidad de decidir, participación vinculante y financiación asegurada. Segundo, un instrumento integrador que impida interpretar los derechos de manera fragmentada. Tercero, producir la información que hoy no existe, sin la cual ninguna meta raizal puede fijarse ni verificarse. Cuarto, las líneas sustantivas por derecho, que desarrollan los siete derechos priorizados a partir de los hallazgos y de las propuestas y criterios construidos con las mujeres raizales. Y quinto, las garantías de cumplimiento. El

[1] La Corte Constitucional ha señalado que las disposiciones de las leyes del Plan tienen, en principio, una vigencia asociada al periodo cuatrienal. Esta regla de temporalidad no desvirtúa el carácter vinculante de los acuerdos de consulta previa ni la obligación constitucional de cumplir e implementar lo concertado, cuya fuente se encuentra también en el derecho fundamental a la consulta previa. Véanse, entre otras, las sentencias C-049 de 2026, SU-123 de 2018 y SU-196 de 2023.

[2] El acta de concertación y protocolización del PND 2022–2026 fue suscrita por 222 delegados. Seis correspondían al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de los cuales dos eran mujeres raizales. El acta se puede consultar en: https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/adjunto-1.-acta-1-6-de-febrero-2023-protocolizacion-consulta-previa-plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026.pdf.

detalle completo de cada recomendación, con sus indicadores y fuentes de verificación, se encuentra en el capítulo octavo del documento técnico.

6.1. Condiciones habilitantes: representación, decisión y financiación

6.1.1. Representación política

a Al **Ministerio del Interior:** radicar nuevamente ante el Congreso de la República el proyecto concertado de Estatuto del Pueblo Raizal y Reserva de Biósfera Seaflower.

b Al **Congreso de la República:** darle trámite prioritario, preservando las disposiciones concertadas y las garantías sustantivas para las mujeres raizales, incluidas aquellas relacionadas con el reconocimiento del matronaje en la organización social, la inclusión plena de las mujeres con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y su representación garantizada en la Autoridad Raizal y en los demás órganos de gobierno propio contemplados en el Estatuto.

c Al **Congreso de la República:** dar trámite a la ley estatutaria que reglamente la curul de la circunscripción especial raizal en la Cámara de Representantes, creada por el Acto Legislativo 02 de 2015, considerando la incorporación de mecanismos orientados a favorecer la participación efectiva de las mujeres raizales en la conformación de candidaturas y en el acceso a esa representación.

d Al **Ministerio del Interior**: promover, con participación efectiva del Pueblo Raizal y de sus mujeres, las medidas normativas e institucionales necesarias para fortalecer la OCCRE y la incidencia del gobierno propio raizal en las decisiones sobre control de densidad poblacional, procurando que las mujeres raizales participen efectivamente en su definición y seguimiento.

6.1.2. Participación con capacidad de decisión

a **Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación:** promover, en la concertación de la ruta metodológica de la consulta previa del PND 2026–2030, mecanismos que garanticen la participación efectiva de las mujeres raizales en la construcción, discusión, implementación y seguimiento de los acuerdos que las involucren. Se recomienda incorporar en la ruta que se acuerde espacios para recoger sus prioridades desde San Andrés, Providencia y Santa Catalina; información suficiente y culturalmente adecuada; tiempo para la deliberación interna; mecanismos para su participación en las comisiones competentes del ENCP y trazabilidad de las propuestas formuladas y de las respuestas institucionales. Procurar que estos mecanismos permitan una incidencia verificable y no se limiten a la asistencia o a la representación indirecta.

Se recomienda que los mecanismos de consulta aplicables a cada medida se definan conforme con el marco jurídico vigente, en atención del nivel de afectación y con participación del Pueblo Raizal.

6.1.3. Mecanismo propio de interlocución de las mujeres raizales y su articulación con los escenarios nacionales

a **Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación:** garantizar las condiciones para que el Pueblo Raizal decida autónomamente sobre la configuración y funcionamiento de una instancia o mecanismo propio de interlocución de sus mujeres. La Comisión de Mujeres Raizales contemplada en el borrador del Estatuto constituye una referencia para esa decisión; su configuración, funciones e integración corresponden al propio Pueblo Raizal.

b **Al Ministerio del Interior**: una vez definida autónomamente esta instancia, o el mecanismo que el Pueblo Raizal determine para la interlocución de sus mujeres, apoyar su articulación con los escenarios nacionales de formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, de manera que las prioridades construidas por las mujeres raizales puedan incidir de forma sostenida en los sectores responsables de la garantía de sus derechos.

c Al **Ministerio del Interior:** apoyar, con el Pueblo Raizal, la definición de reglas claras de articulación entre sus autoridades e instituciones propias y los escenarios nacionales de participación y consulta previa frente a medidas de alcance nacional que puedan afectarlo, conforme con sus particularidades. Se recomienda que esta definición se enmarque en las competencias actualmente establecidas y contribuya a fortalecer la participación efectiva del Pueblo Raizal.

6.1.4. Financiación: anclaje fiscal de los compromisos

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público: asegurar que los acuerdos del PND 2026–2030 para mujeres raizales cuenten con fuente de financiación identificada y trazable. Para ello se recomienda considerar su incorporación en el plan plurianual de inversiones con una línea diferenciada para el Archipiélago, e identificar, según la materia, los vehículos ya disponibles y las asignaciones que correspondan en desarrollo del régimen especial del artículo 310 de la Constitución. El costeo debería considerar que la condición insular encarece de manera estructural la provisión de bienes y servicios.

6.2. Agenda para la salvaguarda de género, mujer, familia y generación raizal

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: garantizar, en el marco de la concertación del PND 2026–2030, las condiciones para que las mujeres raizales, a través de las instancias que determinen autónomamente y en articulación con la autoridad del

Pueblo Raizal, construyan una agenda de prioridades para la salvaguarda del género, mujer, familia y generación. Se recomienda que las prioridades que resulten de este proceso cuenten con mecanismos efectivos para su incorporación y discusión en los sectores competentes durante la consulta previa del PND.

6.3. Información desagregada sobre mujeres raizales como precondición

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y al Departamento Nacional de Planeación: producir y publicar información que permita caracterizar de manera directa a las mujeres raizales, como condición previa para fijar y verificar metas en todos los demás derechos. La meta podría desarrollarse mediante dos rutas complementarias: la incorporación de la variable de pertenencia raizal, sexo, edad, territorio y zona rural o urbana en los registros administrativos nacionales y la definición, con sustento técnico público, de los ajustes estadísticos necesarios para producir estimaciones suficientemente precisas sobre las mujeres raizales, incluida, cuando resulte técnicamente viable, la utilización de módulos específicos, sobremuestreo u otros ajustes del diseño muestral, en las operaciones que cubran el Archipiélago, con cobertura integral y no solo de cabecera municipal. Sin información socioeconómica periódica y desagregada sobre mujeres raizales no pueden formularse metas raizales verificables.

6.4. Contenidos mínimos de formulación y trazabilidad de los acuerdos

Al **Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior:** concertar, en el marco de la consulta previa del PND 2026–2030, para los acuerdos que desarrollen las prioridades construidas por las mujeres raizales, contenidos mínimos de formulación y trazabilidad, que puedan incorporarse en el acuerdo o en un anexo técnico concertado e integrados al sistema de seguimiento del PND. Estos podrían comprender la medida y su producto, población y territorio, metas y plazos, responsables, presupuesto, mecanismo de participación de las mujeres raizales durante la implementación y el seguimiento, indicador de resultado y fuente pública de verificación, así como las causas de los retrasos y las medidas correctivas. El sistema podrá registrar, además, los obstáculos identificados y las medidas correctivas adoptadas. Los acuerdos podrán vincular varios derechos y dimensiones de la salvaguarda, conforme con las categorías propias, sin imponer una clasificación excluyente ni crear sistemas paralelos de reporte.

6.5. Recomendaciones por derecho

Las siguientes recomendaciones desarrollan los siete derechos priorizados.

6.5.1. Libre determinación

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: incorporar en el PND 2026–2030 el reconocimiento del Pueblo Raizal como sujeto que decide sus prioridades, mediante la definición de la agenda raizal a través de las instancias que el Pueblo Raizal determine autónomamente y en articulación con su autoridad propia y la garantía de que las mujeres raizales participen como sujetas de autoridad en esa definición.

6.5.2. Territorio, maritorio, tierra y vivienda

Al Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la Sociedad de Activos Especiales, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y a las entidades competentes: incorporar metas específicas que reconozcan que el territorio raizal comprende, más allá de la tierra disponible, el maritorio, la Reserva de Biósfera Seaflower, los ecosistemas marinos y costeros, la pesca, la movilidad entre islas, la *Family Land*, el *yaad* y los sistemas comunitarios de cuidado del agua. Tres frentes son prioritarios:

a. Adecuación de la política de vivienda a la arquitectura tradicional en pilotes, a la tenencia desde *Family Land* y a los sistemas de cisternas, en lugar de estándares continentales.

b. Promover el cumplimiento efectivo de la Sentencia T-333 de 2022 en la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina, con consulta previa del Plan de Acción Específico y participación de las mujeres raizales en las decisiones sobre vivienda, ambiente y continuidad cultural.

c. Simplificación del acceso a los bienes provenientes de extinción de dominio en el Archipiélago, con acceso preferente de las organizaciones de mujeres, asistencia técnica permanente y reducción de exigencias documentales.

6.5.3. Autonomía económica, acceso a la tierra y control de densidad poblacional

Al Departamento para la Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia de Desarrollo Rural, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, al Banco Agrario, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a las entidades competentes: promover, en el marco de la consulta previa del PND 2026–2030, la concertación de medidas para fortalecer la autonomía económica de las mujeres raizales y su acceso a la tierra, y ajustar los programas nacionales de fortalecimiento económico, productivo y acceso a la tierra a las condiciones insulares y territoriales del Archipiélago, en particular sus montos, requisitos,

criterios sobre extensión de tierra y costos de transporte y logísticos. Se recomienda que las líneas incluyan:

a. Programa de fortalecimiento y protección de las mujeres sembradoras y pescadoras raizales, articulado con la AUNAP y con reconocimiento del maritorio.

b. Criterios especiales para la siembra en el *yaad*, la pesca artesanal, la cocina tradicional, la transformación de alimentos y el turismo comunitario.

c. Adecuación de los montos, requisitos y plazos a la economía insular.

La sobrepoblación y las limitaciones del control poblacional afectan la permanencia territorial y las posibilidades de acceso de las mujeres raizales a tierra, vivienda, empleo y representación; por ello, el acceso a la tierra y el control de densidad poblacional se recomienda que sean abordados como cuestiones de autonomía.

6.5.4. Gobierno propio

Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación: promover que, en la formulación de los acuerdos del PND 2026–2030 que involucren al Pueblo Raizal, se identifiquen los asuntos que requieren diálogo y aquellos frente a los cuales pueda resultar procedente la consulta previa conforme con el marco jurídico aplicable, para procurar distinguir las medidas generales discutidas en el ENCP de aquellas que produzcan una afectación directa y diferenciada al Pueblo Raizal. Se recomienda favorecer, en cada caso, la interlocución con la representación propia que corresponda y la participación efectiva de las mujeres raizales mediante los mecanismos que el pueblo determine autónomamente.

6.5.5. Identidad cultural

Al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes; al Ministerio de Educación Nacional, y al Ministerio de Salud y Protección Social: incluir en el PND 2026–2030 medidas específicas para proteger y fortalecer la identidad cultural de las mujeres raizales, que reconozcan el papel de las mujeres raizales en la transmisión del creole y el inglés, la memoria, la espiritualidad bautista, la cocina tradicional, las artesanías, el cuidado de las semillas y la formación de las nuevas generaciones, junto con el conocimiento matriarcal de las *big mama*. Se recomienda que estas medidas contribuyan a proteger a quienes sostienen la cultura sin trasladarles de manera exclusiva la carga de conservarla. Entre las medidas que se recomienda considerar se encuentran:

a. Implementación efectiva del régimen multilingüe establecido por la Ley 2471 de 2025, con el creole o kriol como lengua materna del Pueblo Raizal, el castellano y el inglés, incluida la Cátedra de la Afroraizalidad, con formación docente y protocolos contra la discriminación lingüística.

b. Implementación y seguimiento de las obligaciones lingüísticas previstas en la Ley 2471 de 2025 para el personal de las entidades públicas que atiende a la población raizal.

c Registro nacional de las mujeres que sostienen la cultura, esto es, sabedoras, cocineras tradicionales, cuidadoras de semillas, transmisoras de lengua, portadoras de memoria, matronas y *big mama*.

d Programa de transmisión intergeneracional de sus saberes.

e Implementación financiada y con participación de las mujeres raizales de las medidas de salvaguarda cultural existentes, incluidas las previstas en las leyes 2579 y 2596 de 2026, evitando la reducción folclorizante de la cultura para el consumo turístico.

f Adecuación de la atención en salud a la pertinencia cultural y a la condición insular, incluida la salud materna de quienes deben desplazarse al continente.

6.5.6. Participación

Al Ministerio del Interior: garantizar la participación efectiva de las mujeres raizales durante la implementación y el seguimiento de los compromisos del PND 2026–2030 que las involucren, mediante condiciones como información suficiente, comprensible y culturalmente adecuada, tiempo para la deliberación interna, participación de mujeres de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de distintas generaciones, trayectorias y formas de participación comunitaria, mecanismos de trazabilidad de sus propuestas y de las respuestas institucionales, participación efectiva en las instancias de seguimiento y las condiciones materiales y de seguridad necesarias para una participación libre y sostenible, respetando la autonomía del Pueblo Raizal y la diversidad de sus mujeres.

6.5.7. Igualdad y no discriminación

A las entidades que asuman las competencias del sector de igualdad y equidad: incorporar un componente específico para las mujeres raizales en los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género, que reconozca las barreras asociadas a la insularidad, el racismo continental, la subvaloración del creole y las jerarquías internas del pueblo, y disponga medidas propias frente a ellas.

6.6. Garantías de cumplimiento

a **Al Departamento Nacional de Planeación:** incorporar en el PND 2026–2030 una cláusula de no repetición de la inclusión nominal, según la cual la mención de las mujeres raizales dentro de categorías amplias no acreditará la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación raizal si no está acompañada de los contenidos mínimos previstos en el apartado 7.4, incluida una medida específica, población destinataria, territorio, producto, meta, indicador, responsable, presupuesto, mecanismos de participación y fuente pública de verificación.

b

Al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y al Espacio Nacional de Consulta Previa: concertar con el Pueblo Raizal una ruta de seguimiento a los acuerdos que incorporen el enfoque de género, mujer, familia y generación raizal, articulada con la autoridad propia y con el mecanismo mediante el cual las mujeres raizales determinen autónomamente su participación. La ruta podrá utilizar una matriz pública construida a partir de los contenidos mínimos del apartado 6.4, sin crear formatos nuevos, y permitir la activación de alertas cuando una entidad no reporte información, incumpla la meta anual, no garantice la participación efectiva o ejecute acciones sin el enfoque. La ruta podría prever un plan de corrección dentro de los treinta días siguientes y, si el incumplimiento persiste durante dos periodos consecutivos, la posibilidad de elevar el caso al escenario nacional de seguimiento del PND y remitirlo a los órganos de control. Podría producir, además, un informe anual que incorpore la valoración de las propias mujeres raizales sobre la pertinencia de las acciones.



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

07.

Compromisos de la Defensoría del Pueblo

Las participantes del grupo focal cerraron la jornada con una afirmación que interpela también la actuación de la Defensoría del Pueblo: "*nosotros aquí también se cuenta*" (Grupo focal, J2, ejercicio de cierre). A partir de los hallazgos de este informe y en ejercicio de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo asume el compromiso de acompañar la exigibilidad de los derechos de las mujeres raizales, hacer seguimiento a estas recomendaciones, promover su consideración en la consulta previa del PND 2026–2030 y articular con las instancias competentes las acciones necesarias para impulsar su cumplimiento y realizar la devolución y socialización de los resultados con el Pueblo Raizal.

Referencias

Biscaino, M. L. (2024). *Análisis de los cambios y permanencias de las expresiones culturales de los nativos del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que han configurado la identidad raizal* [Tesis de Maestría en Estudios del Caribe, Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe]. Repositorio Institucional UNAL. https://repositorio.unal.edu.co/items/75831e0c-31da-4953-b5b6-c8c092446ad3.

Canal Teleislas. (2021, abril 26). *Corine Duffis Steel, una luchadora por los derechos de la comunidad raizal y de la mujer* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=7zZmshEqMeY.

Castaño, C. (2017). Participación, reivindicaciones políticas y sociales de los raizales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Ciencia Política, 12*(24), 237-264. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6068186.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, CEV. (2022). *Caso «El Pueblo Raizal en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: los escenarios del Conflicto Armado».* https://www.comisiondelaverdad.co/caso-san-andres-afro-.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Alerta Temprana n.° 028-22*. https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/028-22.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta de Hábitat y Usos Socioeconómicos 2019: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Boletín técnico*. DANE. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/informacion-regional/encuesta-de-habitat-y-usos-socioeconomicos-2019-archipielago-de-san-andres-providencia-y-santa-catalina.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Metodología de estimación de población por pertenencia étnica a nivel nacional y departamental*. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/experimentales/demografia-poblacion/pertenencia-etnica/pertenencia-etnica-documento-metodologico.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026a). *Mercado laboral de la población según autorreconocimiento étnico-racial: Año móvil julio 2025–junio 2026* [Boletín técnico]. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPAER-jul2025-jun2026.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026b). *Resultados para población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025* [Boletín técnico]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025.

El Espectador (2013, noviembre 19). Así registró diario de San Andrés el aniversario del fallo de la Haya. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/asi-registro-diario-de-san-andres-el-aniversario-del-fallo-de-la-haya-article-459339/.

Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. (2021). *Diagnóstico local sobre prevención y atención de la violencia hacia mujeres del pueblo negro, afrodescendiente, palenquero y raizal*

en Colombia. UNFPA Oficina Colombia. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/diagnostico_local_mujeres_afrodescendientes.pdf.

García, L. (2018). *Eyewatta. Las claves de la alteridad: prácticas y políticas culturales en San Andrés Islas* [Tesis de Doctorado en Antropología Social, Universida de Federal do Rio Grande do Sul y Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio institucional UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/239

Glecier, N., & Rodríguez, G. (2024, enero). *On the brink: Climate migrations in Honduras and Colombia*. Christian Aid. https://www.christianaid.org.uk/resources/our-work/brink-climate-migrations-colombia-and-honduras

Hawkins, C. (2025). "Raizalización" en el Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina en Colombia impactos de las restricciones migratorias en la construcción identitaria del Pueblo Raizal. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 27 (2), 1-32. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.14929.

Livingston, G. (2019). *El Puerto Libre y sus efectos sobre el territorio y la territorialidad del Pueblo Raizal en San Andrés Isla: estudio de caso North End (1953-1991)* [Tesis de Magíster en Estudios del Caribe, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio institucional UNAL. https://repositorio.unal.edu.co/items/9833f627-3f31-42a0-a983-ca086d0389ea.

Lopez, L. (2021). San Andres, a Herstory, or Writing Caribbean History from the Margins. *Women, Gender, and Families of Color, 9*(2), 230-244. https://www.jstor.org/stable/10.2307/48679837.

Proyecto Museo Afro de Colombia (2024). *Capítulo 10. San Andrés, Providencia y Santa Catalina: un maritorio raizal* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=tDtUiy4GXTo.

Rivera, L. (2022). *Familias raizales de la isla de San Andrés: transformaciones en su uso y tenencia de la tierra* [Trabajo de investigación en Antropología, Universidad Nacional de Colombia]. Academia.edu. https://www.academia.edu/100540183/Familias_raizales_de_la_isla_de_San_Andr%C3%A9s_transformaciones_en_su_uso_y_tenencia_de_la_tierra.

Rivera, M., & Restrepo, E. (2012). *Tan solo deja la huella de tu piel sobre la arena. Providencia: más allá de la etnicidad y la biodiversidad, una insularidad por asumir* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Ram-Wan. https://ram-wan.net/tesis/31-rivera.pdf

Robinson, D., Archbold, J., & Livingston, J. (2022). *Raizales, una etnia por conocer. Breve recorrido por su historia y cultura*. CERLALC, Secretaría de Educación del Distrito. https://www.redacademica.edu.co/sites/default/files/2023-09/Raizales_una_etnia_por_conocer_DIGITAL.pdf.

Solano, Y. (2014). *Sistema social y orden de género: cambios y permanencia en Providencia y Santa Catalina Islas entre 1961 y 2011* [Tesis de Doctorado en Estudios de las Mujeres y de Género, Universidad de Granada]. Repositorio institucional Universidad de Granada. https://digibug.ugr.es/handle/10481/34421



Fotografía de grupo focal, marzo de 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

Anexos

Los siguientes anexos hacen parte integral del expediente de la Comisión 278690 de la Defensoría Delegada para Pueblos Étnicos y soportan documentalmente los hallazgos consignados en este capítulo:

Anexo 1. Acta de reunión del grupo focal, 26 y 27 de marzo de 2026.

Anexo 2. Listados de asistencia firmados por las participantes.

Anexo 3. Formatos de consentimiento informado.

Anexo 4. Registro fotográfico de las jornadas.

Anexo 5. Transcripción íntegra de las dos jornadas del grupo focal.

Anexo 6. Carteleras, dibujos, siluetas de corpografía y demás material gráfico.

Anexo 7. Instrumento de evaluación a los acuerdos suscritos en el marco de la consulta previa con el ENCP.

Anexo 8. Documento técnico sobre la salvaguarda de los derechos de las mujeres raizales

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

#BuenFuturoHoy

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.**defensoria**.gov.co