Juntanza por la diversidad étnica

Género, mujer, familia y generación de mujeres negras y afrocolombianas

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza



Informe Defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 4

www.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

Juntanza por la diversidad étnica género, mujer, familia y generación de mujeres negras y afrocolombianas

Informe defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 4

Defensoría Delegada para Pueblos Étnicos

©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
IVET ELISABET OLAYA LOEBEL
Autoras

LUZ AMANDA PASUY MITICANOY
Coordinadora de investigación

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

Agradecimientos especiales

BIBIANA PEÑARANDA SEPÚLVEDA
ELIZABETH MORENO BARCO
FORO INTERÉTNICO SOLIDARIDAD CHOCÓ (FISCH)
JOHANA MATURANA
LA COORDINACIÓN DE MUJERES AFROCOLOMBIANAS DESPLAZADAS EN RESISTENCIA (LA COMADRE)
LUZ MARINA BECERRA
MARÍA EMÉRITA IBARBO
MARÍA GINES QUIÑONES MENESES
YASIRIS CÓRDOBA MORENO

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 los aportes conceptuales sobre género, mujer, familia y generación formulados por las mujeres negras y afrocolombianas en los grupos focales. Las demás ilustraciones del volumen se produjeron con la misma herramienta a partir de fotografías de los grupos focales realizados en Bogotá, D. C., y Quibdó, con el fin de proteger la identidad de las participantes y la confidencialidad del proceso, según los consentimientos informados otorgados.

Este documento debe citarse así: *Defensoría del Pueblo. (2026). Juntanza por la diversidad étnica: género, mujer, familia y generación de mujeres negras y afrocolombianas (Informe defensorial Género, Mujer, Familia y Generación, vol. 4).*

Contenido

Glosario de categorías propias.....6

Presentación 9

1. ¿Cómo se construyó el informe?.....10

2. Contexto de los Pueblos Negros y Afrocolombianos....14

2.1. Diversidad, territorialidades y reconocimiento de los Pueblos Negros y Afrocolombianos.....15

2.2. Las mujeres negras y afrocolombianas en colombia: presencia y condiciones de vida....17

2.3. Trayectorias organizativas, agendas propias e incidencia de las mujeres negras y afrocolombianas.....18

2.4. Tensiones contemporáneas.....20

3. Construcción situada de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación de los Pueblos Negros y afrocolombianos.....22

3.1. Las mujeres negras y afrocolombianas: dar vida, pujanza y casa grande.....23

3.2. La familia: el trato, el territorio y la red comunitaria.....25

3.3. La generación: memoria, linaje y la urgencia de la transmisión.....27

3.4. El género en clave negra y afrocolombiana: clasificación, diversidades y disputa.....28

3.5. Una aproximación a la salvaguarda de género, mujer, familia y generación.....30

3.6. El concepto en disputa.....33

4. Los derechos de las mujeres negras y afrocolombianas..34

4.1. El derecho a la libre determinación 35

4.2. El derecho al territorio.....37

4.3. El derecho a la autonomía.....38
4.4. El derecho al gobierno propio.....40
4.5. El derecho a la identidad cultural:..... 41
4.6. El derecho a la participación efectiva.....42
4.7. Derecho a la igualdad y a la no discriminación.....43
4.8. De las definiciones de los derechos a su evaluación.....45

5. Análisis de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia potencia mundial de vida" 2022-2026.....48

5.1. Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje.....50
5.2. Revisión sectorial de los acuerdos relacionados con derechos priorizados.....52
5.3. Análisis por derechos.....56
5.4. Brechas en la garantía de los derechos de las mujeres negras y afrocolombianas.....60

6. Hallazgos defensoriales.....64

7. Conclusiones.....68

8. Recomendaciones 72

8.1. Condiciones habilitantes.....73
8.2. Recomendaciones sustantivas por derechos priorizados.....76
8.3. Garantías de cumplimiento: cláusula de no repetición y ruta de seguimiento.....80

Compromisos de la defensoría del pueblo.....77

Referencias.....78

Anexos.....81

Glosario de categorías propias

Las siguientes categorías fueron formuladas por las mujeres negras y afrocolombianas en los espacios participativos y en las fuentes del corpus. Este informe las emplea como herramientas de análisis y no como objeto de curiosidad, conforme con el criterio metodológico de la serie.

Juntanza	Forma propia de reunirse, deliberar y decidir de las mujeres negras. Nombra a la vez el encuentro, el método de construcción colectiva y el principio orientador de la salvaguarda.
Casa grande	Escala ampliada del cuidado: la mujer sostiene la casa pequeña y la casa grande a la vez, sin distinguir entre el hogar, la comunidad, el territorio y la naturaleza.
Comadreo / comadrazgo	Institución del parentesco por el trato y práctica de encuentro entre mujeres. Da nombre a organizaciones y opera también como recurso de autocuidado.
Pujanza	Cualidad reivindicada de la mujer emprendedora, luchadora y valiente, indisociable de la exigencia de dar más que otras personas por las desigualdades territoriales, raciales, económicas y de género.
Familia por el trato	El vínculo sanguíneo hace el parentesco, pero la familia la hace el trato: la familia se define por quienes protegen, acompañan y permanecen.
Ombligada	Práctica de curar el ombligo del recién nacido con elementos del territorio para transmitirle habilidades y vincularlo al lugar de origen.
Agua de socorro	Bautizo propio con agua del río, anterior al rito católico, que se conserva junto a este y suele precederlo.
Arrullo, chigualo y alabao	Repertorio cantado que acompaña el nacimiento, la muerte de un niño y la muerte de una persona mayor: una sola cadena musical que sostiene el ciclo de la vida.
Matrona	Mujer con autoridad comunitaria reconocida, con frecuencia partera, cuya legitimidad no depende de un cargo formal sino del reconocimiento del pueblo.
Piangüera	Mujer que recolecta piangua en el manglar; oficio del que dependen cientos de familias y que porta un conocimiento ecológico detallado del ecosistema.
Barequeo	Minería artesanal de subsistencia ejercida históricamente por las comunidades negras, hoy afectada por la ocupación armada de las minas tradicionales.
Azotea	Huerta elevada junto a la casa, con plantas medicinales y aromáticas, que abastece la salud y la cocina de la familia y de la comunidad.
Guardia cimarrona	Institución propia de protección y de gobierno, análoga a la guardia indígena, que las mujeres reivindican como parte del autogobierno y no solo de la seguridad.
Corpografía	Ejercicio de trazado del cuerpo donde se distingue lo que se vive por dentro y lo que se impone desde fuera; produce la lectura del cuerpo como territorio de significación.



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



Centro de armonización del grupo focal con La Comadre. Bogotá, 24 de marzo de 2026. Registro de la Defensoría Delegada para los Pueblos Étnicos.

Presentación

"Me reconozco como una mujer negra que nace de mujeres que se liberaron, de ancestras que lucharon"

Entrevista a Bibiana Peñaranda, 2026

La Defensoría del Pueblo presenta este informe sobre el enfoque y la salvaguarda de género, mujer, familia y generación de los Pueblos Negros y Afrocolombianos, la incorporación de los derechos, las instituciones y las prioridades de las mujeres negras y afrocolombianas en los acuerdos suscritos durante la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 con el Espacio Nacional de Consulta Previa y formula recomendaciones para orientar la actuación estatal en el periodo 2026–2030.

El informe forma parte de una serie sobre género, mujer, familia y generación (GMFG) elaborada de manera diferenciada para cada Pueblo Étnico. Esta decisión responde a que las mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen trayectorias históricas, territoriales, políticas y culturales propias, y a que su incorporación en categorías agregadas ha dificultado reconocer esas particularidades y traducirlas en obligaciones estatales específicas. En el caso de los Pueblos Negros y Afrocolombianos, esta aproximación permite, además, reconstruir el papel que han tenido sus mujeres en la construcción y desarrollo de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación.

El título del informe fue propuesto por las lideresas que participaron en el grupo focal desarrollado en Quibdó. La palabra juntanza, que lo encabeza, recoge una forma de reunirse, deliberar y construir colectivamente que atravesó los espacios participativos de la investigación.

Desde esas voces, el informe desarrolla una comprensión situada de la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación, que reconoce la diversidad existente entre mujeres, territorios, procesos organizativos y formas de autorreconocimiento. En este marco, la juntanza se adopta como principio orientador de la salvaguarda y, para la interpretación de los derechos, se expresa en proteger lo propio y, dentro de lo propio, transformar lo que daña a las mujeres

A partir de esta construcción, el informe examina los derechos a la libre determinación, el territorio, la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural, la participación efectiva y la igualdad y no discriminación, y analiza su incorporación en los acuerdos del PND 2022–2026. El propósito es identificar las brechas que persisten entre el reconocimiento de las mujeres negras y afrocolombianas en los compromisos concertados y su materialización en medidas específicas, financiadas, territorializadas y verificables, para contribuir al seguimiento de lo acordado y a la formulación del próximo ciclo de planeación nacional.

Este informe presenta de manera sintética los principales argumentos, hallazgos y recomendaciones de la investigación. Se acompaña de un documento técnico que conserva el desarrollo metodológico y conceptual, las fuentes, la evaluación detallada de los acuerdos y el fundamento de las recomendaciones, que garantiza su trazabilidad y su utilización en ejercicios posteriores de seguimiento.

1.

¿Cómo se construyó el informe?

Este informe se construyó desde las voces de las mujeres negras y afrocolombianas, conforme con la apuesta metodológica de toda la serie, en tanto las categorías se construyen prioritariamente a partir de los espacios participativos y dialogan con referentes académicos, sin sustituir las elaboraciones de las mujeres.

El corpus primario está conformado por dos grupos focales y seis entrevistas semiestructuradas. El primer grupo focal se realizó el 24 de marzo de 2026 en Bogotá con lideresas de la Coordinación de Mujeres Afrocolombianas Desplazadas en Resistencia (La Comadre), colectivo con presencia en más de treinta municipios y sujeto de reparación colectiva. El segundo se realizó el 17 de junio de 2026 en la Defensoría Regional de Chocó, en Quibdó, con lideresas negras y afrocolombianas del Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH). La selección de ambos espacios respondió al diseño territorial de la investigación. Quibdó se seleccionó como espacio de encuentro con lideresas vinculadas a procesos organizativos del Chocó, con el propósito de recoger experiencias y comprensiones construidas en relación con sus territorios. Bogotá, por su parte, permitió aproximarse a la experiencia de la diáspora asociada al desplazamiento, a través de lideresas que desarrollan procesos organizativos fuera de sus territorios de origen. Otros territorios del Pacífico se incorporaron mediante las entrevistas a lideresas de Buenaventura y Tumaco. Cuatro entrevistas se realizaron de manera virtual en abril de 2026 y dos en Quibdó el 18 de junio.

Ambos grupos focales se abrieron desde las espiritualidades propias y desarrollaron una misma secuencia: armonización; telaraña para construir colectivamente las nociones de mujer, familia, generación y género; corpografía sobre la silueta para distinguir lo que se vive por dentro y lo que se impone por fuera; ejercicio de síntesis sobre la relación entre salvaguarda y enfoque; teatro-drama de vulneraciones con análisis colectivo de los derechos comprometidos y rondas de cierre. En Bogotá se realizó adicionalmente un ejercicio de fotovoz sobre políticas públicas que funcionan y políticas públicas que no funcionan, cuyos resultados operan en este informe como criterio de contraste ciudadano sobre los acuerdos.

El corpus secundario reúne documentación producida por organizaciones de mujeres negras, fuentes del Sistema Integral para la Paz, producción académica situada y fuentes audiovisuales de voz directa. La jerarquía de las fuentes es deliberada: primero se sitúan las voces del corpus primario; después, la documentación producida por las propias organizaciones; luego, la verdad oficial construida por el sistema transicional y, finalmente, la producción académica, cuya función es dialogar con las categorías propias y no sustituirlas. Cuatro criterios orientaron la incorporación de las fuentes, a saber: lectura situada, pluralidad, reconocimiento de la lengua y las categorías propias como herramientas de análisis y perspectiva crítica.

La información cualitativa se procesó mediante un análisis temático que combinó categorías iniciales asociadas a género, mujer, familia, generación y los derechos priorizados con categorías y relaciones surgidas de las propias intervenciones y fuentes examinadas. El contraste entre los grupos focales, las entrevistas y el corpus secundario permitió identificar convergencias, diferencias y tensiones sin convertirlas en atributos generales de todas las mujeres negras y afrocolombianas. De este proceso surgieron las definiciones situadas de la salvaguarda y el enfoque, el contenido de los derechos y los seis criterios posteriormente utilizados para examinar los acuerdos de política pública.

Las intervenciones de los grupos focales se atribuyen de manera colectiva, con indicación del espacio, el lugar y la fecha, conforme al tratamiento de datos personales acordado con las participantes. Los nombres propios de las lideresas aparecen únicamente cuando así se acordó. Los registros del corpus se conservan con acceso restringido al equipo investigador autorizado y a la Defensora Delegada para los Pueblos Étnicos, identificados mediante códigos y almacenados separadamente de los datos de identificación directa, con conservación limitada a doce meses.

El ejercicio presenta límites que deben ser considerados en la interpretación de sus resultados. Primero, dos grupos focales y seis entrevistas no agotan la diversidad territorial de los Pueblos Negros y Afrocolombianos[1]; por ello, el corpus primario concentra experiencias del Pacífico y de su diáspora en Bogotá, mientras las voces del Caribe continental ingresan principalmente por la vía de las fuentes documentales. Segundo, el capítulo de acuerdos, por el diseño de la consulta previa, examina compromisos concertados para los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero en su conjunto, mientras la construcción conceptual desarrollada en este volumen se concentra en las experiencias y elaboraciones de mujeres negras y afrocolombianas.

La evaluación de los acuerdos se realizó con la evidencia disponible al 30 de agosto de 2026, tomando la base de datos del equipo con corte al 21 de enero de 2026 como línea base y las fuentes posteriores como elementos de actualización y contraste. Para cada acuerdo se partió del contenido del compromiso protocolizado y se examinaron los indicadores, reportes institucionales, instrumentos, productos, actuaciones y demás evidencias directamente vinculadas con su desarrollo. La valoración distinguió el estado reportado por la entidad, la evidencia disponible para verificar el cumplimiento del objeto pactado, la incorporación de la salvaguarda y los resultados acreditados para las mujeres. Estas dimensiones se analizaron separadamente, de manera que el porcentaje de avance informado por una entidad no se asumió, por sí mismo, como verificación del cumplimiento y la ausencia de un indicador o de información suficiente en las fuentes examinadas tampoco se consideró, por sí sola, prueba de inexistencia de actuaciones o de incumplimiento.

Cada evidencia se interpretó de acuerdo con el periodo que documenta. La fecha de consulta de una fuente no modifica el corte temporal de la información que contiene y, cuando las fuentes presentan fechas distintas, el análisis conserva esa diferencia para evitar atribuir a un periodo actuaciones o resultados acreditados únicamente para otro.

El desarrollo metodológico completo, incluida la descripción de los espacios participativos, el procesamiento de la información, la construcción y aplicación del instrumento de evaluación, sus criterios y las fuentes y evidencias utilizadas, se encuentra en el documento técnico y sus anexos.

[1] El desarrollo de los derechos a la libre determinación y al gobierno propio se apoya en un corpus documental más reducido que el de los demás derechos analizados. Ello obedece a que la producción documental disponible sobre su ejercicio por parte de las mujeres negras y afrocolombianas es comparativamente menor.

02.

Contexto de los Pueblos Negros y Afrocolombianos

Este capítulo presenta el contexto de los Pueblos Negros y Afrocolombianos y de sus mujeres, a partir de su diversidad territorial y poblacional, sus condiciones de vida, sus trayectorias organizativas y de incidencia, y las principales tensiones que atraviesan actualmente el ejercicio de sus derechos.

2.1. Diversidad, territorialidades y reconocimiento de los Pueblos Negros y Afrocolombianos

Los Pueblos Negros y Afrocolombianos comprenden realidades colectivas diversas, construidas a partir de trayectorias históricas, territoriales, culturales, organizativas y de autorreconocimiento que no pueden reducirse a un único sujeto homogéneo. Claudia Mosquera Rosero-Labbé (2007) ha mostrado que, dentro de las categorías negro y afrocolombiano, coexisten diferencias étnico-raciales construidas en contextos locales y regionales distintos, entre ellas las experiencias de los pueblos y colectividades del Chocó, Tumaco, Cartagena y las grandes ciudades. La Corte Constitucional ha reconocido, a su vez, que los vocablos negro, afrocolombiano y afrodescendiente responden a trayectorias distintas de identificación y reivindicación y que no existe una categoría general capaz de recoger todos sus matices y diversidades (Sentencias T-376 de 2012 y T-276 de 2022).

Las territorialidades de los Pueblos Negros y Afrocolombianos se han configurado en espacios rurales, ribereños, costeros y urbanos y mediante relaciones de movilidad entre ellos. Su presencia en las ciudades responde también a procesos históricos de migración, circulación familiar, búsqueda de oportunidades y establecimiento de nuevas generaciones nacidas en contextos urbanos (Mosquera Rosero-Labbé, 2007). El conflicto armado profundizó y transformó estas movilidades mediante el desplazamiento forzado y el despojo, sin que la salida del territorio implicara necesariamente la ruptura de los vínculos de pertenencia. Frasser-Thompson (2023) muestra que, en las experiencias de mujeres negras y afrocolombianas desplazadas, estos vínculos se reconstruyen entre los territorios de procedencia y las ciudades donde rehacen sus vidas, lo que da lugar a múltiples referentes territoriales y formas de pertenencia que la autora comprende como multiterritorialidades.

Esta diversidad histórica, territorial y de autorreconocimiento plantea también desafíos para su caracterización estadística. El Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 registró 2.950.072 personas autorreconocidas como negras, mulatas, afrodescendientes o afrocolombianas, categoría que permite diferenciarlas estadísticamente de la población raizal y palenquera, pero no distinguir las diversas configuraciones territoriales, culturales y colectivas comprendidas en ella. El mayor número de personas registradas en esta categoría se encontraba en Valle del Cauca, con 644.580, seguido por Chocó, con 337.160, Bolívar, con 314.681, Antioquia, con 310.688, y Nariño, con 232.242 (DANE, 2019). Las dificultades se hicieron especialmente visibles al comparar los dos últimos censos nacionales. En 2005 se registraron 4.273.722 personas en esta categoría, mientras que en 2018 la cifra descendió a 2.950.072, lo que representó una reducción del 31 %. La magnitud de esta variación puso en cuestión la capacidad del operativo censal para captar adecuadamente a la población negra y afrocolombiana y llevó esta problemática ante la Corte Constitucional, que en la Sentencia T-276 de 2022 advirtió que las falencias en la producción y difusión de la información podían comprometer derechos fundamentales y ordenó estudiar las causas de los problemas de captación y adoptar correctivos para las operaciones censales posteriores.

En cumplimiento de la orden judicial, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) publicó en 2026 un estudio que identificó quince causas probables de subregistro y señaló el racismo estructural e institucional como un factor transversal (DANE, 2026c). Por su parte, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) de 2025 estimó en aproximadamente 3.968.000 las personas autorreconocidas como negras, mulatas, afrodescendientes o afrocolombianas, cifra que, por provenir de una encuesta por muestreo, no sustituye el resultado censal, aunque amplía la información disponible sobre sus condiciones de vida (DANE, 2026a).

Las dificultades para captar estadísticamente esta diversidad se inscriben en una trayectoria más amplia de reconocimiento estatal de los Pueblos Negros y Afrocolombianos, cuyo desarrollo jurídico ha seguido un curso diferenciado respecto de otros Pueblos Étnicos. Mientras la Constitución de 1991 desarrolló expresamente distintos ámbitos de la autonomía, el territorio, la autoridad y la participación de los Pueblos Indígenas en varias disposiciones permanentes, el reconocimiento específicamente referido a las comunidades negras tuvo uno de sus principales fundamentos en el artículo transitorio 55. En desarrollo de ese mandato, la Ley 70 de 1993 las reconoció como *grupo étnico* y estableció un marco de protección que comprendió la propiedad colectiva, los consejos comunitarios, la etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, además de disponer en su artículo 33 medidas frente a los actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo. Su desarrollo reglamentario, sin embargo, avanzó de manera desigual; los capítulos IV y V, relacionados con los recursos naturales, el ambiente y las actividades mineras, solo fueron reglamentados de manera integral en 2023, treinta años después de la expedición de la ley, con la coordinación interinstitucional encomendada a Francia Márquez Mina, primera mujer negra en ejercer la Vicepresidencia de la República.

La protección de los Pueblos Negros y Afrocolombianos fue ampliándose progresivamente más allá de las disposiciones expresamente previstas en el texto constitucional, a través de la jurisprudencia y de la aplicación del Convenio 169 de la OIT. Desde la Sentencia C-169 de 2001, la Corte Constitucional reconoció su aplicabilidad a las comunidades negras como pueblos tribales y, sobre esa base, precisó que derechos como la consulta previa y la protección territorial no dependen exclusivamente de la titulación prevista en la Ley 70 de 1993.

Este proceso de ampliación de garantías incorporó también respuestas específicas frente a las afectaciones producidas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, entre ellas las medidas ordenadas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008, para las mujeres desplazadas y 005 de 2009, para la población afrodescendiente afectada por el desplazamiento forzado. Posteriormente, el Decreto Ley 4635 de 2011 estableció un régimen específico de atención, asistencia y reparación integral para sus víctimas e incorporó reglas particulares frente a hechos de violencia sexual.

En el ámbito internacional, la protección se desarrolló mediante las observaciones formuladas a Colombia por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en 1999 (CERD, 2001, párrs. 3, 15), su Recomendación General 25 sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género de 2000 (CERD, 2000, párrs. 1–2) y la Recomendación General 34 sobre discriminación racial contra afrodescendientes de 2011 (CERD, 2011, párrs. 16, 22–24). En conjunto, estos instrumentos han contribuido a consolidar progresivamente estándares de protección frente a la discriminación racial y sus efectos diferenciados sobre las mujeres afrodescendientes. Este reconocimiento presenta, sin embargo, una diferencia frente al alcanzado por los Pueblos Indígenas en el ámbito universal; mientras estos cuentan con una declaración específica de Naciones Unidas desde 2007, la declaración sobre los derechos humanos de las personas afrodescendientes continúa en proceso de elaboración.

2.2. Las mujeres negras y afrocolombianas en Colombia: presencia y condiciones de vida

Dentro de esta diversidad territorial y poblacional, las mujeres representan poco más de la mitad de quienes se autorreconocieron como negras, mulatas, afrodescendientes o afrocolombianas en el CNPV de 2018. De las 2.950.072 personas registradas en esta categoría, 1.511.893 eran mujeres, equivalentes al 51,2 % del total. Su edad promedio era de 31,1 años y el 25,7 % tenía menos de 15 años, el 67 % se encontraba entre los 15 y 64 años y el 7,4 % tenía 65 años o más (DANE, ONU Mujeres y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020).

La ECV de 2025 permite complementar esta caracterización, aunque para esta desagregación presenta de manera agregada a la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera. Así, las mujeres representan el 52,4 % de esta población en las cabeceras y el 48,1 % en los centros poblados y el rural disperso, donde además las menores de 18 años tienen un mayor peso relativo (DANE, 2026).

En el conjunto de hogares del país, la proporción con jefatura femenina pasó del 22,8 % en 1990 al 40,7 % en el CNPV de 2018, indicador que las estadísticas oficiales asocian con una mayor vulnerabilidad a la pobreza, aunque la propia fuente advierte que la jefatura del hogar corresponde a una consideración subjetiva declarada y opera como una variable aproximada. Entre los hogares cuya jefatura se autorreconoció como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana, la proporción de jefatura femenina alcanzó el 44,8 % en 2018, realidad que las participantes del grupo focal nombraron con otras palabras al referirse a las *"madres solteras que no se dejan vencer"* (DANE, ONU Mujeres y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020). Para el agregado de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, la ECV de 2025 muestra además diferencias territoriales, con una jefatura femenina del 60,0 % en Chocó y del 54,1 % en Valle del Cauca, frente al 41,5 % en Cesar y el 42,7 % en La Guajira (DANE, 2026).

Estas características demográficas y de los hogares se inscriben, además, en condiciones económicas marcadas por brechas importantes. En 2025, el 41,2 % de las mujeres autorreconocidas como negras, mulatas, afrodescendientes o afrocolombianas se encontraba en situación de pobreza monetaria, frente al 36,3 % de los hombres de la misma población y al 29,1 % de las mujeres del total nacional. La pobreza monetaria extrema alcanzó el 17,5 % entre las mujeres negras y afrocolombianas, frente al 15,1% entre los hombres y al 10,1 % entre las mujeres del país (DANE, 2026f).

En los municipios con participación igual o mayor al cincuenta por ciento de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, el índice de pobreza multidimensional alcanza el 85,3 % en Medio San Juan y supera el 70 % en veintidós (22) municipios, la mayoría del Chocó, con valores sistemáticamente más altos en los centros poblados y el rural disperso que en las cabeceras (DANE y Espacio Nacional de Consulta Previa, 2019). Estas diferencias muestran que las brechas económicas descritas se inscriben, además, en condiciones territoriales profundamente desiguales.

Estas brechas se relacionan también con condiciones desiguales de participación laboral y distribución del trabajo. Entre agosto de 2025 y julio de 2026, la tasa global de participación de las mujeres negras, afrodescendientes o afrocolombianas fue del 53,3 %, frente al 77,8 % de los hombres; la tasa de ocupación fue del 45,3 % y 72,4 %, respectivamente, mientras la desocupación alcanzó el 15,0 % entre las mujeres y el 7,0 % entre los hombres (DANE, 2026e).

Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2024–2025, las mujeres negras, mulatas, afrodescendientes y afrocolombianas que realizaron trabajo no remunerado dedicaron en promedio 8 horas y 3 minutos diarios a estas actividades, frente a 3 horas y 19 minutos entre los hombres. En el trabajo remunerado, en cambio, las mujeres participantes dedicaron 6 horas y 30 minutos diarios y los hombres 9 horas y 14 minutos (DANE, 2026b)

2.3. Trayectorias organizativas, agendas propias e incidencia de las mujeres negras y afrocolombianas

Las trayectorias organizativas de las mujeres negras y afrocolombianas se encuentran estrechamente vinculadas con las luchas territoriales, comunitarias y de reconocimiento colectivo de los Pueblos Negros y Afrocolombianos. Betty Ruth Lozano Lerma (2010) recoge experiencias del Pacífico en las que las mujeres participaron desde la década de 1980 en organizaciones locales y desempeñaron un papel activo en la movilización que posteriormente acompañó el artículo transitorio 55 de la Constitución y la construcción de la Ley 70 de 1993. Las mujeres convocaron reuniones, articularon a las comunidades y participaron en la elaboración de propuestas relacionadas con la defensa del territorio y los derechos del Pueblo Negro.

Durante las décadas siguientes, estas trayectorias se diversificaron mediante organizaciones y redes de mujeres con distintas formas de actuación y alcance territorial. Entre ellas se encuentra la Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas Kambirí, cuya experiencia Diana Carolina Angulo Ramírez (2026) analiza a partir de las relaciones construidas entre las propias mujeres, la articulación descentralizada con otros procesos y la interlocución con actores estatales e internacionales. Dentro de esta experiencia, la autora sitúa las *juntanzas* como espacios de solidaridad, reconocimiento mutuo y construcción de vínculos entre mujeres afrodescendientes, que contribuyen a sostener su acción colectiva.

Estas trayectorias organizativas estuvieron acompañadas por elaboraciones políticas y conceptuales propias sobre la experiencia de las mujeres negras. Betty Ruth Lozano Lerma ha mostrado cómo mujeres del Pacífico colombiano cuestionaron las relaciones patriarcales presentes dentro de sus propios procesos colectivos y un feminismo construido desde experiencias que no recogían plenamente las relaciones entre racismo, territorio, pobreza y género (Lozano Lerma, 2010, 2019). En esa búsqueda se inscribe también la propuesta de feminismo afrodiaspórico formulada por Aurora Vergara Figueroa y Katherine Arboleda Hurtado a partir de Conspiración Afrofemenina, realizada en Cali en 2011 (2014). Las autoras lo conciben simultáneamente como proceso, agenda de investigación, estrategia de movilización social, práctica de solidaridad y reclamo de justicia restaurativa, en diálogo con los feminismos negros de África, América Latina y Norteamérica.

El conflicto armado abrió un nuevo campo de organización e incidencia para las mujeres negras y afrocolombianas. En este proceso ocupa un lugar central la Coordinación de Mujeres Afrocolombianas Desplazadas en Resistencia (La Comadre), surgida del trabajo desarrollado por mujeres de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) para hacer visibles los impactos diferenciados y desproporcionados que enfrentaban como mujeres negras. Su acción se apoyó en la documentación de casos, la elaboración de informes y la interlocución con la Corte Constitucional, mediante las cuales contribuyeron a posicionar las afectaciones específicas de las mujeres negras en el seguimiento al desplazamiento forzado y a la violencia sexual. Las participantes del grupo focal identifican esta incidencia, entre otros desarrollos,

con los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 y con posteriores medidas de protección para lideresas y defensoras de derechos humanos (Grupo focal, 2026).

El conflicto armado produjo nuevas formas de organización e incidencia dentro de esta trayectoria. Un proceso especialmente relevante es el de la Coordinación de Mujeres Afrocolombianas Desplazadas en Resistencia (La Comadre), surgida del trabajo desarrollado por mujeres de AFRODES para hacer visibles los impactos diferenciados y desproporcionados del conflicto sobre las mujeres negras. La documentación de casos, la presentación de informes y la interlocución con la Corte Constitucional se convirtieron en herramientas centrales de su acción. Las participantes del grupo focal relacionaron esa incidencia con el reconocimiento de las particularidades de las mujeres negras en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y con posteriores medidas sobre violencia sexual, protección de lideresas y derechos de las víctimas (Grupo focal, 2026).

Esa experiencia de organización e incidencia confluyó durante las negociaciones de paz con procesos desarrollados por mujeres indígenas y por otras organizaciones negras. Los testimonios recogidos para esta investigación describen una articulación construida desde los territorios y posteriormente llevada al escenario nacional de la Comisión Étnica. Mujeres negras e indígenas realizaron gestiones conjuntas para participar en La Habana, incluida una solicitud de acompañamiento a ONU Mujeres, y algunas integraron la delegación étnica que intervino en la etapa final de las negociaciones. Una lideresa entrevistada recuerda este proceso como la unión de "las dos etnias" para lograr la incorporación del Capítulo Étnico, mientras una participante del grupo focal lo describe como una *juntanza* desde la cual buscaban llevar conjuntamente las voces de las mujeres negras e indígenas a la mesa de negociación (Grupo focal, 2026).

La articulación no supuso, sin embargo, que las mujeres participantes partieran de una misma tradición política ni que existiera consenso sobre todas las categorías incorporadas. Bibiana Peñaranda, quien participó en las discusiones de mujeres negras e indígenas alrededor del Capítulo Étnico, recuerda que *mujer, familia y generación* provenía de una trayectoria organizativa indígena y que la incorporación de *género* fue objeto de negociación. Desde su experiencia como feminista negra y antirracista, cuestiona además que la familia opere como categoría central cuando puede reproducir una lectura familista que no recoge suficientemente la autonomía de las mujeres, las familias extensas, las relaciones comunitarias ni las experiencias de mujeres lesbianas, trans y con identidades diversas. Su testimonio advierte también que otras mujeres negras asumieron posiciones diferentes y respaldaron la fórmula concertada. La controversia muestra, por tanto, que género, mujer, familia y generación no expresa una elaboración homogénea de las mujeres negras, sino un acuerdo político producido entre posiciones y genealogías distintas que continúa como objeto de disputa (Entrevista a Bibiana Peñaranda, 2026).

Pese a estas diferencias, la articulación permitió incorporar en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final una salvaguarda transversal de género, mujer, familia y generación y proyectarla posteriormente hacia su implementación. Las mujeres negras e indígenas continuaron su participación conjunta en la construcción de los indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación, proceso que las participantes de La Comadre recuerdan como un ejercicio intensivo de elaboración y concertación (Grupo focal, 2026). La trayectoria permite comprender así la fórmula actualmente utilizada por el Estado como resultado de un proceso de articulación interétnica en el que confluyeron las agendas de las mujeres negras y afrocolombianas, los feminismos negros y afrodiaspóricos, las trayectorias organizativas indígenas y las experiencias construidas frente al conflicto armado, sin que esas diferencias hayan desaparecido.

2.4. Tensiones contemporáneas

Cuatro tensiones relacionadas entre sí atraviesan actualmente las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos de las mujeres negras y afrocolombianas.

La primera es la persistencia del racismo estructural y de profundas desigualdades territoriales. Las organizaciones negras han relacionado históricamente la concentración de la pobreza y la exclusión en territorios con alta presencia de población negra con formas de abandono y discriminación racial (Vigía Afro, s. f.). Las condiciones económicas examinadas en este capítulo muestran que estas desigualdades aún afectan de manera diferenciada los territorios en los que habitan las mujeres negras y afrocolombianas.

La segunda es la brecha entre el reconocimiento jurídico y su implementación efectiva. Aunque la Ley 70 de 1993 y desarrollos posteriores establecieron garantías específicas, persisten dificultades para traducir normas, órdenes judiciales y estándares internacionales en medidas sostenidas, financiadas y territorialmente pertinentes. Esta brecha se hace más visible frente a realidades urbanas, metropolitanas y de movilidad que desbordan parte del diseño normativo construido originalmente desde contextos rurales y territoriales.

La tercera es la persistencia y reconfiguración del conflicto armado. La Comisión de la Verdad documentó afectaciones diferenciadas sobre las mujeres negras, especialmente desplazamiento forzado, amenazas, despojo, violencias sexuales y atentados, con una incidencia importante en Nariño, Valle del Cauca, Cauca y Chocó (Comisión de la Verdad, 2022b). Las organizaciones han advertido además riesgos específicos para las lideresas negras asociados con amenazas, seguimientos y formas de criminalización del liderazgo (PCN, 2019).

La cuarta es la persistencia de vacíos de información sobre las violencias y desplazamientos que enfrentan las mujeres negras y afrocolombianas. Frente a estas limitaciones, organizaciones de mujeres han desarrollado procesos propios de documentación. Los vacíos alcanzan también la movilidad transfronteriza, respecto de la cual se ha advertido la falta de información suficiente sobre mujeres negras desplazadas hacia otros países como consecuencia de la guerra (Comisión de la Verdad, 2021a).

Estas tensiones adquieren configuraciones distintas según los territorios y las trayectorias de las mujeres. Al mismo tiempo, ellas han construido respuestas organizativas, agendas y formas propias de incidencia, dimensión que orienta la lectura situada de género, mujer, familia y generación que desarrolla el apartado siguiente.

3.

Construcción situada de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación de los Pueblos Negros y Afrocolombianos

> *"Ser mujer negra para mí es una fuerza activa, fuerza viva. Somos portadoras de muchos conocimientos [...] somos las mujeres que ayudamos a construir nuestra sociedad".*

Grupo focal con La Comadre, Bogotá, 24 de marzo de 2026

Este capítulo reconstruye, desde las voces de las mujeres negras y afrocolombianas y las fuentes que acompañan la investigación, los contenidos de mujer, familia, generación y género a partir de sus experiencias históricas, territoriales, comunitarias y organizativas. Su lectura conjunta permite aproximarse a la salvaguarda de género, mujer, familia y generación, identificar aquello que busca proteger y establecer criterios para examinar su incorporación en las medidas estatales, y reconocer al mismo tiempo que su contenido permanece abierto a debates y posiciones diversas entre las propias mujeres.

3.1. Las mujeres negras y afrocolombianas: dar vida, pujanza y casa grande

La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas emplea de manera sostenida la fórmula "*mujeres racializadas en la negritud*", que no designa un atributo sino un proceso; nombra la racialización como operación social y no como característica de las mujeres. En la sistematización del proceso de socialización de la Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, la organización denominó "*ejercicio sirirí*" la persistencia política de las mujeres, tomando la figura del pájaro sirirí que persigue al gavilán hasta obligarlo a soltar sus crías y llamó "*lazos sororos*" los vínculos de fraternidad y complicidad entre mujeres (CNOA, 2013). De las 127 mujeres participantes, 105 desconocían la Ley 1257 de 2008 cinco años después de su expedición y las participantes identificaron que la discriminación racial y el racismo no están tipificados como violencia en la normatividad colombiana, aunque operan cotidianamente sobre sus cuerpos y precarizan sus vidas (CNOA, 2013).

En el registro de la Comisión de la Verdad con mujeres de Bolívar y Sucre, la respuesta a la pregunta sobre qué significa ser una mujer afrocolombiana fue inmediata: "*una mujer valiente, luchadora, capaz de resistir toda clase de atrocidades y seguir viviendo como humana*" (Comisión de la Verdad, 2021c). Las mujeres de Mampuján, en los Montes de María, formularon su definición sin rodeos, señalaron que resistir es negarse a continuar esclavizadas (Comisión de la Verdad, 2022a). La Red Mariposas de Alas Nuevas fijó ante la misma Comisión el lugar desde el que hablan al afirmar "*somos sujetas políticas y sociales que vivimos un hecho victimizante*" (Comisión de la Verdad, 2021e).

La mujer negra y afrocolombiana se define como dadora y cuidadora de vida en un sentido que excede la maternidad. Cuida a la familia, a la comunidad, al territorio, a la naturaleza y a las prácticas culturales que sostienen la continuidad de sus pueblos. Es reconocida como columna vertebral de su familia y como tejedora de sociedad, de vida y de comunidad; sostiene la casa pequeña y la casa grande a la vez, y ejerce una pujanza que le exige dar más que a otras personas, en una sociedad machista, patriarcal y racista que le impone cargas simultáneas de madre, cuidadora, proveedora, lideresa y defensora de derechos humanos.

Estos rasgos no conforman una identidad homogénea, por cuanto las mujeres se nombran y viven de maneras diversas según sus trayectorias, territorios, generaciones, experiencias organizativas y decisiones personales. Las dimensiones que siguen recogen puntos de encuentro identificados en las fuentes, sin desconocer esa heterogeneidad:

a **Dadora y cuidadora de vida:** recibe, sostiene y acompaña la vida en todas sus formas. El cuidado que ejerce articula la casa, la comunidad y el territorio, ámbitos que no pueden fragmentarse sin perder esa noción del cuidado. Esta comprensión no reduce a las mujeres a la maternidad ni presupone que deban ser madres, en tanto las propias participantes reivindicaron la decisión de no tener hijos y cuestionaron las cargas sociales que asocian ser mujer con la obligación de parir y cuidar.

b **Pujanza y exigencia de dar más:** la mujer pujante, emprendedora, luchadora y valiente es una figura reivindicada y viene acompañada de su costo. Ser mujer negra y rural exige un esfuerzo adicional frente a otras personas debido a las desigualdades territoriales, raciales, económicas y de género. Aunque las propias mujeres distinguen entre la fortaleza que reivindican y las cargas que les han sido impuestas, esa fortaleza no puede convertirse en justificación de dichas cargas.

c **Economía propia nombrada en positivo:** la autonomía económica de las mujeres negras no parte únicamente de una lectura de carencia, sino también del reconocimiento de capacidades, recursos, oficios y saberes propios. Expresiones como "*tenemos el sabor*" y "*tenemos oro*" condensan esa manera afirmativa de nombrarse. En sus experiencias económicas, esta capacidad se expresa en la partería, la pesca, la recolección de conchas, el barequeo, la cocina, la agricultura de azotea y el comercio propio.

d **Saber que sostiene y saber que se pierde:** la mujer es portadora de conocimientos alimentarios, medicinales, espirituales y organizativos cuya transmisión ocurre en la casa, entre mujeres, sin escuela ni certificación. Por esa misma razón resultan invisibles y su pérdida no se registra en ningún indicador.

e **Resistencia como negativa a la continuidad:** las mujeres definen la resistencia no como una forma de aguantar o soportar las violencias, sino como una decisión de no permitir que continúen las formas históricas de esclavización, despojo y control sobre sus cuerpos y territorios. Esa formulación enlaza el presente con la trata, con una abolición que en 1851 indemnizó a los esclavizadores sin reconocer ni reparar a los ancestros africanos ni a sus descendientes. En este sentido, la abolición no significó la desaparición de las estructuras de dominación, sino su transformación y expresión en nuevas formas de desigualdad. Con el conflicto armado estas continuidades se hicieron visibles, entre otras formas, en las violencias ejercidas sobre los cuerpos y las vidas de las mujeres negras y afrocolombianas, así como en las afectaciones y disputas sobre sus territorios.

f **Autocuidado como condición y no como lujo:** el derecho a detenerse cuando el cuerpo o las emociones lo exigen se nombra como condición necesaria para sostener la vida, la salud mental, la defensa de derechos y los procesos comunitarios. El autocuidado no compite con el liderazgo; lo hace posible y, aunque no se limita al cuidado individual, incorpora prácticas construidas y transmitidas por las propias mujeres negras y afrocolombianas.

Voz propia, autonomía y capacidad de decisión: ser mujer negra y afrocolombiana también se expresa en la posibilidad de nombrarse, hablar con voz propia, exigir derechos, participar en las decisiones y decidir sobre el propio cuerpo y proyecto de vida. Esta autonomía comprende la posibilidad de ejercer liderazgos, disentir dentro de los procesos colectivos, decidir sobre la maternidad, las relaciones y las formas de vivir la propia identidad, sin que la pertenencia a sus pueblos, la familia o la comunidad absorba los derechos individuales de las mujeres.

Alegría, afecto y afirmación de la vida: las mujeres también se nombran desde el orgullo, la alegría, el amor, la ternura, el sabor, la belleza, el baile y la capacidad de proyectar una vida propia. Estas expresiones impiden que su experiencia quede definida exclusivamente por el racismo, las cargas o la resistencia y muestran formas de afirmación que producen pertenencia, bienestar y vida comunitaria.

Estas dimensiones no describen una identidad fija sino una posición desde la cual se sostiene la vida colectiva y se afirma la autonomía y la capacidad de decisión de las mujeres. Su reconocimiento consiste en cuestionar y transformar las condiciones que hacen necesaria esa fortaleza, entre ellas la carga de cuidado no redistribuida, la economía propia sin reconocimiento, el territorio en disputa, el racismo y la exposición al riesgo que acompaña al liderazgo. Implica también reconocer sus capacidades, saberes, formas de organización, decisiones y proyectos de vida sin reducirlas a las afectaciones que enfrentan.

3.2. La familia: el trato, el territorio y la red comunitaria

La familia negra y afrocolombiana se construye más allá del parentesco y encuentra en el trato uno de sus principales fundamentos. La fórmula que condensó la discusión en Quibdó lo dice con precisión: "*el vínculo sanguíneo hace el parentesco, pero la familia la hace el trato*". Es una práctica antes que un estado; se hace familia al acoger, y una red que se extiende del hogar a la comunidad y de la comunidad al pueblo. Educa desde el amor mientras las instituciones forman, se teje en los afectos antes que en los sacramentos y reclama protección como una institución en funcionamiento. Sus rasgos indispensables son:

Definición por el trato: de la familia hacen parte quienes protegen, ayudan a caminar, ofrecen respaldo y permanecen en "*las buenas y en las malas*". Integra a vecinos, vecinas, amigos, amigas, padrinos, madrinas, compadres, comadres, ahijados, ahijadas y a la comunidad en general. El trato es una forma de relacionamiento basada en vínculos de pertenencia, confianza, afecto, cuidado y reciprocidad y, en muchos casos, en una historia y unas experiencias compartidas. Por eso la familia no se define únicamente por quién comparte la sangre, sino por quién es reconocido, acogido y asumido como parte de una red de relaciones y responsabilidades compartidas.

Instituciones propias del cuidado: el compadrazgo y el comadrazgo no son únicamente formas de organizar el cuidado infantil. Amplían la familia extensa mediante responsabilidades de cuidado, acompañamiento y protección, tienen una dimensión espiritual y simbólica y pueden nombrar relaciones de confianza y reciprocidad aun cuando no haya un niño o una niña de por medio. Estas relaciones se articulan con prácticas de crianza

colectiva, cuidado intergeneracional, autoridad delegada y ayuda mutua que han permitido organizar el cuidado y sostener la vida cotidiana.

c **Articulación con la comunidad y el pueblo:** la familia extensa se proyecta hacia relaciones comunitarias construidas mediante la unidad, la hermandad, los conocimientos, las creencias, los usos y las costumbres. En varias de las voces examinadas, estas relaciones contribuyen a sostener la vida colectiva de los Pueblos Negros y Afrocolombianos, sin que familia, comunidad y pueblo constituyan categorías equivalentes.

d **Sostén del liderazgo:** las familias comunitarias, organizativas y de crianza asumen la casa cuando las lideresas deben ausentarse por actividades comunitarias o por procesos de defensa de derechos. Sin esa red se restringen las condiciones materiales para el ejercicio del liderazgo. Al mismo tiempo, cuando las responsabilidades de cuidado recaen principalmente sobre las mujeres, esa misma organización familiar puede limitar su tiempo y sus posibilidades de participación.

e **Red de transmisión:** las prácticas tradicionales de cuidado colectivo se han debilitado por la desconfianza, la violencia y los cambios sociales, aunque aún son fundamentales. Al mismo tiempo, las mujeres reconstruyen vínculos familiares mediante organizaciones, procesos comunitarios y otras relaciones de acompañamiento y solidaridad. La familia extensa es, por tanto, una estructura dinámica.

f **Territorio y reciprocidad:** la familia se construye también mediante prácticas de trabajo, intercambio y distribución vinculadas con el territorio. El trueque, la minga, la tonga, la circulación de alimentos y el reparto de lo obtenido en la pesca, la caza, la agricultura o la recolección articulan parentesco, vecindad, cuidado y reciprocidad. Estas prácticas muestran que la familia extensa participa también en la organización material de la vida colectiva.

g **Diversidad y tensiones internas:** la familia no constituye por sí misma un espacio seguro ni responde a una única composición. Puede construirse mediante parentesco, afecto, decisión, convivencia, vecindad o vínculos comunitarios y no presupone maternidad, heterosexualidad ni una estructura nuclear. En su interior también pueden reproducirse desigualdades de género, violencias y restricciones a la autonomía de las mujeres. Su protección exige, por ello, reconocer las redes que sostienen la vida sin convertir en aceptables las relaciones que vulneran derechos.

El corpus muestra así que la familia extensa no puede leerse como un déficit respecto de la familia nuclear, en su lugar, constituye una forma de relación que articula parentesco, afecto, cuidado, territorio, reciprocidad y vida comunitaria, al tiempo que se transforma frente al conflicto, la movilidad y los cambios generacionales. Reconocer la centralidad de las mujeres en estas redes exige también examinar cómo se distribuyen las responsabilidades que las sostienen.

3.3. La generación: memoria, linaje y la urgencia de la transmisión

La generación se define como memoria, linaje y responsabilidad frente a lo que se hereda a quienes vienen. Comprende la ancestralidad, los apellidos, los legados familiares, las costumbres y las enseñanzas transmitidas por los mayores, las abuelas, los abuelos, las ancestras y los ancestros; permite saber de dónde se viene, quiénes antecedieron a la comunidad y qué se deja a quienes siguen. Pero no remite solo al pasado. Las participantes la formularon como pregunta sobre el presente, sobre qué generamos hoy para que las nuevas generaciones hereden menos violencia y más condiciones para vivir bien. También comprende las relaciones entre mayoras, mayores, personas adultas, jóvenes, niñas y niños, así como las experiencias de quienes comparten un mismo tiempo histórico y participan, desde lugares distintos, en la continuidad y transformación de la vida colectiva:

a **Transmisión que abarca todo:** se heredan los linajes, los oficios, los saberes, las formas de bailar, la relación con la música, el cultivo, el cuidado del territorio y el modo de vivir la cultura, así como las memorias de las luchas, los derechos conquistados y las experiencias organizativas; también pueden transmitirse aprendizajes y afectaciones producidos en contextos históricos de violencia, racismo, desplazamiento y precariedad. La transmisión no distingue entre patrimonio y padecimiento, de modo que proteger esta dimensión exige preguntarse qué cadenas se interrumpen y no solo qué tradiciones se conservan; y esa pregunta corresponde responderla a la propia comunidad, desde sus procesos de deliberación y decisión, no a las instituciones ni a actores externos. La incorporación de la memoria política y organizativa está especialmente vinculada a las mayoras con la memoria de las luchas, los derechos conquistados y la formación de nuevos liderazgos.

b **Herencia como decisión presente:** lo recibido no se conserva necesariamente sin cambios; cada generación puede decidir qué sostiene, qué transforma y qué debe dejar de reproducir, por lo que es fundamental responder a la pregunta qué transforma para quienes vienen y no únicamente qué preserva de quienes estuvieron. Una costumbre puede venir de generación en generación y, aun así, "*en algún momento debe de cambiar*".

c **Relevo producido por las jóvenes:** las nuevas generaciones no solo reciben la transmisión, la producen. Este relevo se construye también en el diálogo con las mayoras, los mayores y otras personas portadoras de memoria, experiencias y saberes. Las escuelas propias para niñas y niños negros, los medios creados por las jóvenes para hablar de autorreconocimiento y los semilleros organizativos muestran que, donde la institución no reconoce, ellas construyen el espacio que las reconoce. Además, reformulan lo que heredan, en distinción entre resistir como aguantar y resistir desde las propias vivencias y desde el arte. Esta dimensión se sitúa en el intercambio entre personas mayores, jóvenes, niñas y niños para evitar que los conocimientos desaparezcan con quienes los portan.

d **Continuidad generacional frente a las rupturas:** el conflicto armado, el desplazamiento, la estigmatización de los saberes y las transformaciones de las formas de vida pueden debilitar los vínculos mediante los cuales circulan conocimientos, memorias y prácticas entre generaciones. Frente a estas rupturas, las mujeres y sus organizaciones sostienen y crean espacios de encuentro, formación, cultura y organización que contribuyen a mantener y

recrear esos vínculos. El desplazamiento y la satanización de prácticas espirituales y saberes propios se relaciona con su pérdida entre las generaciones jóvenes, y el conflicto y las nuevas formas de vida han afectado el diálogo entre madres, abuelas, hijas, hijos y nietos.

La documentación producida por las propias organizaciones registra la transmisión intergeneracional de la violencia como un fenómeno que debe comprenderse en los contextos históricos, territoriales y familiares en que se formaron las distintas generaciones. No se trata de que las madres transmitan deliberadamente la violencia ni de hacerlas responsables de sus efectos, sino de reconocer que ellas mismas fueron formadas en contextos de conflicto, racismo, desplazamiento y precariedad, y que esas cadenas no son inevitables ni lineales. Pueden interrumpirse mediante el cuidado, la educación, la organización comunitaria y la cultura, al entender que la transmisión intergeneracional es una responsabilidad colectiva. Asimismo, es necesario preguntarse qué cadena debe interrumpirse, qué capacidades comunitarias pueden hacerlo y cómo evitar que las mujeres enfrenten solas esa tarea. La generación no transmite solamente saberes y legado político, también puede transmitir aprendizajes y afectaciones producidos por la violencia e identificar qué cadena contribuye a interrumpir.

3.4. El género en clave negra y afrocolombiana: clasificación, diversidades y disputa

El género se definió como una construcción social y cultural que históricamente ha organizado los roles, responsabilidades y expectativas atribuidos a hombres y mujeres, que incide en la manera en que se distribuye el trabajo, la participación y el reconocimiento social. Sin embargo, advirtieron que esta categoría debe leerse con atención a las experiencias históricas particulares de las mujeres negras y afrocolombianas.

Las participantes la describieron como una categoría amplia, en transformación, que debe abordarse desde el respeto, el reconocimiento y la valoración de la diversidad, e informaron que los roles han experimentado cambios; hoy unas y otros desempeñan actividades antes consideradas exclusivas. No obstante, esta transformación debe comprenderse a partir de la experiencia histórica de las mujeres negras, quienes durante la esclavización fueron sometidas a formas de trabajo esclavizado y explotación que no estaban determinadas por una visión del trabajo que las confinara exclusivamente al ámbito doméstico. Su explotación comprendió actividades productivas y estuvo atravesada, además, por formas específicas de control sobre sus cuerpos, su maternidad y su capacidad reproductiva. Esta particular relación entre trabajo y género aún es relevante para los afrofeminismos, que han advertido que las mujeres negras han participado históricamente en el trabajo fuera del hogar mientras asumían de manera simultánea cargas de cuidado.

Por tanto, el género no puede entenderse sin situar las experiencias históricas y propias de las mujeres negras y afrocolombianas. El control de sus cuerpos, su trabajo, su maternidad y sus vínculos familiares dejó huellas profundas en las relaciones sociales, familiares y laborales y en las cargas que posteriormente han recaído sobre ellas. Abordar el género desde esta perspectiva implica reconocer que las desigualdades actuales no pueden explicarse únicamente a partir de los roles atribuidos convencionalmente a mujeres y hombres. También

deben comprenderse a la luz de una historia de racialización, explotación y despojo que ha marcado de manera particular la experiencia de las mujeres negras y afrocolombianas. En este sentido, racismo y desigualdad de género no operan como factores aislados ni simplemente acumulativos, sino como relaciones que pueden entrelazarse y producir experiencias particulares de desigualdad.

Las participantes plantean, además, una perspectiva fundamental para comprender estas transformaciones. Los cambios en los roles y en las relaciones de género también se construyen desde el respeto, el reconocimiento y la valoración de las formas propias de cuidado, trabajo y organización comunitaria. Leer el género a la luz de la historia de las mujeres negras supone reconocer que han participado históricamente en actividades como la minería, la caña, la jornalería, el pancoger y distintas formas de trabajo informal, al tiempo que han sostenido sus hogares, el cuidado y la vida comunitaria. Por ello, cuando las participantes hablan de cambio se refieren a transformaciones en las expectativas sociales, en el reconocimiento de sus aportes y en la distribución de responsabilidades que históricamente han recaído sobre ellas. Estas transformaciones tampoco pueden darse por concluidas; en los grupos focales las mujeres identificaron la persistencia de cargas de crianza, cuidado y sostenimiento del hogar atribuidas principalmente a ellas:

a **Función clasificatoria antes que identidad:** el género permite comprender cómo se han clasificado y distribuido roles, responsabilidades y posiciones sociales. En la experiencia de las mujeres negras, esta clasificación ha operado históricamente de manera entrelazada con la racialización. Por eso el género no puede leerse en los Pueblos Negros y Afrocolombianos separado de la raza, aunque ambas dimensiones no sean equivalentes ni produzcan necesariamente los mismos efectos.

b **Cuerpo como territorio de significación:** distintas formas de violencia se experimentan dentro y fuera de las comunidades. En la mirada externa aparecieron además expresiones como *"ardiente"*, *"candente"*, el morbo y la sexualización, junto con formas de violencia institucional. La hipersexualización expresa así una presunción de disponibilidad sexual construida sobre el cuerpo de las mujeres negras. Esta representación tiene una raíz histórica en la esclavización. La deshumanización que sustentó ese régimen convirtió los cuerpos de las mujeres negras esclavizadas en objetos de propiedad, trabajo y apropiación sexual. Género y raza, por ello, no operaron de la misma manera sobre todas las mujeres. La experiencia histórica de las mujeres negras estuvo atravesada simultáneamente por la subordinación de género, la racialización y la esclavización. Ser mujer no ha producido las mismas experiencias para todas y esa diferencia histórica, transformada pero persistente en sus efectos, debe ser reconocida. Al mismo tiempo, el cuerpo aparece como un espacio de autonomía y decisión, especialmente frente a la maternidad, la sexualidad, la orientación sexual y la identidad de género.

c **Interiorización del daño:** las emociones y cargas que las mujeres llevan consigo se relacionan con factores externos como el racismo, el machismo, el patriarcado, la violencia, la discriminación, la pobreza, las exigencias del cuidado y las desigualdades territoriales. El dolor, el estrés, la violencia y otras afectaciones fueron situados dentro del cuerpo, mientras experiencias provenientes de su entorno terminan incorporándose a su vida emocional. El amor propio, el cuidado y la sanación se identifican como respuestas nece-

sarias frente a esas cargas, por lo que el cuerpo no aparece únicamente como lugar del daño, sino también como espacio desde el cual este puede ser reconocido y tramitado.

d **Diversidades como parte de la agenda propia:** las diversidades sexuales y de género forman parte de las agendas y debates desarrollados por las propias mujeres negras, aunque su reconocimiento también enfrenta tensiones dentro de familias, comunidades y organizaciones. Las experiencias de mujeres lesbianas, trans y otras voces feministas disidentes no siempre encuentran reconocimiento en los espacios de representación. La violencia contra esas diversidades se relaciona también con ideas racistas que sexualizan los cuerpos negros.

e **Disputa y transformación:** el concepto permanece en elaboración, con posiciones distintas sobre su contenido, su relación con el feminismo, las diversidades sexuales y de género y el lugar de la familia. Esta pluralidad coincide con los desarrollos afrofeministas, que advierten que los afrofeminismos no constituyen un bloque homogéneo y reúnen distintas elaboraciones teóricas y políticas construidas desde las experiencias de las mujeres negras. Las diferencias expresadas distinguen además el género como herramienta para analizar roles y relaciones de poder del feminismo como apuesta política por los derechos y la liberación de las mujeres. El debate se desarrolla también alrededor de las responsabilidades y privilegios de los hombres en las relaciones familiares, comunitarias y organizativas, por lo que la transformación de las relaciones de género involucra al conjunto de los Pueblos Negros y Afrocolombianos sin diluir la responsabilidad específica de quienes reproducen esas desigualdades.

3.5. Una aproximación a la salvaguarda de género, mujer, familia y generación

Los dos grupos focales trabajaron expresamente la pregunta por la naturaleza del concepto y discutieron si se trata de un enfoque, entendido como los lentes a través de los cuales se mira, o de una salvaguarda, entendida como el candado que protege. La respuesta fue convergente y llegó por caminos distintos. En Bogotá, una lideresa articuló la relación entre ambos planos a partir del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz. Así, la salvaguarda protege los derechos colectivos territoriales, patrimoniales, culturales y ambientales de los Pueblos Étnicos, mientras el *enfoque de género* identifica dentro de esa salvaguarda las particularidades y el papel históricamente desempeñado por las mujeres para cerrar las brechas de desigualdad estructural que ellas viven no solo por pertenecer a un Pueblo Étnico, sino también por ser mujeres.

En Quibdó, las lideresas escribieron por separado qué entendían por cada término y el contraste resultó nítido. En salvaguarda escribieron preservar la cultura ancestral, proteger y prevenir la vida en comunidad, mecanismo legal orientado a evitar la repetición del daño, proteger lo propio y sus dinámicas y proteger los derechos ancestrales y los adquiridos. En enfoque escribieron herramienta institucional para cumplir metas e indicadores, forma de evaluar un asunto o proyecto, mirada desde la institucionalidad hacia los territorios y herramienta analítica. Las dos columnas no describen dos definiciones del mismo objeto, sino dos lugares de enunciación. En esa deliberación, la salvaguarda quedó asociada con la protección de lo propio, mientras el enfoque se relacionó principalmente con herramientas de análisis y gestión institucional.

Para efectos analíticos, este informe adopta una lectura en la que el género, la mujer, la familia y la generación deben entenderse como dimensiones específicas e interrelacionadas del enfoque, teniendo en cuenta a quienes no se incluyen en la generalidad y a cada dimensión debe aplicársele una salvaguarda orientada a la protección de la vida, los derechos, la diversidad y la cultura. Esta comprensión exige verificar en cada medida cómo se incorporan las distintas dimensiones y cómo se garantiza aquello que debe protegerse.

La formulación más breve y completa del concepto la aportó una participante que se reconoció como mujer negra y diversa al señalar que el concepto debe permitir decir *"soy mujer, soy familia, soy generación*"; es decir, reconocer que estas dimensiones no se presentan de manera aislada, sino que se entrelazan en la experiencia y en la construcción de la identidad negra, que es histórica, dinámica y se encuentra en permanente transformación. Esta comprensión debe, además, dar lugar a quienes no se sienten representadas por una concepción homogénea y reconocer las múltiples formas en que se vive, se expresa y se resignifica la identidad negra. Las dimensiones no son categorías externas que se aplican sobre una mujer, sino dimensiones que ella puede reconocer y nombrar desde su propia experiencia.

La deliberación introdujo además un matiz crítico; no todo lo cultural debe preservarse sin revisión y algunas prácticas y ciertas ideas tradicionales sobre la mujer deben transformarse. Salvaguardar no implica conservar todo, sino proteger la capacidad de los Pueblos Negros y Afrocolombianos, con participación efectiva de las mujeres, para decidir qué conservan y qué transforman, incluida la posibilidad de transformar aquello que vulnera los derechos de sus mujeres.

Preguntadas expresamente por el contenido de la protección, las participantes de Quibdó enumeraron la vida, la mujer, el género, la familia, la generación, el territorio, la comunidad, la cultura, la identidad, los derechos adquiridos por las luchas sociales, los derechos territoriales, los derechos culturales, el conocimiento ancestral, la diversidad, la libre expresión y la paz territorial. Entre estos elementos cobran especial relevancia los conquistas o derechos alcanzados mediante las luchas sociales, que expresan la protección de lo conquistado frente al retroceso y la paz territorial, planteada como una condición para trabajar la tierra y sostener la vida comunitaria.

La *juntanza*, como forma propia de construcción y decisión de las mujeres negras y afrocolombianas, constituye el principio orientador de la salvaguarda. Para la interpretación de los derechos, este principio se expresa como proteger lo propio y, dentro de lo propio, transformar lo que daña a las mujeres. Ello permite reconocer y sostener las relaciones, instituciones, saberes y prácticas que las mujeres identifican como propias, sin que su carácter cultural justifique la permanencia de desigualdades, violencias o restricciones al ejercicio de sus derechos.

De esa construcción se derivan los seis criterios de verificación con que este informe evalúa la incorporación de la salvaguarda en una medida de política pública. Los criterios no son una lista externa, en su lugar, cada uno traduce una exigencia formulada por las propias participantes, relacionada con que las cuatro dimensiones no se separen, que la información vuelva al territorio, que la medida diga a quién se dirige, que participar sea decidir, que el compromiso pueda seguirse y que no se repita el daño ya documentado. Su función es servir de tamiz para preguntar, ante cada acuerdo o medida, si la salvaguarda está incorporada de manera nominal, instrumental y estructural:

a **Integralidad:** las cuatro dimensiones se leen juntas, porque en la familia están todos, en el género están los hombres, las mujeres y las diversidades, y en la generación está lo que se entrega a quienes vienen. Fragmentar el concepto pierde esta lectura articulada.

b **Retorno al territorio:** la información producida con las mujeres debe volver a ellas en formatos que les sirvan para decidir y exigir. La exigencia fue formulada literalmente como la necesidad de que la información vuelva para darla a conocer a las mujeres, de modo que puedan tomar decisiones en tiempo real.

c **Especificidad:** el compromiso se dirige expresamente a las mujeres negras y afrocolombianas y no las cobija por agregación dentro de una categoría mayor.

d **Participación con decisión:** la participación se garantiza desde el diseño de la medida y con capacidad de incidir en ella, y no se limita a la socialización de lo ya decidido. La participación real no se acredita con listas de asistencia ni con soportes fotográficos.

e **Trazabilidad:** existe indicador, línea base, meta y reporte verificable que permitan seguir el compromiso y exigirlo.

f **No repetición del daño documentado:** la medida responde a las vulneraciones documentadas y no se construye exclusivamente a partir de diagnósticos externos sobre lo que estas mujeres necesitan.

La siguiente tabla sistematiza los seis criterios junto con la pregunta con la que cada uno se verifica sobre una medida concreta:

Tabla 1. *Criterios y medidas concretas*

Criterio	Contenido	Pregunta de verificación
Integralidad	Las cuatro dimensiones se leen juntas, porque en la familia están todos, en el género están los hombres, las mujeres y las diversidades, y en la generación está lo que se entrega a quienes vienen.	¿La medida desarrolla las cuatro dimensiones o fragmenta el concepto en una sola?
Retorno al territorio	La información producida con las mujeres vuelve a ellas en formatos que les sirvan para decidir y exigir.	¿Los resultados regresaron al territorio, en qué forma y en qué fecha?
Especificidad	El compromiso se dirige expresamente a las mujeres negras y afrocolombianas, y no las cobija por agregación.	¿Las mujeres son destinatarias nombradas o quedan subsumidas en una categoría mayor?
Participación con decisión	La participación se garantiza desde el diseño y con capacidad de incidir en la medida, y no se limita a la socialización de lo ya decidido.	¿Las mujeres participaron con capacidad de modificar la medida?
Trazabilidad	Existe indicador, línea base, meta y reporte verificable que permitan seguir el compromiso.	¿El acuerdo tiene indicador y reporte de avance verificable?
No repetición del daño	La medida responde a las vulneraciones que el propio corpus documenta y no se construye exclusivamente a partir de diagnósticos externos.	¿La medida responde a alguna de las vulneraciones narradas por las mujeres?

Estos criterios precisan el contenido situado de la salvaguarda, pero no constituyen por sí mismos obligaciones jurídicas ni umbrales de cumplimiento. En el capítulo siguiente se

articulan con los siete derechos priorizados y de ese cruce se derivan los criterios aplicados para evaluar la formulación y la implementación de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

3.6. El concepto en disputa

La construcción documentada en este capítulo no es unánime ni cerrada y este informe registra esa discusión, porque forma parte del contenido del concepto. Tres tensiones permanecen abiertas dentro del propio movimiento de mujeres negras y afrocolombianas.

La primera es terminológica y de fondo: si el género, la mujer, la familia y la generación deben entenderse como enfoque, como salvaguarda o como ambos. Las participantes de Quibdó registraron posiciones diversas, algunas consideraron que debe ser las dos cosas, otras señalaron el carácter institucional del enfoque frente al carácter comunitario de la salvaguarda, y entre las fórmulas propuestas para articular ambas categorías estuvo un enfoque específico por dimensión y una salvaguarda por dimensión.

La segunda es sobre el alcance de lo que se preserva, es decir, frente a la idea de que la salvaguarda protege lo propio, varias participantes advirtieron que no todo lo cultural debe preservarse sin revisión; ciertas prácticas e ideas tradicionales sobre la mujer deben transformarse. Este informe la conserva como parte de la definición, porque salvaguardar es proteger la capacidad del pueblo de decidir qué conserva y qué transforma.

La tercera es sobre el lugar del género y de los derechos de las mujeres dentro de la agenda étnica. El corpus registra posiciones distintas sobre el origen y la apropiación de la propia fórmula de género, mujer, familia y generación. Algunas voces la reconocen como una construcción que puede expresar las experiencias de las mujeres negras, mientras otras cuestionan su origen, la vinculan principalmente con procesos indígenas o advierten sobre el riesgo de que la familia absorba la autonomía y los derechos propios de las mujeres. Esta discusión convive con la crítica al feminismo hegemónico por no incorporar suficientemente el racismo y las experiencias de las mujeres negras, y con el cuestionamiento de las desigualdades de género y del patriarcado dentro de los propios procesos colectivos. Las participantes formularon estas diferencias como desacuerdos que deben permanecer dentro de los espacios de deliberación, sin exigir una voz homogénea de las mujeres negras y afrocolombianas.

Registrar estas tensiones cumple una función precisa para la política pública: impide que la salvaguarda se administre como un contenido cerrado y obliga a que su aplicación se defina en cada caso con las mujeres del territorio correspondiente. También evita que el concepto se reduzca a una mención formal o a una etiqueta institucional que pierda su capacidad para identificar y transformar las relaciones de racismo, sexismo y otras desigualdades que atraviesan la vida de las mujeres. Un concepto en disputa es un concepto vivo, y su vitalidad es justamente lo que la protección debe preservar.

4.

Los derechos de las mujeres negras y afrocolombianas

Este capítulo presenta las definiciones de los siete derechos priorizados, construidas mediante la articulación de los espacios participativos con fuentes académicas, testimoniales, audiovisuales, normativas e institucionales. La interpretación de estos derechos se orienta por el *principio de juntanza*; es decir, proteger lo propio y, dentro de lo propio, transformar lo que daña a las mujeres. El documento técnico conserva el desarrollo completo que sustenta cada elaboración; para efectos de este informe se presentan la definición situada y los rasgos indispensables para orientar la evaluación de las políticas públicas.

4.1. El derecho a la libre determinación

La libre determinación de los Pueblos Negros y Afrocolombianos no comienza cuando una norma la reconoce. Mucho antes de que el Estado nombrara derechos, reconociera territorios o estableciera marcos jurídicos para los Pueblos Étnicos, los Pueblos Negros y Afrocolombianos ya habían construido, en medio de la esclavización, el despojo y la violencia, formas propias de libertad, autonomía, gobierno y vida colectiva.

El cimarronaje no fue únicamente una fuga del régimen esclavista, también fue una ruptura con el orden impuesto y, al mismo tiempo, una afirmación radical de la capacidad de un pueblo para decidir sobre su propia existencia. Allí donde se pretendió convertir cuerpos en propiedad, las personas negras hicieron comunidad y familia; donde se impuso obediencia, construyeron autoridad propia; donde se quiso borrar su memoria, preservaron saberes, nombres, territorios y formas de vida; donde se negó la libertad, la hicieron práctica cotidiana. Los palenques, las comunidades libres y las múltiples formas de resistencia construidas por generaciones de hombres y mujeres negros expresan una misma voluntad histórica, no aceptar que otros decidieran por ellos el lugar que debían ocupar en el mundo.

La resistencia fue también gobierno; el territorio fue refugio, sustento y proyecto de vida; la comunidad fue una forma de protección y de libertad. En esta historia, las mujeres negras no ocupan un lugar secundario. Han sido guardianas de la vida, constructoras de comunidad, transmisoras de memoria, defensoras del territorio y protagonistas de las luchas por la libertad. Su participación no es una condición que deba agregarse ahora para completar el ejercicio de la libre determinación; es parte constitutiva de la historia mediante la cual esa autodeterminación ha sido posible.

Así las cosas, la libre determinación comprende el derecho de los Pueblos Negros y Afrocolombianos a definir su condición, decidir sobre su territorio, proteger sus formas de vida, preservar y transformar su cultura, fortalecer sus instituciones propias y determinar colectivamente el rumbo de su futuro. Comprende también el derecho a decidir qué transformaciones acepta, cuáles rechaza y en qué condiciones las incorpora, frente a poderes económicos, políticos o institucionales que históricamente han pretendido decidir sobre sus territorios y sus vidas. Es, en última instancia, el derecho de unos pueblos que históricamente se han resistido a que otros decidan por ellos, la continuidad del cimarronaje por otros medios, la posibilidad de decir: *"nosotros decidimos sobre nosotros"*.

La libre determinación es la capacidad de los Pueblos Negros y Afrocolombianos de definir su condición, orientar su vida colectiva y decidir el rumbo de su futuro, y comprende de

manera indisociable el derecho a ser reconocidos como pueblos y no únicamente como comunidades o poblaciones. Esta exigencia de reconocimiento como pueblos no constituye un cambio meramente nominal. En las voces recogidas, se relaciona con el reconocimiento de un sujeto colectivo titular de derechos y con la posibilidad de ejercer plenamente derechos como el territorio, la justicia propia y la consulta:

Bibiana Peñaranda Sepúlveda lo formuló al señalar que:

> *"Hay que reconocernos como pueblo, no somos comunidades [...] el hecho de que nos reconozcan como pueblo y no como comunidad eso nos da estatus de pueblo, y con el estatus de pueblo viene el reconocimiento de la justicia, viene el reconocimiento del territorio, viene el reconocimiento de la Ley 70 [...] todavía nos tratan como comunidades, por eso nos están diciendo* NARP" (Comisión de la Verdad, 2021b).
>
> Asimismo, precisó que "*dentro del Pueblo Negro hay comunidades, dentro del Pueblo negro hay unos territorios, hay una población lesbiana, heterosexual, transexual, hay una población joven, hay una población de mujeres; pero como nos tratan como inferiores nos tratan como comunidad*" (Comisión de la Verdad, 2021b).

Las lideresas cuestionan que la diversidad de los pueblos y de sus trayectorias históricas sea reducida a una sigla administrativa. Bibiana Peñaranda lo formuló así: "*hay una gran equivocación en que nos quieran nuevamente volver a encapsular diciéndonos NARP, como si fuéramos narcoparamilitar [...] nos ha costado sangre poderle demostrar a este país que somos un Pueblo Negro, Afrodescendiente, Palenquero y Raizal, para que ahora nos quieran encapsular de nuevo en una sigla*" (Comisión de la Verdad, 2021b). La objeción cuestiona la reducción a una categoría administrativa de sujetos colectivos cuyas denominaciones expresan historias, identidades y contenidos políticos propios.

El derecho contiene los siguientes rasgos:

a. **Reconocimiento como pueblo:** la libre determinación comprende el reconocimiento de los Pueblos Negros y Afrocolombianos como sujetos colectivos titulares de derechos y de su capacidad para definir por sí mismos su condición y su proyecto colectivo.

b. **Ejercicio anterior al reconocimiento:** la capacidad de decidir sobre lo propio se ejerció desde el cimarronaje y la constitución de comunidades libres, mucho antes de cualquier norma que la reconociera. El derecho protege el ejercicio de una capacidad histórica y no otorga una facultad nueva.

c. **Decisión sobre las transformaciones:** frente a los cambios promovidos desde fuera, proyectos extractivos, obras de infraestructura, expansión portuaria, transición energética, la libre determinación exige que los pueblos definan los términos de su transformación y no solo sean consultados sobre lo ya decidido.

d. **Concurrencia de las mujeres:** las mujeres no solo sostienen las condiciones culturales y comunitarias que hacen posible la pervivencia de sus pueblos, también concurren a definir su sentido y su futuro. La libre determinación no puede ejercerse plenamente si ellas quedan fuera de las decisiones colectivas.

4.2. El derecho al territorio

Para los Pueblos Negros y Afrocolombianos, el territorio no es solamente una extensión de tierra ni puede reducirse al perímetro de un título colectivo. Es una relación viva construida durante generaciones con la tierra, con el agua, con los muertos, con quienes permanecen y con quienes vendrán. Es la casa grande donde se trabaja, se cuida, se siembra, se pesca, se barequea, se cura, se celebra, se llora y se transmite la memoria.

El derecho al territorio se distingue por los siguientes rasgos:

a **Práctica antes que título:** el territorio es la casa grande que se cuida, el conjunto de relaciones de uso, reparto, recorrido y trabajo que existió antes del reconocimiento jurídico y que lo excede. El vínculo se establece por el uso, por el conocimiento acumulado y por las relaciones de permanencia construidas históricamente frente al despojo. Allí donde el poder quiso imponer despojo, las comunidades construyeron permanencia; allí donde quiso imponer silencio, hicieron memoria; allí donde intentó romper los vínculos, reconstruyeron familia y comunidad. Por eso el territorio no puede ser entendido únicamente desde la propiedad o la titulación. Es el espacio material y simbólico donde los pueblos hacen posible su existencia colectiva. Lo que no está registrado no deja por ello de existir y lo que no tiene un perímetro jurídico no deja por ello de ser territorio. La protección efectiva se mide, por tanto, por la capacidad real de seguir habitándolo y no únicamente por el número de títulos expedidos.

b **Relación entre cuerpo y territorio:** el territorio se vive como una realidad estrechamente vinculada con el cuerpo de las mujeres, sus prácticas y sus formas de vida. La relación con el agua, los ríos, los bosques, las montañas y los lugares de trabajo trasciende su uso material y forma parte de la manera en que habitan, cuidan y sostienen el territorio. Por ello, las afectaciones ambientales y territoriales pueden producir también afectaciones sobre sus cuerpos y sobre las actividades mediante las cuales desarrollan su vida en el territorio.

c **Lugares para los usos de las mujeres:** el banco de piangua, el brazo de río, la azotea con plantas medicinales, la mina heredada del barequeo, las zonas de recolección, los caminos de intercambio y los lugares donde circulan sus saberes son instituciones territoriales de las mujeres. Son territorios que con frecuencia permanecen invisibles para las instituciones porque no aparecen como predios, pero sostienen economías, familias, identidades y formas propias de vida. Su afectación no se registra, porque no corresponden a predios titulados y, sin embargo, de ellos depende la economía propia. El derecho comprende también la posibilidad de acceder, recorrer y trabajar en estos lugares en condiciones de seguridad. Las mujeres, entonces, son cuidadoras, administradoras y defensoras del territorio, que conocen cómo distribuir y utilizar sus distintos espacios. Sin embargo, muchas mujeres no pueden ir solas al manglar o a la finca debido al riesgo de violencia sexual.

d **Territorio y generación anudados:** las mujeres formularon la permanencia como transmisión, que la generación siguiente sepa que esa tierra se luchó. Territorio y generación quedan unidos en la misma exigencia. La relación viva con el territorio comprende así a quienes estuvieron, a quienes permanecen y a quienes vendrán.

Territorio en la ciudad: el desplazamiento no termina en la llegada y el destierro no traslada simplemente a la mujer de un lugar a otro; puede despojarla también de la función y de la autoridad que ejercía en el territorio. El desplazamiento no elimina el vínculo con el territorio de origen, pero puede limitar el ejercicio de saberes, autoridades y funciones comunitarias que dependían de las relaciones construidas en él. En los contextos urbanos, las mujeres mantienen memorias, prácticas y aspiraciones de retorno y crean espacios colectivos que recrean formas de cuidado, transmisión y pertenencia. Por ello, el derecho al territorio comprende también las territorialidades construidas por las mujeres desplazadas en la ciudad y su protección frente a fronteras invisibles y nuevos desplazamientos intraurbanos.

Protección frente al despojo sin documentos: el despojo no siempre toma la forma de una pérdida formal de la propiedad, puede expresarse mediante una ocupación armada que impone horarios y permisos, una obra que corta el acceso al agua o una economía ilegal que ocupa el lugar de trabajo.

Cuidado, administración y gestión ambiental del territorio: quienes sostienen el manglar, conservan las plantas medicinales, conocen los usos y la distribución de los distintos espacios y encabezan la defensa frente a la minería a gran escala ejercen funciones concretas de cuidado, administración y gestión del territorio.

Decisión sobre las transformaciones del territorio: el territorio es un espacio de creación, transformación y disputa. Protegerlo significa garantizar que sean los propios pueblos quienes puedan decidir qué conservar, qué transformar y en qué condiciones hacerlo. La consulta previa es uno de los instrumentos con que el ordenamiento protege ese vínculo frente a las medidas que afectan directamente el territorio.

4.3. El derecho a la autonomía

La autonomía de las mujeres negras y afrocolombianas no puede reducirse a la posibilidad abstracta de elegir, por cuanto decidir sobre la propia vida requiere tener tiempo, disponer del propio trabajo, administrar los recursos que se producen, habitar el propio cuerpo sin imposiciones y contar con condiciones materiales para que la decisión no sea apenas una palabra. La autonomía se juega, por tanto, en la intimidad de la vida y en las relaciones económicas, familiares, comunitarias y políticas que determinan quién puede decidir y quién termina por sostener las decisiones de los demás. Así, la autonomía es la capacidad de las mujeres negras y afrocolombianas de decidir sobre su propia vida, su trabajo, su tiempo y su cuerpo, y de que sus pueblos decidan sobre sus asuntos colectivos. El derecho se caracteriza en seis rasgos:

Economía propia como patrimonio: la autonomía económica no parte de una carencia sino de un patrimonio de oficios, saberes y fuerza de trabajo. Durante generaciones, las mujeres negras han sostenido la vida de sus comunidades mediante trabajos y economías que han sido indispensables, pero que rara vez han sido reconocidos como tales. Han producido, cuidado, intercambiado, cultivado, cocinado, comercializado, sanado y transmitido saberes, muchas veces fuera de las categorías con las que el Estado define el trabajo y la productividad. La economía propia existe, aunque el Estado no siempre tenga

una casilla para nombrarla. Su invisibilidad institucional no significa ausencia de valor, significa que una parte sustantiva del trabajo que sostiene la vida ha permanecido fuera de los sistemas de reconocimiento, protección y redistribución. Por ejemplo, el manglar del Pacífico nariñense sostiene a más de ochocientas familias a través de la recolección de la piangua y quienes lo recorren conocen sus bancos, sus tiempos de desove y sus riesgos con un detalle que ninguna cartografía oficial registra: si la piangüera deja la piangua, se pierde la economía de la piangua y se pierde esa cultura (Palacio, en Junior Rojas, 2016).

b **Control sobre lo propio:** la autonomía exige disponer del propio trabajo, administrar los recursos que se producen y conservar o recuperar el control sobre los espacios y medios que permiten desarrollar las economías propias. El testimonio del barequeo en el norte del Cauca muestra la forma concreta del despojo: la mina colectiva heredada fue ocupada, racionada por horario, cobrada en cuerpo y convertida en riesgo de muerte sin registro. La afectación de la autonomía no radica solamente en la pérdida de una fuente de ingresos, sino en la pérdida de capacidad para decidir sobre una actividad, un espacio y unos recursos propios.

c **Reconocimiento y no capacitación:** parteras, piangüeras, lideresas y mineras no piden ser capacitadas para producir, piden reconocimiento de lo que ya producen. Reconocer la autonomía exige reconocer también la economía que las mujeres han construido y sostienen, no para convertirla en otro mecanismo de explotación o en una obligación adicional, sino para garantizar las condiciones que permitan que ese trabajo sea fuente de dignidad, decisión y bienestar.

d **Base material del tiempo:** disponer del propio trabajo, administrar los recursos obtenidos y organizar el tiempo es condición material de toda decisión. La autonomía también exige disputar el uso del tiempo. El tiempo de las mujeres no es un recurso infinito ni una obligación comunitaria disponible para todos. Cuando una mujer trabaja, cuida, sostiene la casa, acompaña a su comunidad, participa en espacios organizativos y responde por múltiples responsabilidades sin que exista redistribución del cuidado, su capacidad de decidir se reduce, aunque formalmente nadie le haya negado ningún derecho. La sobrecarga de cuidado, cuando no se redistribuye, cancela la autonomía en su base.

e **Derecho a detenerse:** la autonomía comprende la libertad de detenerse cuando el cuerpo o las emociones lo exigen, sin que ello cueste el liderazgo ni el sustento. Detenerse no es abandonar la responsabilidad. Es afirmar que el cuerpo, el descanso y el bienestar también hacen parte de una vida digna y cuestiona la idea de que las mujeres negras deben ser siempre fuertes, disponibles y capaces de sostenerlo todo. La historia de lucha de las mujeres negras no puede ser utilizada para justificar la continuidad de las cargas que esa misma historia les ha impuesto.

f **Articulación entre autonomía individual y colectiva:** las mujeres deciden sobre su vida, pero forman parte de pueblos que también tienen derecho a decidir sobre sus asuntos colectivos. Autonomía individual y autonomía colectiva no son caminos separados. Una comunidad no puede construir autonomía mientras sus mujeres carecen de poder efectivo para decidir dentro de ella, y una mujer difícilmente puede ejercer plenamente su autonomía cuando las condiciones de su comunidad, su territorio y su economía son decididas por otros. Reivindicar la autonomía es también disputar las condiciones históricas que han

convertido su trabajo, su tiempo, sus cuerpos y sus capacidades en recursos disponibles para sostener a otros. Cuidar no significa estar obligadas a cuidar siempre, trabajar no significa trabajar sin reconocimiento, resistir no significa soportarlo todo y participar no significa estar presentes sin decidir.

4.4. El derecho al gobierno propio

El gobierno propio es la capacidad de los Pueblos Negros y Afrocolombianos de organizarse, darse sus propias autoridades, establecer sus formas de deliberación, proteger su territorio y decidir colectivamente sobre los asuntos que afectan su vida y su futuro. No se agota en las estructuras que el Estado reconoce formalmente, porque la autoridad comunitaria también se construye y se legitima en la práctica; son las propias comunidades quienes la construyen, la ejercen y le otorgan legitimidad. El reconocimiento jurídico es fundamental para protegerla, pero no puede convertirse en la medida exclusiva de su existencia.

Los consejos comunitarios y sus juntas constituyen expresiones fundamentales del gobierno propio, pero no son sus únicas formas. Existen otras autoridades, espacios y prácticas cuya legitimidad nace del reconocimiento de la comunidad y de su capacidad para sostener la vida colectiva. Reducir el gobierno propio a las estructuras inscritas en un registro estatal significaría desconocer una parte sustantiva de las formas mediante las cuales los pueblos han ejercido históricamente su autonomía. El derecho se caracteriza en cinco rasgos:

a. **Autoridad que empieza en la casa grande:** las matronas y las mayoras ejercen formas de autoridad que no dependen de un cargo formal. Su legitimidad deriva de conocimientos, responsabilidades y prácticas reconocidas comunitariamente, y su palabra orienta decisiones que ninguna norma les atribuye. La autoridad también se construye desde el cuidado, la memoria y la protección. Las mujeres han gobernado mucho antes de que sus formas de autoridad fueran nombradas gobierno. Las mayoras y matronas orientan, median, transmiten conocimientos y sostienen decisiones. Por ello, la participación de las mujeres en el gobierno propio no puede reducirse a ocupar un cargo o asistir a una reunión. Gobernar también es decidir, orientar, cuidar, proteger, deliberar y ejercer autoridad. Reconocer su papel exige cuestionar las formas en que los espacios comunitarios pueden reproducir desigualdades y garantizar que las mujeres tengan poder efectivo en las decisiones que comprometen el territorio, la comunidad y el futuro colectivo.

b. **Guardia cimarrona como gobierno y no solo como seguridad:** la guardia hace parte a la vez de la gobernabilidad y de la protección. Las guardias cimarronas protegen no solo cuerpos y espacios, sino también el orden comunitario y la vida colectiva. Si es gobierno, reconocerla no es una concesión de la política de protección sino una obligación derivada del derecho a las instituciones propias y financiarla no es gasto en seguridad sino componente del autogobierno.

c. **Coordinación horizontal de las mujeres:** las mujeres construyeron formas de gobierno con nombre técnico propio, organizadas como coordinaciones y redes de carácter horizontal, que articulan territorios sin jerarquía central y que constituyen instituciones de gobierno y no meros espacios de encuentro. Las mujeres organizadas articulan territorios y comu-

nidades y ejercen, mediante estas formas de organización, funciones de deliberación, coordinación y decisión.

d **Instancias propias de deliberación técnica:** las asociaciones de parteras que se reúnen periódicamente para revisar prácticas, intercambiar semillas y reconocer a las mayoras como autoridad ancestral son instancias de deliberación en funcionamiento. Certificar personas una por una desconoce la institución colectiva que las sostiene. La garantía del derecho exige reconocer estas instancias de deliberación y no solamente certificar a sus integrantes.

e **Sistemas propios de regulación:** el compadrazgo, la crianza colectiva, la autoridad delegada del corregir y las reglas de reciprocidad son sistemas de regulación comunitaria que cumplen funciones que el Estado reconoce como públicas cuando las presta él mismo y que no aparecen en la enumeración legal de las autoridades étnicas. Estas prácticas no son expresiones culturales accesorias, sino formas concretas de autoridad y de gobierno.

4.5. El derecho a la identidad cultural

La identidad cultural no es una colección de costumbres que puedan ser exhibidas, catalogadas o conservadas como piezas de un pasado inmóvil. Es la capacidad de un pueblo para reconocerse, nombrarse y decidir quién es, qué recuerda, qué conserva, qué transforma y qué quiere transmitir a quienes vienen después. Es una forma de existencia colectiva que se construye en la vida cotidiana y que se renueva cada vez que una comunidad canta, cocina, habla, trenza, sana, celebra, entierra a sus muertos, cuenta su historia o enseña a una nueva generación aquello que recibió de las anteriores.

El derecho a la identidad cultural es la facultad de los Pueblos Negros y Afrocolombianos y de sus mujeres de reconocerse y ser reconocidas como parte de sus pueblos, definir por sí mismas los referentes de su pertenencia y conservar, practicar, transmitir, recrear y transformar sus formas propias de nombrar y habitar el mundo. Comprende el cabello, la lengua, la música, la cocina, la espiritualidad, la partería y los saberes de la vida, junto con las personas y las condiciones materiales que permiten su continuidad, y protege frente a la discriminación y a la apropiación. El derecho se caracteriza en siete rasgos:

a **Memoria de resistencia y autorreconocimiento:** la identidad también es memoria de resistencia; se ha sostenido a pesar de los intentos históricos de despojarlos de sus nombres, sus lenguas, sus territorios, sus prácticas y sus formas de comprender el mundo. Allí donde se quiso imponer una identidad desde afuera, las comunidades conservaron la capacidad de nombrarse a sí mismas. Por eso, el derecho a la identidad cultural no consiste únicamente en que el Estado reconozca determinadas manifestaciones culturales, sino en garantizar que sean los propios pueblos quienes puedan definir los sentidos de su pertenencia y decidir cómo quieren vivir, transmitir y transformar su cultura.

b **El cabello como primera frontera:** los peinados y las trenzas tienen significado y son vínculo con las ancestras. El mismo rasgo que la familia enseña a valorar es el primer motivo por el que una niña negra es señalada en la escuela y circula sin costo cuando lo porta otra persona. El derecho protege la expresión y sanciona la apropiación.

c **La música como archivo:** la identidad vive también en los arrullos, chigualos y alabaos. Las parteras del Pacífico cantan el arrullo cuando nace un niño, el chigualo cuando nace muerto y el alabao cuando muere una persona mayor. Un mismo repertorio, ejercido en buena medida por las mismas mujeres, sostiene el paso de la vida entera.

d **El arte como sistema y no como manifestación:** las prácticas artísticas deben entenderse en sentido amplio, puesto que comprenden el telar, la danza, la oralidad y otras formas mediante las cuales se expresa, transmite y recrea la experiencia colectiva. Estas prácticas son vehículos con que las organizaciones hacen incidencia, prevención del reclutamiento y atención psicosocial. Cuando la palabra es la vía más difícil, esas formas permiten narrar el daño.

e **Los saberes de la vida y sus portadoras:** la identidad vive también en la cocina, la espiritualidad, la partería, las plantas medicinales, los oficios, los conocimientos sobre el territorio y los saberes asociados al cuidado de los cuerpos negros. La partería, el ombligaje, la medicina de plantas, la cocina y la peluquería se transmiten mediante prácticas y relaciones propias. Por ejemplo, la partería no es solamente atender partos, es una forma de vida que acompaña a la mujer durante todo su ciclo reproductivo. Las prácticas culturales son cadenas de conocimientos y formas de cuidado que unas generaciones conservan y transmiten mientras otras las transforman o las recrean. Resistir no significa únicamente conservar, también implica transformar y adaptar frente a los cambios históricos y la cultura se mantiene viva precisamente, porque las comunidades la recrean.

f **La lengua propia y el nombrar:** el derecho se juega en el habla, en los giros y en las categorías con que las mujeres y sus pueblos nombran el mundo, sus instituciones y sus formas de organización. Los nombres de sus organizaciones no las describen, las fundan. La protección comprende la posibilidad de conservar, recrear y utilizar esas formas propias de nombrar sin que sean sustituidas por categorías externas que borren sus sentidos.

g **Protección de la cultura y de quienes la sostienen:** la protección de los saberes no se agota en documentarlos; exige garantizar la continuidad material de quienes los ejercen y de quienes los aprenden. La cultura no sobrevive por sí sola, vive en cuerpos concretos, en manos concretas, en mujeres y hombres que dedican tiempo, trabajo y conocimiento a mantenerla viva. Por eso existe una contradicción profunda cuando el Estado declara un saber como patrimonio, pero no protege a quien lo porta. No tiene sentido salvaguardar una práctica mientras se empobrece a las personas que la hacen posible. Declarar patrimonio una tradición y dejar sin reconocimiento laboral, seguridad social o condiciones dignas a quienes la sostienen es proteger la manifestación y abandonar al sujeto que le da vida. A mediano plazo tampoco protege la manifestación, porque ningún saber sobrevive al empobrecimiento de quienes lo practican.

4.6. El derecho a la participación efectiva

La participación efectiva es el derecho de las mujeres negras y afrocolombianas a estar en las mesas donde se decide lo suyo, con voz con capacidad efectiva de incidencia en la decisión, protección colectiva y condiciones materiales para ejercerla. Comprende la participación en los espacios de consulta previa, en las instituciones del gobierno propio y en la movilización,

y exige que lo concertado se traduzca en compromisos exigibles. El derecho se caracteriza en cinco rasgos:

a **Umbral por debajo del cual no hay participación:** la participación real no se acredita con listas de asistencia ni con soportes fotográficos. La pregunta pertinente no es cuántas mujeres asistieron, sino qué cambió en la medida como resultado de lo que dijeron. La presencia de mujeres en un espacio tampoco permite presumir que todas sus voces, experiencias e intereses están representados. La voz de las mujeres y las múltiples voces de mujeres organizadas y no organizadas, territoriales, lesbianas, trans y con posiciones distintas dentro del propio movimiento deben tener participación.

b **Oportunidad, sujeto y condiciones:** la concertación debe ocurrir antes del diseño; las mujeres deben participar como mujeres y no solo dentro de la delegación de su pueblo; y participar exige transporte, tiempo, cuidado de hijas e hijos y seguridad, condiciones que no se financian cuando la participación se entiende como asistencia voluntaria. Estas condiciones comprenden también garantías para intervenir sin violencias dentro de los propios espacios organizativos y mecanismos para prevenirlas, detectarlas y atenderlas.

c **Traducción a compromiso exigible:** sin responsable, plazo, presupuesto e indicador, la participación produce actas y no derechos. La presencia en el espacio no basta si lo acordado no queda escrito de modo que pueda reclamarse.

d **Protección colectiva como condición:** no es suficiente proteger a una persona en riesgo sin garantizar condiciones alrededor de ella, porque la amenaza puede recaer sobre alguien cercano. La protección de las lideresas negras exige medidas materiales, colectivas y con pertinencia cultural, e integrar los sistemas propios que ellas ya practican. La posibilidad de hablar, proponer y decidir forma parte de esta protección; las amenazas y persecuciones pueden restringir directamente el ejercicio de la participación. Las amenazas están relacionadas con la pérdida de libertad para hablar, decidir y proponer en los territorios.

e **Movilización como forma legítima:** la participación se ejerce también mediante la organización, la marcha y la reclamación pública. La incidencia también comprende la producción de informes, la documentación de casos y la interlocución ante instancias nacionales e internacionales cuando los canales ordinarios no producen respuesta.

El corpus documenta además que estas exigencias no se dirigen únicamente hacia afuera. Las organizaciones de mujeres han formulado también, desde su propia documentación, la necesidad de mecanismos de prevención, detección y sanción de las violencias que ocurren en espacios organizativos mixtos. Que sea el propio movimiento quien lo documente y lo exija es la forma más consecuente del criterio crítico que orienta este informe.

4.7. Derecho a la igualdad y a la no discriminación

La igualdad es el derecho a que ser mujer negra no cueste derechos, por ello comprende la igual dignidad, la garantía de las condiciones materiales para ejercer los derechos y la protección frente a un racismo que opera como sistema y no como incidente. Se define desde la doble condición formulada por las propias mujeres: igualdad entre mujeres blancas, indí-

genas y negras, con reconocimiento de su diversidad cultural y con trato en pie de igualdad. El derecho se caracteriza en siete rasgos:

a **Racismo como sistema:** el racismo es un sistema de opresión que atraviesa de manera específica la vida de las mujeres negras, las trata como inferiores, desconoce sus capacidades y saberes y produce formas de deshumanización que tienen continuidad histórica. Se articula con otras violencias, incluida la violencia sexual, de manera que la racialización opera como contexto donde estas ocurren y puede determinar la forma que adoptan y sus efectos sobre las mujeres negras. Por ello, su garantía no se agota en responder a hechos individuales de discriminación, sino que exige transformar las condiciones que reproducen esas desigualdades y violencias. Esta comprensión coincide con los relatos en los que las mujeres ubican conjuntamente racismo, sexismo, clasismo, violencia económica y violencia sexual.

b **Negación epistémica y producción de conocimiento:** el racismo también opera mediante la negación de las personas negras como productoras de conocimiento y la reproducción de estereotipos sobre sus capacidades intelectuales, su escritura y sus formas de producir y transmitir saberes. Esta negación incide en quiénes son reconocidos como autores, qué conocimientos adquieren legitimidad y cómo se narra la historia. Frente a ello, las mujeres negras producen conocimiento desde la palabra, la experiencia, la memoria y la reflexión situada. La escritura y la investigación prolongan esa producción y constituyen también formas de resistencia, denuncia e insurgencia. La historia contada, leída y vivida son formas de conocimiento y las mujeres afrodescendientes son productoras de marcos teóricos, políticos y metodológicos propios.

c **Violencia institucional estatal racista:** la discriminación contra las mujeres negras también opera a través de actuaciones y omisiones institucionales que no constituyen hechos aislados, sino formas acumulativas de afectación a lo largo del ciclo vital. Se expresa mediante el abandono, la negligencia, la inoperancia y la impunidad. La racialización de la organización estatal "*asesina, detiene, interrumpe, limita y condiciona la realización individual y colectiva de las mujeres negras en particular, y de la vida del pueblo negro en su diáspora y de la nación colombiana en general*" (Vigía Afro, s. f.). Su identificación exige observar las actuaciones estatales y sus resultados y contar con indicadores que permitan establecer la persistencia y el grado de estas afectaciones.

d **Discriminación indirecta y resultados excluyentes:** en la vivienda, el empleo y la atención en salud el motivo racial no siempre se enuncia. El racismo puede operar como filtro y no como declaración. Por ello, identificar la discriminación exige observar también los resultados de los procedimientos y no únicamente la existencia de una manifestación expresa del motivo racial. Las mujeres describen precisamente el tránsito entre formas explícitas de exclusión racial y otras más encubiertas, particularmente en el acceso a la vivienda, a la salud y al trabajo.

e **Igualdad sin borrar la diferencia:** una igualdad que exija renunciar a la diferencia cultural para acceder al derecho es asimilación y un reconocimiento de la diferencia sin acceso efectivo es folclorización. La garantía de la igualdad exige, por tanto, que el acceso a los derechos no esté condicionado a aproximarse a referentes culturales dominantes ni que el reconocimiento de la diferencia se reduzca a sus expresiones visibles o culturales. Existen

procesos de asimilación para aproximarse a estándares blancos como formas de folclorización que separan las expresiones culturales de su densidad histórica, política y social.

f **No universalización:** la inclusión de las mujeres negras y afrocolombianas dentro del universo general de una política no acredita, por sí sola, que esta responda a sus particularidades ni que satisfaga las obligaciones aplicables. La respuesta debe considerar simultáneamente su condición de mujeres y de afrodescendientes y las demás condiciones que inciden en cada contexto, y adoptar medidas que respondan a sus necesidades particulares. La historia de la diáspora, las condiciones de vida impuestas durante la esclavización y las desigualdades posteriores han dejado huellas que requieren comprenderse desde los determinantes sociales de la salud y desde condiciones con mayor prevalencia en poblaciones con determinados antecedentes africanos, y la insuficiencia de investigación e información diferenciada sobre los cuerpos negros ha limitado la capacidad institucional de atenderlas.

g **Interseccionalidad en doble dirección:** las desigualdades que enfrentan las mujeres negras no actúan de manera separada y tampoco lo hacen las respuestas que ellas construyen frente a esas desigualdades. En sus procesos organizativos articulan respuestas frente al racismo, el machismo, las desigualdades económicas, las violencias y las afectaciones territoriales. Por ello, fragmentar la respuesta institucional en programas separados desconoce la manera integrada en que las mujeres han construido su capacidad de organización y respuesta. Es necesario articular pertenencia étnica, género, ciclo vital, discapacidad, orientación sexual e identidad de género como dimensiones que deben ser consideradas en las respuestas institucionales.

4.8. De las definiciones de los derechos a su evaluación

Las definiciones anteriores precisan qué significa garantizar cada derecho desde la experiencia y las construcciones de las mujeres negras y afrocolombianas. Para convertir ese contenido en una herramienta de evaluación, la investigación distingue entre el objeto que se protege, los criterios desde los cuales debe examinarse y el procedimiento para valorar la actuación estatal.

Los siete derechos constituyen el objeto de la evaluación. Cada uno aporta un núcleo situado que permite establecer qué debe reconocer, proteger o transformar una medida de política pública. Los seis criterios de verificación de la salvaguarda, *integralidad*, *retorno al territorio*, *especificidad*, *participación con decisión*, *trazabilidad* y *no repetición del daño documentado* operan de manera transversal sobre esos derechos. Del cruce entre cada derecho y los criterios se derivan las preguntas orientadoras que componen la caja de herramientas desarrollada en el documento técnico, la cual relaciona además, para cada derecho, los instrumentos normativos y jurisprudenciales aplicables y las preguntas mediante las cuales se verifica su incorporación.

La aplicación se desarrolla mediante una doble lectura sucesiva. La primera es de especificidad y establece si el acuerdo se dirige expresamente a las mujeres negras y afrocolombianas o si las cobija por agregación. La segunda es de avance y determina el estado de cumplimiento con la evidencia disponible al 30 de agosto de 2026, clasificado en un semáforo de cuatro categorías, cumplido según reporte de la entidad, en progreso, sin avance reportado y sin indicador en el sistema oficial de seguimiento. El semáforo registra el estado reportado, mientras la valora-

ción defensorial puede no coincidir con él. Esta cuarta categoría constituye por sí misma un hallazgo; identifica los acuerdos que carecen de indicador en el sistema oficial de seguimiento.

El desarrollo conceptual completo de la salvaguarda y de cada uno de los siete derechos priorizados, con las fuentes que lo sustentan, se encuentra en el capítulo cuarto del documento técnico.

El resultado se clasifica finalmente en uno de tres niveles de incorporación de la salvaguarda. El nivel nominal corresponde a la medida que menciona a las mujeres o invoca el enfoque género o fórmulas equivalentes sin derivar de ello acción, presupuesto o meta y permite reportar cumplimiento formal sobre algo que no ha modificado nada. El nivel instrumental corresponde a la medida que contiene acciones específicas con responsable y seguimiento, pero conserva el diseño general de la política y agrega a las mujeres como destinatarias adicionales. El nivel estructural corresponde a la medida construida desde las categorías propias de los Pueblos Negros y Afrocolombianos, como la familia extensa en lugar del hogar nuclear, el territorio de uso en lugar del predio o el saber propio en lugar de la beneficiaria a capacitar, de modo que su diseño se construye o modifica a partir de la participación de las mujeres en su formulación y las categorías propias inciden posteriormente en su implementación. Solo en este último nivel puede afirmarse que la salvaguarda fue incorporada de manera sustantiva.

Dos reglas de uso cierran el instrumento. La primera es de carga. Cuando la respuesta a las preguntas orientadoras sea negativa o no verificable, el hallazgo no es la ausencia de información, sino la falta de acreditación del cumplimiento, porque acreditar la incorporación de la salvaguarda corresponde a la entidad responsable y no a las mujeres que la exigen. La segunda es de alcance; esta caja verifica medidas ya adoptadas o en curso y no sustituye la concertación. Usarla para calificar políticas construidas sin participación reproduciría el defecto que pretende corregir.

Antes de presentar los resultados conviene precisar el alcance de la evaluación. Este capítulo no juzga la política pública del periodo en su conjunto ni valora la totalidad de la actuación estatal frente a los Pueblos Negros y Afrocolombianos. Examina, de manera acotada, si los compromisos concertados en la consulta previa incorporaron la salvaguarda construida por las mujeres y si su implementación produjo resultados verificables para ellas. Las medidas adoptadas por fuera de la consulta previa, aunque puedan beneficiarlas, quedan fuera del universo analizado, porque no forman parte de los compromisos objeto de esta evaluación.

5.

Análisis de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de vida” 2022-2026

Este capítulo examina la incorporación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación en los acuerdos protocolizados con el Espacio Nacional de Consulta Previa durante la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. Para ello aplica la doble lectura de especificidad y avance y la clasificación por niveles de incorporación, conforme con el procedimiento definido en el capítulo anterior. El desarrollo acuerdo por acuerdo, las fuentes examinadas y la prioridad defensorial asignada se encuentran en el documento técnico.

La evaluación se realizó con la evidencia disponible al 30 de agosto de 2026. La base de datos del equipo, con corte al 21 de enero de 2026, constituye el corte inicial del seguimiento documental y las fuentes posteriores permiten actualizar y contrastar la información disponible sobre cada compromiso. Las fuentes utilizadas para reconstruir y verificar la actuación institucional comprenden el sistema oficial de seguimiento del Departamento Nacional de Planeación, los reportes de las entidades responsables y las actas de seguimiento y balance del Espacio Nacional de Consulta Previa. De manera complementaria[1], el ejercicio de fotovoz desarrollado en el grupo focal de Bogotá aporta una fuente cualitativa de contraste sobre la experiencia y valoración de las mujeres respecto de las políticas públicas. Cada fuente se interpreta de acuerdo con el periodo que documenta, de manera que la fecha de su consulta no modifica el corte temporal de la información que contiene.

Para cada acuerdo, la valoración parte del contenido del compromiso protocolizado y examina los indicadores, reportes institucionales, instrumentos, productos, actuaciones y demás evidencias directamente vinculadas con su desarrollo. Se distinguen cuatro dimensiones analíticas: (i) el estado reportado por la entidad, (ii) la evidencia disponible para verificar el cumplimiento del objeto pactado, (iii) la incorporación de la salvaguarda y (iv) los resultados acreditados para las mujeres. Estas dimensiones se examinan separadamente y cumplen funciones distintas dentro de la evaluación.

En consecuencia, los porcentajes de avance y los estados registrados en los sistemas o informes institucionales se conservan como información reportada por las entidades, pero no determinan por sí mismos la valoración defensorial. Su alcance se establece a partir de aquello que mide cada indicador, del contenido del acuerdo y de las demás evidencias disponibles. Del mismo modo, la ausencia de un indicador, de un producto o de información suficiente en las fuentes examinadas no se considera, por sí sola, prueba de inexistencia de actuaciones ni de incumplimiento. Cuando la evidencia no permite verificar suficientemente un componente del compromiso, la conclusión se limita a aquello que puede acreditarse con las fuentes disponibles. Esta regla permite distinguir la falta de acreditación, el incumplimiento documentado y los límites de evaluabilidad.

La consulta del sistema oficial de seguimiento realizada el 30 de agosto de 2026 registró ocho acuerdos con indicador. Los porcentajes y cortes reportados se presentan en los apartados siguientes y se utilizan como una fuente para reconstruir el estado de seguimiento institucional de cada compromiso. No se presume que un porcentaje de avance corresponda al

[1] La verificación realizada el 30 de agosto de 2026 constató que, de los cinco indicadores consultados, tres presentan en el sistema un código étnico que no corresponde al del acuerdo al que hacen seguimiento. En consecuencia, la consulta del cumplimiento de un acuerdo por su código no siempre conduce al indicador correcto y la correspondencia debe establecerse a partir del objeto del indicador y de los reportes cualitativos de la entidad responsable.

cumplimiento del objeto sustantivo del acuerdo sin examinar previamente qué componentes mide el indicador y qué evidencia respalda el reporte. El detalle completo del instrumento de evaluación, sus criterios, niveles de incorporación, fuentes y reglas de aplicación se encuentra en el documento técnico.

5.1. Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje

El universo inicial estuvo conformado por los 157 acuerdos protocolizados con el Espacio Nacional de Consulta Previa durante la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. Sobre este conjunto se aplicó el tamizaje de pertinencia definido en el capítulo anterior, con el propósito de identificar los compromisos que serían sometidos a evaluación. Para superar el tamizaje debían concurrir dos condiciones: que el acuerdo se refiriera expresamente a las mujeres negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, contemplara acciones afirmativas dirigidas a ellas o incorporara de manera expresa género, mujer, familia y generación, y que su objeto principal desarrollara alguno de los siete derechos priorizados en la investigación. De esta aplicación resultaron 14 acuerdos, que conforman el universo evaluado.

El tamizaje determina qué acuerdos ingresan a la evaluación, pero no anticipa su estado de cumplimiento ni el nivel de incorporación de la salvaguarda. Tampoco permite concluir que los acuerdos excluidos carezcan de relación con los derechos de las mujeres. La delimitación responde al objeto de la investigación, que examina la incorporación expresa de género, mujer, familia y generación y su desarrollo en los derechos priorizados.

Los 14 acuerdos[2] se distribuyen en ocho sectores. Ambiente y desarrollo sostenible concentra cuatro; Minas y energía, tres; Agricultura y desarrollo rural, dos e Igualdad y equidad, educación, justicia, estadística e inclusión social y reconciliación, uno cada uno.

Para efectos de la lectura de especificidad, seis acuerdos identifican expresamente a las mujeres como destinatarias, participantes o unidad específica de la medida: el plan integral de acciones afirmativas, el fondo de capacitación, la estrategia de acceso a la justicia, la exploración de viabilidad técnica para ampliar las muestras estadísticas, la concertación de renta ciudadana y el plan de acción de mujer y ambiente. Los ocho restantes las incorporan dentro de un universo poblacional más amplio o mediante la obligación general de aplicar género, mujer, familia y generación. En el acuerdo de acceso a la justicia, la inclusión expresa de personas LGBTIQ+ junto con las mujeres no elimina su carácter específico respecto de estas; el compromiso las identifica directamente como destinatarias y prevé además la participación plena de la subcomisión de mujeres.

Los acuerdos fueron asociados, para efectos de la aplicación de la herramienta, al derecho que constituye su objeto principal. Esta clasificación organiza la evaluación, pero no agota

[2] Durante la depuración de la base se identificó un registro adicional codificado como NT4-118 cuyo texto reproducía el acuerdo NT3-104. Este registro fue excluido después de verificar que el código NT4-118 correspondía en la consulta previa a un compromiso distinto del Servicio Geológico Colombiano, ajeno al objeto de la investigación.

las materias ni los derechos que cada compromiso puede involucrar. En consecuencia, la asociación de un acuerdo a un derecho determinado no permite inferir que carezca de contenido relacionado con otros derechos. Este criterio resulta especialmente relevante para compromisos como NT2-86, asociado en la ficha a igualdad y no discriminación, pero que materialmente comprende también acceso a la justicia, participación y respuesta frente a la violencia sexual.

El universo completo se presenta a continuación con la identificación del acuerdo, el sector responsable, el objeto pactado y la información disponible sobre su seguimiento. El estado reportado por las entidades, la valoración defensorial sobre el cumplimiento, la incorporación de la salvaguarda y la prioridad asignada se mantienen como dimensiones diferenciadas del análisis.

Tabla 2. *Estado reportado sobre el cumplimiento, la incorporación de la salvaguarda y su prioridad*

ID	Sector	Síntesis del acuerdo	Seguimiento reportado	Prioridad
NT1-7	Agricultura y desarrollo rural	Créditos LEC del Banco Agrario, con jornadas en territorio.	En progreso (15,77 %)	Baja
NT2-36	Igualdad y Equidad	Plan integral de acciones afirmativas para las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Sin avance reportado	Crítico
NT2-75	Educación	Fondo para la capacitación de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todos los niveles.	Sin indicador	Crítico
NT2-86	Justicia	Estrategia de acceso a la justicia con enfoque diferencial para víctimas de violencia sexual.	Cumplido según reporte de la entidad (100 %)	Alta
NT2-96	Estadística	Exploración de viabilidad técnica para ampliar las muestras de la ECV y la GEIH y obtener información socioeconómica específica sobre las mujeres por departamento y zona rural y urbana.	Sin indicador	Crítico
NT3-104	Agricultura y desarrollo rural	Programa de estructuración y cofinanciación de proyectos agropecuarios.	Sin avance reportado	Baja
NT4-106	Inclusión social y reconciliación	Concertación de la renta ciudadana con las mujeres delegadas del ENCP.	Sin indicador	Crítico
NT4-119	Minas y Energía	Proyectos de referencia de comunidades energéticas con enfoque de género.	Sin avance reportado (0 %, sin trazador étnico)	Baja
NT4-121	Minas y Energía	Fortalecimiento de emprendimientos locales en comunidades energéticas.	Sin avance reportado (0 %, sin trazador étnico)	Baja
NT4-128	Minas y Energía	Modificación de criterios de priorización de fondos del sector.	Sin avance reportado (0 %, sin trazador étnico)	Baja

ID	Sector	Síntesis del acuerdo	Seguimiento reportado	Prioridad
NT4-130	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan integral de áreas estratégicas de sensibilidad ambiental.	En progreso (45,5 %)	Baja
NT4-132	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ruta de relacionamiento de consejos comunitarios con enfoque GMFG.	Sin indicador (la entidad reporta 100 %)	Baja
NT4-133	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan de acción de mujer y ambiente con enfoque regional.	Sin indicador (la entidad reporta 100 %)	Alta
NT4-141	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan de fortalecimiento y creación de empresas comunitarias forestales.	Sin indicador (la entidad reporta 40 %)	Baja

Fuente: elaboración propia

La aplicación de la lectura de avance produjo el siguiente resultado con la evidencia disponible al 30 de agosto de 2026: un acuerdo registra un avance del 100 % en el sistema oficial de seguimiento, correspondiente a la estrategia de acceso a la justicia; dos presentan avances parciales, el plan de áreas estratégicas de sensibilidad ambiental, con 45,5%, y la línea de crédito del Banco Agrario, con 15,77 %; cinco registran 0 % de avance, correspondientes al plan integral de acciones afirmativas, el programa de estructuración y cofinanciación de proyectos agropecuarios y los tres acuerdos del sector minero-energético y en seis no se identificó un indicador propio en el sistema oficial de seguimiento. Estos estados corresponden a la información reportada por las entidades.

La ausencia de indicador constituye un déficit de seguimiento y trazabilidad, pero no equivale automáticamente a ausencia de actuación ni a falta de evaluabilidad. Para los seis acuerdos sin indicador propio se examinaron las demás fuentes disponibles, incluidos informes de gestión, instrumentos, productos, documentación contractual y reportes institucionales. Cuando estas fuentes permitieron reconstruir actuaciones vinculadas con el compromiso, fueron incorporadas a la evaluación; cuando resultaron insuficientes para verificar el objeto pactado o aplicar los criterios de la salvaguarda, la limitación se registró como un problema de evaluabilidad. De esta manera, la evaluación distingue entre la ausencia de seguimiento en el sistema oficial, la insuficiencia de evidencia para realizar una valoración y el incumplimiento acreditado.

5.2. Revisión sectorial de los acuerdos relacionados con derechos priorizados

La revisión sectorial permite examinar conjuntamente los acuerdos a cargo de una misma entidad o sector e identificar diferencias en su seguimiento y desarrollo. Los porcentajes registrados en el sistema oficial y los reportes de las entidades se conservan como información institucional sobre el estado de los compromisos, mientras la valoración defensorial

atiende al contenido de cada acuerdo y a la evidencia disponible para verificar las actuaciones, productos y resultados vinculados con su desarrollo.

El sector Ambiente y desarrollo sostenible concentra cuatro acuerdos. De ellos, NT4-130 cuenta con un indicador en el sistema oficial que registra un avance del 45,5 % con corte al 30 de junio de 2026. Para NT4-132, NT4-133 y NT4-141 no se identificaron indicadores propios en ese sistema, aunque existen reportes institucionales sobre su desarrollo. En NT4-133, dirigido expresamente a las mujeres, el Ministerio reportó la formulación del Plan de Acción de Mujer y Ambiente, una ruta metodológica, seis grupos focales y su validación con cien mujeres y delegadas de la Comisión Quinta (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2026). Sin embargo, la documentación examinada no incorpora el plan final ni permite verificar suficientemente su contenido, la incidencia de las participantes en las decisiones adoptadas o el desarrollo posterior de su implementación. En este caso, el déficit identificado comprende la ausencia de un indicador propio en el sistema oficial y la insuficiencia de evidencia disponible para verificar sustantivamente el producto reportado. El reporte de formulación al 100 % debe conservarse como tal, sin convertirlo automáticamente en cumplimiento verificado ni desconocer las actuaciones documentadas.

El sector Minas y Energía reúne tres acuerdos sobre comunidades energéticas, fortalecimiento de emprendimientos locales y modificación de criterios de priorización de fondos. Los tres cuentan con indicadores identificados que registran 0 % de avance con corte al 30 de junio de 2026, pero carecen de trazador de grupo étnico y, por ello, no aparecen en la consulta del sistema mediante el filtro correspondiente a comunidades negras. El problema de seguimiento consiste, entonces, en la imposibilidad de identificar mediante esos indicadores el desarrollo específico de los compromisos concertados con los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero y, dentro de ellos, la participación y los resultados correspondientes a las mujeres.

En Agricultura y Desarrollo Rural se examinaron dos acuerdos. NT1-7 registra un avance del 15,77 %, mientras NT3-104 registra 0 %. Respecto de este último se identificó, además, una divergencia entre el estado asignado durante el seguimiento y la valoración expresada por la instancia de concertación. En las sesiones realizadas entre el 19 y el 23 de mayo de 2026, el compromiso fue registrado como “estado potencial para cierre”; sin embargo, la Comisión Segunda dejó constancia de que no existía acuerdo frente al cumplimiento de los compromisos establecidos y señaló que la información presentada correspondía a la misionalidad institucional y a planes generales, sin acreditar un programa estructurado con objetivos, cronograma, población beneficiaria, mecanismos de ejecución, indicadores y resultados esperados. Esta divergencia muestra por qué las categorías administrativas de seguimiento deben distinguirse de la verificación del contenido efectivamente pactado.

La revisión de ambos acuerdos muestra, además, una distancia entre las categorías territoriales construidas por las mujeres y los instrumentos examinados para su implementación. En estos últimos no se identificó un tratamiento específico de territorios de uso asociados a sus economías y conocimientos, como bancos de recolección, azoteas o zonas de plantas medicinales, mientras las medidas se organizan principalmente alrededor del predio y del proyecto productivo formalizado. Este contraste se retoma posteriormente para valorar la

incorporación de la salvaguarda y no se utiliza, por sí solo, como prueba de incumplimiento del acuerdo.

En el sector Justicia, el indicador correspondiente a NT2-86 registra un avance del 100 % con corte al 31 de marzo de 2026. El acuerdo comprende, sin embargo, varios componentes diferenciados: la implementación de una estrategia de acceso a la justicia para mujeres y personas LGBTIQ+ negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas de violencia sexual; el fortalecimiento de las capacidades de sus organizaciones para el acompañamiento y seguimiento de casos; la instalación de una Mesa de Justicia de Género en la Costa Pacífica nariñense; la participación plena de la subcomisión de mujeres de la Comisión VI; y su convocatoria a futuras mesas sobre la misma materia cuando estas se instalen. La evidencia examinada permite reconocer actuaciones relacionadas con el desarrollo de la estrategia, pero no verificar integralmente cada uno de esos componentes. En consecuencia, el 100 % se conserva como estado reportado por la entidad, sin que la evidencia examinada permita verificar integralmente el cumplimiento de todos los componentes del compromiso. Su contenido evidencia, además, que la clasificación del compromiso en igualdad y no discriminación no agota su relación material con el acceso a la justicia, la participación y la respuesta frente a la violencia sexual.

Los sectores de Igualdad y equidad, educación, estadística e inclusión social y reconciliación cuentan con un acuerdo cada uno y los cuatro corresponden a compromisos dirigidos expresamente a las mujeres. En Igualdad y equidad, el plan integral de acciones afirmativas registra 0 % de avance en el sistema oficial. El fondo de capacitación del sector Educación y la concertación de renta ciudadana en Inclusión Social y Reconciliación no cuentan con indicador propio identificado en ese sistema. Ambos compromisos fueron examinados mediante las demás fuentes disponibles y, cuando estas no permitieron verificar suficientemente su desarrollo, esa limitación quedó registrada en la evaluación.

En Estadística, NT2-96 tampoco cuenta con indicador propio, pero sí se identificó información institucional sobre su desarrollo. El compromiso pactado consiste en explorar la viabilidad técnica de ampliar las muestras de la Encuesta de Calidad de Vida y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para obtener información socioeconómica específica sobre las mujeres. El informe de gestión del DANE registra revisión de experiencias internacionales, evaluación de los diseños muestrales, estimación de tamaños de sobremuestra, elaboración de escenarios y simulaciones (DANE, 2026d). La evidencia examinada no acredita, sin embargo, la entrega del resultado técnico final de la exploración durante el periodo documentado. Por ello, la falta de indicador debe distinguirse de la existencia de actividades técnicas y, a su vez, la falta de acreditación del producto final no permite afirmar que la exploración no haya continuado después del periodo cubierto por la fuente.

Tabla 3. *Reporte de los sectores Igualdad y equidad, educación, estadística e inclusión social y reconciliación*

Sector	Acuerdos	Con avance reportado en el sistema	Sin indicador propio identificado	Observación
Ambiente y Desarrollo Sostenible	4	1	3	NT4-130 registra 45,5 %. Para los otros tres existen reportes institucionales por fuera del sistema oficial, con distintos grados de evidencia disponible.
Agricultura y desarrollo rural	2	1	0	NT1-7 registra 15,77 % y NT3-104 registra 0 %. En este último existe divergencia entre la categoría de seguimiento y la valoración de la instancia de concertación.
Minas y Energía	3	0	0	Los tres indicadores registran 0 % y carecen de trazador étnico.
Igualdad y Equidad (en liquidación)	1	0	0	El plan integral de acciones afirmativas registra 0 %.
Educación	1	0	1	El fondo de capacitación no cuenta con indicador propio identificado.
Justicia	1	1	0	El indicador registra 100 %; la evidencia disponible no permite verificar integralmente todos los componentes del compromiso.
Estadística	1	0	1	No tiene indicador propio, pero existen actividades técnicas reportadas; la entrega del resultado final de viabilidad no se acredita en la evidencia examinada.

[3] Los reportes de los cinco acuerdos con indicador pueden consultarse en el sistema oficial de seguimiento en las siguientes direcciones: plan integral de acciones afirmativas, https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/438; estrategia de acceso a la justicia, https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/454; colocación de créditos de línea especial, https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/455; programa de proyectos integrales agropecuarios, https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/457; y plan integral de áreas estratégicas de sensibilidad ambiental, https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/478. Consultados el 30 de agosto de 2026. Los indicadores 788, 789 y 796 del sector minero-energético, sin trazador de grupo étnico, no aparecieron en la consulta por filtro étnico y fueron verificados por su identificador el 2 de septiembre de 2026 en https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/788, /789 y /796; sus reportes tienen corte al 30 de junio de 2026 y fecha de actualización del 5 de julio de 2026.

Sector	Acuerdos	Con avance reportado en el sistema	Sin indicador propio identificado	Observación
Inclusión social y reconciliación	1	0	1	La concertación de la renta ciudadana no cuenta con seguimiento verificable; el informe sectorial 2025-2026 de la entidad no la menciona y solo documenta concertación con pueblos indígenas (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2026).
Total	14	3	6	Tres acuerdos con avance reportado en el sistema oficial, cinco con 0 % y seis sin indicador propio identificado

La valoración de cada acuerdo se realizó a partir del conjunto de evidencias disponibles al corte de la investigación. Los porcentajes registrados en el sistema oficial se contrastaron con los informes de gestión, productos, instrumentos, contratos, actas y demás documentos vinculados con cada compromiso para establecer qué actuaciones podían verificarse, qué componentes del acuerdo podían acreditarse documentalmente y en qué medida incorporaban la salvaguarda. Cuando la evidencia disponible no permitió verificar alguno de estos aspectos, la evaluación dejó constancia de esa limitación, sin equipararla automáticamente con ausencia de actuación o incumplimiento.

5.3. Análisis por derechos

La revisión sectorial permite identificar cómo se distribuyen los acuerdos entre las entidades responsables y qué información existe sobre su desarrollo. La lectura por derechos examina ese mismo universo a partir de los siete derechos reconstruidos en esta investigación, con el propósito de establecer qué lugar ocupan en la agenda concertada y qué muestran las medidas evaluadas sobre su garantía.

La siguiente matriz relaciona cada acuerdo analizado con el derecho al que principalmente fue asociado, la entidad responsable principal y el nivel de incorporación de la salvaguarda alcanzado.

Tabla 4. *Matriz de análisis por derecho*

ID	Derecho asociado	Entidad responsable principal	Nivel	Estado
NT1-7	Autonomía	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Nominal	En progreso
NT2-36	Identidad cultural	Ministerio de Igualdad y Equidad	Nominal	Sin avance
NT2-75	Identidad cultural	Ministerio de Educación Nacional	Nominal	Sin indicador

ID	Derecho asociado	Entidad responsable principal	Nivel	Estado
NT2-86	Igualdad y no discriminación	Ministerio de Justicia y del Derecho	Instrumental	Reportado cumplido por la entidad
NT2-96	Igualdad y no discriminación	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Nominal	Sin indicador
NT3-104	Autonomía	Agencia de Desarrollo Rural	Nominal	Sin avance
NT4-106	Autonomía	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Nominal	Sin indicador
NT4-119	Autonomía	Ministerio de Minas y Energía	Nominal	Sin avance
NT4-121	Autonomía	Ministerio de Minas y Energía	Nominal	Sin avance
NT4-128	Autonomía	Ministerio de Minas y Energía	Nominal	Sin avance
NT4-130	Territorio	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Instrumental	En progreso
NT4-132	Territorio	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Nominal	Sin indicador
NT4-133	Territorio	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Nominal	Sin indicador
NT4-141	Territorio	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Nominal	Sin indicador

12 de los 14 acuerdos permanecen en el nivel nominal, dos alcanzan el nivel instrumental y ninguno alcanza el nivel estructural. Ninguna de las medidas evaluadas modificó su diseño a partir de las categorías propias del pueblo, que es la condición por la cual puede afirmarse que la salvaguarda fue efectivamente incorporada.

5.3.1. Derecho a la libre determinación

Ninguno de los 14 acuerdos del universo fue asociado a este derecho y ninguno tiene como objeto principal el reconocimiento del pueblo como titular de derechos colectivos plenos ni contiene un compromiso específico dirigido a fortalecer su capacidad para decidir sobre las transformaciones promovidas desde fuera. Si bien los acuerdos de los sectores minero-energético y ambiental comprometen decisiones sobre los territorios, no establecen compromiso alguno sobre la capacidad del pueblo y de sus mujeres para definir los términos de esas transformaciones.

5.3.2. Derecho al territorio

La Agencia Nacional de Minería fiscaliza 220 títulos mineros superpuestos con territorios colectivos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, de los cuales 173 pertenecen a titulares particulares y en 2024 ofició a las autoridades ambientales y al Ministerio del Interior para establecer el estado de los procesos de consulta previa y licenciamiento de esos

títulos (Ministerio de Minas y Energía, 2026). La necesidad de reconstruir esta información evidencia una dificultad de trazabilidad sobre las garantías aplicadas a proyectos que pueden transformar los territorios colectivos. Para las mujeres, esta brecha adquiere una dimensión particular, porque esas transformaciones pueden afectar lugares de los que dependen sus economías, saberes y prácticas territoriales, como el banco de piangua, el brazo de río, las zonas de recolección y las azoteas.

La consulta previa constituye una de las garantías para que los pueblos participen, de manera previa, en las decisiones susceptibles de afectar directamente sus territorios. En este marco, la evidencia recogida en la investigación muestra la importancia de fortalecer la participación de las mujeres en los espacios de decisión de los consejos comunitarios, de manera que sus usos, conocimientos y relaciones con el territorio sean considerados en la definición de las medidas que pueden afectarlo. Por ello, no basta con identificar la existencia de un procedimiento de consulta; debe ser posible establecer que las decisiones susceptibles de transformar el territorio fueron consultadas antes de su adopción o ejecución y que en ese proceso fueron consideradas las relaciones específicas que las mujeres mantienen con los espacios afectados.

En este contexto, cuatro acuerdos del universo fueron asociados al territorio, todos a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (NT4-130, NT4-132, NT4-133 y NT4-141). En los instrumentos examinados no se identificó un tratamiento específico de los lugares de uso colectivo de los que dependen las economías propias de las mujeres ni rutas específicas para los territorios donde se concentra la población destinataria o para las diásporas urbanas del desplazamiento. Este hallazgo no permite concluir, por sí solo, sobre la garantía integral del derecho al territorio, pero sí establecer que la evidencia examinada no permite verificar de qué manera estos acuerdos incorporan esas relaciones y usos territoriales específicos de las mujeres.

5.3.3. Derecho a la autonomía

La autonomía es el derecho con mayor número de acuerdos asociados, con seis de los catorce. Estos comprenden el programa de proyectos productivos agropecuarios, la línea de crédito, la concertación de la renta ciudadana y los tres compromisos del sector minero-energético. En los instrumentos examinados vinculados a actividades productivas no se identificó que las economías propias existentes operaran como punto de partida de las medidas. En ellos predomina la lógica del proyecto productivo formalizado y, en algunos casos, de la beneficiaria a capacitar, una perspectiva que las mujeres cuestionan.

En contraste, las fuentes identificadas permiten identificar como dimensiones relevantes para valorar la autonomía de las mujeres el reconocimiento de las economías propias existentes antes del diseño de programas de fomento, el control sobre los lugares en los que desarrollan sus actividades económicas, el acceso efectivo a instrumentos de crédito y proyectos productivos y la redistribución del cuidado como condición material para ejercer autonomía.

5.3.4. Derecho al gobierno propio

Ningún compromiso del universo tiene por objeto fortalecer las autoridades e instituciones propias con participación efectiva de las mujeres, ni reconocer las guardias cimarronas o sus instancias propias de deliberación. La ruta de relacionamiento con consejos comunitarios con enfoque de género, mujer, familia y generación constituye el instrumento más próximo a esta dimensión, pero tampoco cuenta con indicador propio de seguimiento.

5.3.5. Derecho a la identidad cultural

Dos acuerdos del universo fueron asociados en sus fichas a la identidad cultural. Se trata del plan integral de acciones afirmativas y del fondo de capacitación de las mujeres. Al contrastar estos acuerdos con el corpus más amplio de la investigación, se identifica una brecha entre el reconocimiento cultural de los saberes de las mujeres y las condiciones materiales para su sostenimiento. Estos saberes cuentan con declaratorias de patrimonio cultural inmaterial, sin que ese reconocimiento se traduzca de manera equivalente en garantías laborales, de seguridad social y de generación de ingresos para las mujeres que los sostienen y transmiten.

5.3.6. Derecho a la participación efectiva

Ningún acuerdo del universo fue asociado a este derecho, aunque varios incorporan materialmente obligaciones de participación. Asimismo, es importante señalar que los acuerdos fueron concertados en el marco de la consulta previa y, aun así, en varios casos la evidencia disponible no permite seguir las propuestas de las mujeres hasta las decisiones adoptadas, establecer su incidencia en ellas ni reconstruir su participación durante la implementación y el seguimiento de lo acordado.

De manera complementaria, la participación efectiva también requiere condiciones dentro de los propios espacios organizativos. Las organizaciones de mujeres han formulado, desde su propia documentación, la necesidad de mecanismos de prevención, detección y sanción de las violencias que ocurren en espacios organizativos mixtos. Este hallazgo incorpora una dimensión interna al derecho a la participación, al mostrar que la posibilidad de intervenir y decidir también depende de las condiciones en las que las mujeres ejercen su voz dentro de sus propios procesos organizativos.

5.3.7. Derecho a la igualdad y no discriminación

Dos acuerdos del universo fueron asociados en sus fichas a este derecho. El primero corresponde a la estrategia de acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, con prioridad alta y un avance reportado del 100 %. La evidencia examinada permite reconocer actuaciones relacionadas con su desarrollo, pero no verificar integralmente el cumplimiento de todos los componentes pactados ni sus resultados para las destinatarias. Por ello, el 100 % se conserva como estado reportado por la entidad y no como constatación automática de cumplimiento.

El segundo corresponde a la exploración de viabilidad técnica para ampliar las muestras estadísticas, a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Este acuerdo busca mejorar la disponibilidad de información socioeconómica específica sobre las mujeres y se relaciona directamente con la posibilidad de identificar y hacer visibles las desigualdades que las afectan. El DANE reporta actuaciones técnicas relacionadas con su desarrollo, pero no existe instrumento evaluable.

5.4. Brechas en la garantía de los derechos de las mujeres negras y afrocolombianas

El análisis del conjunto permite identificar las condiciones comunes que atravesaron la formulación, la implementación y el seguimiento de los acuerdos. La revisión muestra siete brechas recurrentes que operaron de manera acumulativa.

a Mayor déficit de seguimiento en los acuerdos específicos para las mujeres

Los acuerdos que identifican expresamente a las mujeres como destinatarias, participantes o unidad específica de la medida concentran una mayor proporción de ausencia de indicador. De los seis acuerdos específicos, cuatro no cuentan con indicador propio en el sistema oficial de seguimiento, uno registra 0 % y uno registra un avance del 100 % reportado por la entidad. Entre los ocho acuerdos que incorporan a las mujeres dentro de un universo poblacional más amplio o mediante referencias generales a género, mujer, familia y generación, dos carecen de indicador propio. Esta diferencia muestra que la mayor especificidad de los compromisos dirigidos a las mujeres no se ha traducido en condiciones equivalentes de seguimiento y trazabilidad.

b Agregación sin obligación diferenciada

La inclusión de las mujeres dentro de un universo poblacional más amplio no estuvo acompañada, en la mayoría de los casos, de obligaciones, metas, recursos o criterios de priorización específicos. La mención reconoce formalmente su presencia, pero no precisa qué debe hacer cada entidad para responder a sus derechos y particularidades. De esta manera, dimensiones identificadas como la familia extensa, la casa grande, los saberes propios, las autoridades comunitarias y las economías del territorio, pierden capacidad para orientar el diseño, la implementación y el seguimiento de las medidas.

Esta agregación puede profundizarse cuando concurren otras diferencias. Para las personas negras con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, la representante legal de Somos Identidad resumió ante la Comisión de la Verdad una experiencia semejante de invisibilización institucional al señalar que *"solamente somos cifras de muertos [...] pero no estamos ahí, no tomamos decisiones"* (Comisión de la Verdad, 2021d, 1:04:12–1:04:51).

c Déficit de información y trazabilidad

La consulta al sistema oficial de seguimiento realizada el 30 de agosto de 2026, mediante la revisión de la totalidad de los indicadores registrados en la clasificación “Étnico- Comunidades Negras” en los sectores de educación, estadística e inclusión social y reconciliación permitió precisar el alcance de este déficit. Los tres acuerdos que tienen a las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como destinatarias específicas de la medida no cuentan con indicador propio. En los tres sectores existe, en cambio, un indicador que hace seguimiento a una medida análoga formulada para el conjunto de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, sin diferenciación por sexo. La especificidad con la que las mujeres fueron incorporadas en los acuerdos no se conserva, por tanto, en los instrumentos de seguimiento, que permiten observar la medida agregada pero no el compromiso específico dirigido a ellas.

Seis de los 14 acuerdos no cuentan con indicador propio identificado en el sistema oficial y otros tres registran 0 % en indicadores que carecen de trazador de grupo étnico, por lo que no aparecen cuando el sistema se consulta mediante el filtro correspondiente a comunidades negras. La ausencia de indicador no implica necesariamente ausencia de actuación; para algunos de estos acuerdos se identificaron reportes institucionales, actividades o productos por otras fuentes. Sin embargo, dificulta reconstruir de manera sistemática el desarrollo de lo pactado y establecer sus resultados específicos para las mujeres. Cuando, además, la evidencia disponible no permite acceder a los productos o desagregar los resultados, se limita la posibilidad de establecer quiénes participaron, qué tratamiento recibieron sus propuestas y qué efectos tuvieron las medidas. El déficit de información y trazabilidad constituye así una brecha para el seguimiento, la rendición de cuentas y el control sobre los compromisos concertados.

d Desterritorialización de la implementación

Los acuerdos fueron formulados con alcance nacional, sin rutas específicas para los territorios donde se concentra la población destinataria ni para las diásporas urbanas del desplazamiento. La referencia territorial, cuando existe, tampoco garantiza por sí misma la salvaguarda, por ello se requiere que la actuación reconozca las relaciones entre tierra, cultura, alimentación, medicina, instituciones y transmisión que constituyen el territorio vivido, y que sus resultados puedan verificarse directamente para las mujeres.

e e. Subordinación sectorial de la salvaguarda

Los acuerdos incorporaron el género, la mujer, la familia y la generación como referencia complementaria de objetivos definidos por cada sector, sin que ese contenido orientara transversalmente la identificación de las destinatarias, el diseño de los instrumentos, la asignación de recursos, la participación, los indicadores y los resultados. El cumplimiento de actividades técnicas permaneció separado de la garantía de los derechos.

f El estado de los acuerdos como objeto de disputa

El seguimiento no enfrenta solamente vacíos de información, sino también versiones encontradas sobre el estado de los acuerdos. Las actas de las sesiones de balance registran, para algunos compromisos, reportes institucionales de cierre junto con constancias de incumplimiento formuladas por las instancias de concertación. Un semáforo que consigne únicamente el autorreporte de la entidad convierte esa divergencia en un dato cerrado. Cuando la entidad reporta cumplimiento y la instancia de concertación sostiene que el compromiso no ha sido cumplido, el problema alcanza también al mecanismo de verificación, que no permite resolver de manera compartida la diferencia sobre el estado de lo acordado.

Formas acumulativas de desprotección

g Las brechas produjeron tres formas de desprotección que coexisten y se refuerzan. La primera es la ausencia de compromisos asociados a la libre determinación y a la participación efectiva, derechos que no fueron vinculados a ningún acuerdo del universo en sus fichas. La segunda son los compromisos sin materialización verificable en el territorio, la autonomía, el gobierno propio y la identidad cultural. La tercera son las actuaciones que, según reporte, no alcanzan el nivel estructural de incorporación de la salvaguarda en ningún caso.

Un rasgo temporal completa el diagnóstico y reencuadra el conjunto. Varios de los compromisos analizados reiteran obligaciones preexistentes: la producción de información desagregada estaba ordenada desde el Auto 005 de 2009 y exigida internacionalmente desde 2011; la atención diferenciada a mujeres negras desplazadas fue ordenada por el Auto 092 de 2008; la etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos son obligación legal desde 1993. Un acuerdo de consulta previa que se limita a reiterar una obligación preexistente documenta que el anterior no se cumplió. Leído así, el universo evaluado reúne compromisos pendientes que se acumulan sobre otros anteriores y su estado actual es la última capa de una serie.

Los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 no produjeron una base suficiente para demostrar que la actuación estatal hubiera reconocido las particularidades de las mujeres negras y afrocolombianas, protegido las relaciones que sostienen la continuidad del pueblo y garantizado su capacidad de decidir sobre las medidas que las afectan. La inclusión quedó interrumpida antes de convertirse en una cadena completa de garantía integrada por obligaciones específicas, financiación, ejecución territorial, participación decisoria, información trazable y resultados verificables.

6.

Hallazgos defensoriales

Del análisis de los acuerdos suscritos en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y de la construcción situada de la salvaguarda, la Defensoría del Pueblo deriva ocho hallazgos:

a

Las mujeres negras y afrocolombianas participaron en la construcción interétnica de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación y de sus instrumentos de seguimiento

La investigación documenta la participación de mujeres negras y afrocolombianas, junto con mujeres indígenas, en dos momentos relacionados entre sí. Durante las negociaciones del Acuerdo Final desarrollaron acciones conjuntas de incidencia para llevar las voces de las mujeres de los Pueblos Étnicos al proceso de paz y contribuir a la incorporación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación en el Capítulo Étnico. Esta construcción no respondió a una única tradición política ni estuvo exenta de controversias. Mientras mujer, familia y generación provenía de una trayectoria organizativa indígena, la incorporación de género fue objeto de negociación y algunas mujeres negras cuestionaron posteriormente la centralidad de la familia dentro de la fórmula concertada.

a

La arquitectura conceptual construida por las mujeres —la salvaguarda como plano de protección y el enfoque como herramienta de gestión— coincide con la de la instancia oficial de seguimiento y responde a la carencia de definición territorializada que esa instancia diagnostica en el Estado

La misma distinción emergió mediante ejercicios diferentes en los dos espacios participativos. En Bogotá, una síntesis colectiva representó la salvaguarda como el candado que protege y el enfoque como los lentes desde los cuales se observa y orienta la actuación. En Quibdó, las respuestas individuales escritas en papeles adhesivos asociaron de manera consistente la salvaguarda con acciones de protección construidas desde la comunidad y el enfoque con formas de gestión institucional. La convergencia entre ambos ejercicios muestra que las mujeres construyeron una diferenciación situada entre ambas categorías.

a

En ninguno de los catorce acuerdos analizados fue posible acreditar integralmente el cumplimiento del compromiso con la evidencia examinada

La distribución de los rezagos no parece explicarse únicamente por dificultades técnicas. Los acuerdos que exigen inversión y se dirigen expresamente a las mujeres concentran los casos que carecen de indicador propio o no reportan avance, mientras otros compromisos operativamente complejos registran ejecución. Este patrón plantea un problema de priorización institucional que requiere ser examinado, especialmente cuando compromisos de exigencia técnica comparable presentan resultados distintos y una de las diferencias relevantes entre ellos es la especificidad de sus destinatarias.

a

El estado de los acuerdos es el mismo objeto de disputa

La disputa sobre el estado de los acuerdos consta en el acta de la sesión de balance, donde el reporte de cierre de varias entidades convive con la constancia de incumplimiento formulada por las comunidades. Esto revela que el mecanismo de verificación no es compartido y que quien es evaluado resuelve unilateralmente el resultado de su propia evaluación.

La incomprensión institucional de las formas propias de narrar convierte el lenguaje propio en causa material de negación de derechos; cerrar esa distancia es la función misma de la salvaguarda

El patrón se documenta en tres escenarios distintos del corpus: en la denuncia, cuando las formas de narrar el daño no se ajustan a las categorías mediante las cuales la institución reconoce y registra el hecho; en la atención en salud, cuando las exigencias administrativas se anteponen a la urgencia y condicionan la respuesta y en el registro estadístico, cuando las categorías utilizadas no permiten captar adecuadamente aquello que se pretende medir. En los tres casos, la distancia entre las experiencias de las mujeres y las formas institucionales de reconocerlas, clasificarlas y registrarlas puede traducirse en barreras concretas para el acceso y la garantía de sus derechos, y no constituye una dificultad meramente comunicativa.

a

Frente a cada vacío estatal documentado existe una respuesta propia ya en funcionamiento, sin financiación estatal y en cumplimiento de funciones que el Estado reconoce como públicas cuando las presta él mismo.

Cada una de esas respuestas propias cumple funciones que el Estado reconoce como públicas cuando las presta él mismo y ninguna recibe financiación estatal. El hallazgo consiste en que las mujeres ya construyeron y sostienen el modelo que el Estado declara no tener: rutas de atención con pertinencia cultural, sistemas de protección colectiva, instancias de deliberación técnica y mecanismos de producción de información.

a

La violencia institucional es la única violencia que las mujeres no ubican también dentro de sus comunidades: para ellas el Estado no es el lugar donde el daño se repara, sino una de sus fuentes y toda ruta de atención diseñada sin partir de ese diagnóstico llega desmentida por la experiencia de quienes debería atender.

La violencia institucional ocupa un lugar particular en los relatos de las mujeres. A diferencia de otras formas de violencia que pueden presentarse en distintos ámbitos de su vida, esta es identificada como una violencia ejercida desde las propias instituciones del Estado. Para las mujeres, por tanto, el Estado no aparece únicamente como el actor llamado a garantizar sus derechos y activar mecanismos de protección y reparación, sino también como un espacio donde han experimentado barreras, maltratos, omisiones, discriminación o respuestas que han profundizado sus afectaciones. Esta experiencia resulta fundamental para comprender por qué las rutas institucionales de atención no pueden diseñarse únicamente desde la perspectiva de las entidades, deben partir de las experiencias concretas de las mujeres negras y afrocolombianas y de las barreras que ellas mismas han identificado. De lo contrario, una ruta que formalmente pretende protegerlas puede terminar por reproducir las mismas prácticas institucionales que han impedido o dificultado el acceso efectivo a sus derechos.

a

Desarrollo desde las capacidades y economías propias de las mujeres.

Las experiencias documentadas de parteras, piangüeras y mujeres vinculadas con la minería artesanal convergen en una misma exigencia de reconocimiento de actividades, saberes y capacidades que ya existen y sostienen la vida de sus comunidades. El punto de partida para el diseño de las políticas de desarrollo debe considerar, por tanto, las capacidades que las

mujeres ya ejercen, las economías que sostienen y los conocimientos que han construido, en lugar de presumir que su incorporación depende principalmente de procesos de capacitación.

Esta convergencia aparece en trayectorias y territorios distintos. Las parteras del Pacífico reclaman reconocimiento de una actividad que comprende conocimientos, cuidado y acompañamiento ejercidos durante generaciones; las piangüeras del manglar nariñense sostienen una economía de la que dependen cientos de familias y un conocimiento especializado del ecosistema, y las mujeres vinculadas con el barequeo en el norte del Cauca reclaman conservar o recuperar el control sobre espacios y medios de trabajo que forman parte de sus economías propias. Estas experiencias muestran que las políticas dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres requieren partir del reconocimiento de lo que ya saben, hacen y producen y de las condiciones necesarias para conservar el control sobre esas actividades y sus recursos.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo constata que la incorporación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación no orientó de manera efectiva la formulación, la implementación y el seguimiento de los acuerdos. La consulta previa reconoció formalmente a las mujeres negras y afrocolombianas, pero no construyó una cadena de garantía que articulara sus derechos y elaboraciones propias con obligaciones específicas, ejecución territorial, participación decisoria, información trazable y resultados verificables.

7.

Conclusiones

La investigación reconstruyó, desde las voces de las mujeres negras y afrocolombianas, la salvaguarda de género, mujer, familia y generación de los Pueblos Negros y Afrocolombianos. La juntanza como forma propia de construir y decidir, junto con los seis criterios mínimos derivados del corpus, integralidad, retorno al territorio, especificidad, participación con decisión, trazabilidad y no repetición del daño documentado, proporciona un marco situado para examinar la garantía de sus derechos mediante una herramienta específica y aplicable.

La aplicación de esa herramienta a los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 muestra que la incorporación de la salvaguarda no alcanzó a orientar de manera estructural las medidas evaluadas. De acuerdo con la clasificación resultante de la evaluación, la salvaguarda fue mencionada y, en algunos casos, instrumentada, pero no se acreditó su incorporación en el nivel estructural, que exige que las categorías propias de los Pueblos Negros y Afrocolombianos incidan en el diseño de la medida y produzcan cambios derivados de la participación de las mujeres.

La investigación tampoco permite acreditar, a partir del universo de acuerdos evaluados, la garantía efectiva de los siete derechos priorizados. La libre determinación y la participación efectiva no fueron asociadas a ningún acuerdo en las fichas, aunque varios compromisos involucran materialmente dimensiones de participación. El territorio, la autonomía, el gobierno propio y la identidad cultural contaron con acuerdos asociados que presentan distintos grados de seguimiento y desarrollo, pero en varios casos la evidencia disponible no permitió verificar integralmente el cumplimiento de lo pactado o sus resultados para las mujeres. En igualdad y no discriminación se documentaron actuaciones relacionadas con los acuerdos de justicia y estadística, sin que la evidencia examinada permitiera verificar integralmente todos sus componentes y resultados. Estos límites forman parte del resultado de la evaluación y delimitan aquello que puede afirmarse con la evidencia disponible.

Las brechas identificadas aparecen en distintos momentos de la cadena de política pública. La formulación agregada dificulta traducir la mención de las mujeres en obligaciones específicas; la implementación sectorial puede mantener la salvaguarda como una referencia complementaria sin incorporarla al diseño de las medidas; la insuficiente territorialización dificulta reconocer las relaciones, prácticas y economías propias documentadas en el corpus; la participación pierde alcance cuando no puede seguirse su incidencia sobre las decisiones; y las deficiencias de información y trazabilidad limitan la posibilidad de verificar el desarrollo y los resultados de lo acordado.

El carácter estructural de varias de estas brechas ha sido advertido por órganos internacionales en distintos momentos, aunque las fuentes cumplen funciones diferentes. En 1999, al examinar la situación de Colombia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial registró la persistencia de discriminación racial sistemática contra la población afrocolombiana y expresó preocupación por las múltiples formas de discriminación que enfrentaban las mujeres afrocolombianas desplazadas. En 2000, su Recomendación General n.° 25 desarrolló el estándar según el cual la discriminación racial puede afectar a las mujeres de manera específica y permanecer oculta cuando no se reconocen esas diferencias y en 2011, la Recomendación General núm. 34 desarrolló estándares específicos frente a la discriminación racial contra las personas afrodescendientes. En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos caracterizó el racismo y la discriminación estructural en Colombia, advirtió la escasez de

información desagregada y las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres afrodescendientes y llamó a adoptar una aproximación interseccional a su situación (CIDH, 2013, párrs. 621, 633, 646–648). La reiteración de estas advertencias durante más de dos décadas muestra que las brechas documentadas en esta investigación se inscriben en problemas que trascienden una coyuntura particular.

El próximo ciclo de planeación debe partir de las elaboraciones propias de las mujeres negras y afrocolombianas y traducirlas en obligaciones financiadas, territorializadas y verificables, con participación efectiva de las mujeres en su definición, implementación y seguimiento. El punto de partida no es presumir aquello que les hace falta, sino reconocer las capacidades, conocimientos, instituciones, economías y formas de organización que ya existen y establecer las condiciones necesarias para su garantía.

Tres consecuencias prácticas se derivan de esta conclusión. La primera es que la garantía de los derechos no puede reducirse a proyectos sectoriales aislados y requiere una agenda capaz de articular los siete derechos conforme con el criterio de integralidad formulado por las mujeres. La segunda es que la ausencia de evidencia verificable no puede trasladarse como carga a las mujeres que exigen el cumplimiento. Corresponde a las entidades responsables acreditar las actuaciones realizadas y sus resultados; cuando las fuentes examinadas no permiten hacerlo, la evaluación debe dejar constancia de la falta de acreditación o, cuando corresponda, del límite de evaluabilidad. La tercera es que la participación no puede medirse únicamente por la asistencia a un espacio, sino por la posibilidad de establecer su incidencia en las decisiones, la implementación y el seguimiento de lo acordado.

En ese mismo sentido, Vigía Afro plantea que la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición deben atravesar materialmente las políticas públicas y que la justicia requiere colocar en su centro un accionar antirracista (Vigía Afro, s. f.). Este informe recoge esa exigencia. La valoración de los acuerdos no puede limitarse al desarrollo de fases administrativas, sino que debe examinar el cumplimiento del objeto pactado, la incorporación de la salvaguarda y los resultados acreditados para las mujeres, incluida su participación con capacidad de incidencia.

Finalmente, este informe deja constancia de un desplazamiento producido por la propia investigación. Para comenzar el ejercicio se preguntó cómo había incorporado el Estado el enfoque y la salvaguarda de género, mujer, familia y generación en los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo y permitió documentar que su formulación no surgió de una elaboración estatal aislada, sino de procesos de articulación, incidencia y concertación en los que participaron mujeres negras e indígenas. Las mujeres negras y afrocolombianas aún dotan estas categorías de contenidos situados desde sus organizaciones, territorios y experiencias. La pregunta para el próximo ciclo de planeación es, por tanto, en qué medida la actuación estatal responde a esas elaboraciones, derechos y prioridades y permite verificar sus efectos en la vida de las mujeres.

8.

Recomendaciones

Cada Plan Nacional de Desarrollo se formula para un periodo de gobierno, pero se inscribe en un horizonte de planeación más amplio: el artículo 339 de la Constitución articula los objetivos nacionales de largo plazo con las prioridades de mediano plazo, la Ley 152 de 1994 incorpora el principio de continuidad en la ejecución de planes, programas y proyectos, y los acuerdos protocolizados con los pueblos étnicos en la consulta previa del PND 2022-2026 hacen parte integral de la Ley 2294 de 2023. Para el pueblo negro y afrocolombiano esa continuidad tiene un contenido preciso: el PND 2026-2030 deberá surtir su propia consulta previa y concertar nuevos acuerdos con los avances alcanzados, las brechas que permanecen y los compromisos pendientes del ciclo anterior como punto de partida. Para las mujeres negras y afrocolombianas, ello supone culminar las medidas que lo requieran, corregir las barreras identificadas en este informe 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.

Con ese horizonte, las recomendaciones que siguen se orientan a superar las brechas identificadas en la formulación, la implementación y el seguimiento de los acuerdos, a partir de la juntanza como principio orientador y de los seis criterios mínimos de la salvaguarda. Buscan trasladar capacidad real de decisión a las mujeres negras y afrocolombianas, reconocidas como sujetas políticas y autoridades culturales; traducir las menciones generales en medidas específicas, territorializadas, financiadas y verificables; proteger las instituciones, relaciones y cadenas de transmisión que ellas sostienen y procurar que ningún compromiso se reporte como cumplido sin productos públicos, ejecución comprobable y participación efectiva. Siguen una ruta: primero, las condiciones habilitantes; segundo, un instrumento integrador; tercero, la información que hoy no existe; cuarto, las líneas sustantivas por derecho y quinto, las garantías de cumplimiento.

8.1. Condiciones habilitantes

8.1.1. Espacios territoriales para la agenda de las mujeres negras y afrocolombianas

Al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: incorporar, dentro de la concertación de la ruta metodológica de la preconsulta del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, la creación y puesta en funcionamiento de una Instancia Especial de Mujeres Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, como mecanismo permanente de diálogo, participación, concertación e incidencia en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas que las afectan.

La instancia deberá contemplar espacios territoriales con mujeres negras y afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Pacífico, el Caribe y las principales ciudades receptoras de población desplazada, orientados a que sean las propias mujeres quienes construyan una agenda de derechos y prioridades a partir de sus experiencias, necesidades, saberes y procesos organizativos. Esta agenda deberá ser incorporada de manera verificable en la discusión de las respectivas comisiones del Espacio Nacional de Consulta Previa y servir como referente para la definición de políticas, programas y medidas dirigidas a las mujeres.

Asimismo, la ruta deberá establecer mecanismos para que la participación de las mujeres tenga incidencia en las decisiones de asignación y orientación presupuestal.

Al Ministerio del Interior: garantizar las condiciones logísticas, presupuestales y de convocatoria que permitan realizar esos espacios, incluidas las condiciones materiales que hacen posible la participación (transporte, alimentación, cuidado de hijas e hijos y seguridad), y asegurar que sus resultados lleguen a las comisiones antes de la protocolización.

8.1.2. Participación de las mujeres en la verificación de los acuerdos

Al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: concertar que los acuerdos que incorporen la salvaguarda definan, desde su formulación, los momentos en que las mujeres destinatarias y sus organizaciones, junto con las delegadas ante el Espacio Nacional, intervienen en el diseño de la medida, en la determinación del territorio y de las destinatarias y en la validación del producto antes de su entrega.

A las entidades responsables: adelantar esos momentos de intervención en los territorios, con acta que registre las decisiones adoptadas y las razones de las propuestas no incorporadas. Se recomienda que un producto que no cuente con la validación prevista no se reporte como terminado.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: dar respuesta y adoptar acciones frente a las advertencias de incumplimiento de un acuerdo o de omisión de los momentos de intervención concertados, que las mujeres y sus organizaciones formulen a través de los mecanismos de participación ciudadana ante la entidad responsable y ante el Espacio Nacional, con traslado a la comisión competente. La participación de las mujeres en el seguimiento se entiende como parte del diálogo político propio del Espacio Nacional, del que ellas hacen parte y no como un procedimiento adicional al concertado.

8.1.3. Financiación

Al Departamento Nacional de Planeación y a las entidades responsables: vincular cada acuerdo que incorpore la salvaguarda a una fuente de financiación identificada desde su formulación, con costeo de la medida, partida presupuestal asignada, fuente de los recursos, vigencia de ejecución, territorio y reporte anual, de modo que pueda rastrearse cuánto de los recursos destinados a la promoción de los derechos de las mujeres negras y afrocolombianas fue efectivamente ejecutado.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las entidades de cooperación: cuando la implementación de los compromisos contemple la ejecución de proyectos o la asignación de recursos a organizaciones de mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, establecer mecanismos que permitan su participación como ejecutoras, cuando corresponda, con requisitos proporcionales a sus capacidades

organizativas, plazos informados con antelación suficiente y acompañamiento técnico para el acceso y la gestión de los recursos.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y al Ministerio del Interior: fortalecer los sistemas propios de información de las mujeres negras y afrocolombianas, incluidos los observatorios de violencias y los ejercicios de documentación de las organizaciones, con dotación, recursos y formación, y reconocerlos como fuente en el seguimiento de los acuerdos.

8.1.4. Agenda de las mujeres negras y afrocolombianas y contenidos mínimos de formulación y seguimiento

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: garantizar que la agenda de las mujeres negras y afrocolombianas que resulte de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030, construida por las mujeres y concertada en el Espacio Nacional, sea incorporada al Plan como instrumento integrador para orientar los compromisos sectoriales que las conciernen. La definición de su contenido corresponde a las mujeres y a la instancia de concertación. La agenda deberá permitir una lectura articulada de los derechos priorizados y orientar la incorporación de las particularidades, prioridades y elaboraciones de las mujeres en las medidas que se concierten.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: poner a consideración del Espacio Nacional de Consulta Previa la definición de contenidos mínimos de formulación y seguimiento para los acuerdos del PND 2026–2030 que desarrollen prioridades de género, mujer, familia y generación. Estos contenidos podrían precisar, cuando resulten aplicables, la prioridad concertada que se atiende, la medida y el producto esperado, la población y el territorio o contexto al que se dirige, la entidad y dependencia responsables, los principales hitos y plazos, la fuente de financiación, los momentos y mecanismos de participación de las mujeres, el indicador de resultado y la fuente pública de verificación.

La información correspondiente deberá actualizarse en Sinergia y en los demás mecanismos de seguimiento aplicables, de manera que pueda distinguirse entre actividades realizadas, avances administrativos, productos obtenidos y resultados alcanzados. El seguimiento deberá permitir identificar, además, los casos en los que falten documentos necesarios para verificar el compromiso, se produzcan modificaciones sustantivas o no se realicen los momentos de participación previamente previstos.

8.1.5. Información desagregada sobre las mujeres negras y afrocolombianas

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística: construir con las mujeres negras y afrocolombianas las variables que permitan caracterizarlas desde sus propias categorías, con capacidad de decisión de ellas sobre las preguntas que se formulan, la interpretación

de los resultados y los usos de la información, y dotar de indicador verificable el acuerdo de ampliación de las muestras, hoy sin seguimiento.

A todas las entidades responsables de acuerdos: desagregar los reportes de ejecución por sexo, por pertenencia étnica y por municipio, de modo que pueda establecerse si la medida alcanzó a las mujeres negras y afrocolombianas.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y a las entidades responsables: producir y publicar información desagregada que permita identificar específicamente la situación de las mujeres afrodescendientes, de conformidad con los párrafos 9 y 16 de la Recomendación General n. º 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Al Gobierno nacional: incluir en los informes periódicos presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial información sobre las medidas adoptadas para prevenir y enfrentar las formas de discriminación racial que afectan específicamente a las mujeres afrodescendientes, de conformidad con el párrafo 24 de la Recomendación General n. º 34.

8.2. Recomendaciones sustantivas por derechos priorizados

8.2.1. Ruta prioritaria de cumplimiento y seguimiento de cuatro acuerdos dirigidos específicamente a las mujeres

Los cuatro acuerdos incluidos en esta ruta se dirigen expresamente a las mujeres y, con la evidencia examinada, en ninguno fue posible acreditar integralmente el cumplimiento del objeto pactado. Aunque en uno se documentaron actuaciones técnicas asociadas a su desarrollo, persisten diferencias en materia de avance, seguimiento y acreditación de resultados:

Al Ministerio del Interior y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, según la distribución de funciones que establezcan los respectivos decretos de estructura y planta: asegurar la continuidad del compromiso relativo al Plan integral de acciones afirmativas para las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y, a la entidad competente, concertar y ejecutar el plan, con indicador, meta anual, presupuesto asignado y territorios de ejecución identificados.

Al Ministerio de Igualdad y Equidad en Liquidación: garantizar la entrega y subrogación de las obligaciones, antecedentes y actuaciones pendientes relacionadas con el Plan integral de acciones afirmativas.

Ministerio de Educación Nacional: informar públicamente el estado del compromiso correspondiente al Fondo de capacitación de las mujeres en todos los niveles educativos, dotarlo de indicador y establecer el mecanismo de acceso, con criterios construidos con las organizaciones de mujeres.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística: dotar el acuerdo de ampliación de las muestras de las encuestas oficiales de indicador propio y concertar con las mujeres las

variables, la interpretación y los usos de la información, de modo que la medida destinada a corregir la invisibilidad estadística deje de ser ella misma invisible al seguimiento.

Departamento para la Prosperidad Social y entidades competentes: acreditar la concertación del programa de renta ciudadana con las mujeres delegadas, con acta que registre las decisiones adoptadas y las propuestas no incorporadas, y establecer indicador de seguimiento.

En los cuatro casos se recomienda que el reporte distinga entre las actividades administrativas realizadas y los resultados verificables sobre las destinatarias, conforme con el criterio de trazabilidad de la salvaguarda.

8.2.2. Derecho a la libre determinación

Al Ministerio del Interior: concertar con el Espacio Nacional de Consulta Previa una ruta de armonización normativa e institucional que permita materializar en la actuación estatal el reconocimiento de los Pueblos Negros y Afrocolombianos como pueblos tribales y sujetos colectivos de derechos, conforme con el Convenio 169 de la OIT y a la jurisprudencia constitucional. La ruta deberá identificar las normas, instrumentos de política pública, sistemas de información y prácticas administrativas que requieran ajustes; determinar cuáles pueden modificarse mediante actuaciones administrativas o reglamentarias y cuáles requieren reformas legales, y promover, dentro de las competencias de cada entidad, los cambios necesarios para que el tratamiento institucional refleje de manera consistente este reconocimiento y las formas de autorreconocimiento de los propios pueblos. Las medidas de carácter general susceptibles de afectarlos directamente deberán someterse al procedimiento de consulta previa correspondiente.

8.2.3. Derecho al territorio

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras y a las autoridades ambientales: incorporar en los instrumentos de protección territorial el reconocimiento de los lugares de uso colectivo de los que dependen las economías propias de las mujeres como bancos de recolección, zonas de pesca y conchas, azoteas, áreas de plantas medicinales y sitios de producción tradicional, cuya afectación hoy no se registra porque no corresponde a predios titulados.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: publicar el plan de acción de mujer y ambiente con enfoque regional formulado en 2025, dotarlo de indicador verificable junto con los demás acuerdos del sector sin seguimiento, y vincular su formulación al trabajo de gestión ambiental que las mujeres ya ejercen en el manglar, las azoteas y los territorios colectivos.

A la Unidad para las Víctimas y a las entidades territoriales: incorporar el territorio urbano de las mujeres desplazadas, incluidos el desplazamiento intraurbano y las fronteras invisibles, como objeto de las medidas de protección territorial, en las medidas examinadas predominó una comprensión rural del territorio y no se identificó una respuesta suficiente a las territorialidades urbanas.

A las entidades responsables de proyectos extractivos, portuarios y de transición energética, y al Ministerio del Interior en su función de coordinación de la consulta previa: garantizar que la consulta previa se realice antes de la decisión y no sobre la decisión adoptada, conforme con el estándar de afectación directa fijado por la jurisprudencia constitucional; con participación de las mujeres del territorio, para fortalecer, con base en la evidencia recogida en este informe, su presencia en los espacios de decisión de los consejos comunitarios y con acta que registre las propuestas no incorporadas y sus razones.

8.2.4. Derecho a la autonomía

Al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: diseñar con las organizaciones de mujeres medidas de reconocimiento de las economías propias (partería, recolección, pesca, minería artesanal, cocina, agricultura de azotea y comercio propio) que partan del reconocimiento de la actividad existente y no de la capacitación de sus practicantes.

A las entidades responsables de los programas de proyectos productivos: acreditar, con información desagregada, cuántas mujeres negras y afrocolombianas fueron efectivamente destinatarias del programa de proyectos integrales agropecuarios que al 30 de agosto de 2026 no reporta avance.

Al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Salud y Protección Social: avanzar, con las organizaciones de parteras, en medidas de reconocimiento laboral y económico de la partería tradicional que permitan valorar y sostener el trabajo que las mujeres ya realizan, sin reducir la respuesta estatal a procesos de capacitación.

Al Gobierno nacional: garantizar una financiación pública, diferencial, suficiente, progresiva y sostenible para fortalecer la participación política, la autonomía organizativa y la capacidad de incidencia de las mujeres negras y afrocolombianas, mediante mecanismos presupuestales específicos que reconozcan las barreras históricas, territoriales, económicas e institucionales que han limitado su presencia en los espacios de decisión.

8.2.5. Derecho al gobierno propio

Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección: reconocer formalmente a las guardias cimarronas como instituciones del gobierno propio y no únicamente como esquemas de seguridad, e integrarlas con financiación a los programas de protección colectiva previstos en el Decreto 660 de 2018, en armonía con el acuerdo de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 relativo a la Guardia Cimarrona, que no integra el universo de este informe por no aludir expresamente a las mujeres y con el reconocimiento que de sus prácticas hizo la Comisión Segunda del Espacio Nacional en la sesión de mayo de 2026.

Al Ministerio del Interior: promover espacios de participación con las instancias propias de deliberación de las mujeres (asociaciones de parteras, coordinaciones de lideresas y redes territoriales) que ejercen funciones de regulación comunitaria, de manera que sus conoci-

mientos, propuestas y prioridades puedan ser considerados en las actuaciones que las afectan, y financiar los sistemas propios de análisis de riesgo, incluidos los mapas construidos por las comunidades.

8.2.6. Derecho a la identidad cultural

Al Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes: articular las declaratorias de patrimonio cultural inmaterial que amparan saberes de las mujeres negras con medidas de generación de ingresos, seguridad social y reconocimiento laboral dirigidas a quienes los ejercen, de modo que la salvaguardia proteja a la portadora y no solo la manifestación.

Al Ministerio de Salud y Protección Social: articular el sistema de salud con la partería tradicional y con sus instancias colectivas de deliberación, y no únicamente mediante la certificación individual de parteras e incorporar protocolos verificables frente a la discriminación racial y la violencia obstétrica en la atención materno-perinatal.

8.2.7. Participación efectiva

Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación: garantizar la participación efectiva de las mujeres a través de compromisos claros, con plazos, presupuestos e indicadores verificables, en todos los niveles de participación durante la implementación de los acuerdos de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo.

A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior: informar la cobertura efectiva de los programas de protección colectiva para lideresas negras, incluida la protección de sus familias y de sus procesos organizativos, y adecuar las medidas al carácter colectivo del riesgo documentado.

Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a las entidades del orden nacional: adoptar medidas afirmativas verificables para la vinculación de mujeres negras y afrocolombianas en cargos de decisión, con base en la evidencia disponible sobre la presencia de las comunidades afrocolombianas en las instituciones, señalada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial desde 1999 y reflejada en las mediciones recientes.

8.2.8. Igualdad y no discriminación

Al Gobierno nacional y a los organismos de control: adoptar mecanismos de detección y corrección de la discriminación racial indirecta en el acceso a la vivienda, el empleo, la salud y los servicios, que atiendan al resultado agregado y no exijan a la mujer probar el motivo racial y aplicar de manera efectiva el artículo 33 de la Ley 70 de 1993 frente a las situaciones de discriminación racial en la actuación institucional documentadas en este informe.

A la Fiscalía General de la Nación y a las entidades del sistema de atención: aplicar los principios de prueba en violencia sexual previstos en el Decreto Ley 4635 de 2011 y adecuar las

rutas de atención a las formas propias de narrar el daño, incluidas aquellas que no se expresan mediante la declaración hablada.

A todas las entidades: incorporar expresamente en las medidas dirigidas a las mujeres negras y afrocolombianas a las mujeres con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, a las niñas y a las mujeres mayores, y producir información desagregada sobre su situación.

A las entidades responsables de las rutas de atención a víctimas de violencia sexual: conforme con la exigencia formulada por las sobrevivientes que participaron en el corpus, orientar las medidas de atención, reparación y no repetición a desplazar el estigma de la víctima al responsable: cambiar una sociedad que culpabiliza a las mujeres por lo que les hicieron y que no reconoce que los responsables son quienes usaron sus cuerpos para hacerles daño. Las rutas de atención examinadas no contemplan hoy esa dimensión del daño; se recomienda incorporarla como criterio de las medidas de atención, reparación y no repetición.

8.3. Garantías de cumplimiento: cláusula de no repetición y ruta de seguimiento

A las entidades responsables de los catorce acuerdos analizados: presentar, en un plazo que se recomienda no exceda de seis meses a partir de la publicación de este informe, un reporte público sobre el estado de cada compromiso, que incluya el indicador aplicable o la justificación de su ausencia, el presupuesto ejecutado, el territorio de ejecución y la información desagregada sobre las mujeres alcanzadas. Se recomienda que los seis acuerdos que hoy carecen de indicador cuenten con uno, que los tres del sector minero-energético lleven trazador de grupo étnico y que aquellos que no reporten avance sean reformulados en la consulta previa del siguiente Plan.

Al Departamento Nacional de Planeación: registrar en el sistema oficial de seguimiento, junto al autorreporte de la entidad responsable, las constancias de incumplimiento formuladas por las comunidades en las sesiones de balance, de modo que la discrepancia quede visible en el sistema y sea objeto de pronunciamiento en la instancia de concertación.

Al Espacio Nacional de Consulta Previa y a sus comisiones: incorporar los criterios mínimos de la salvaguarda y la ficha única de formulación en la protocolización de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 que involucren a las mujeres negras y afrocolombianas, como cláusula de no repetición de la inclusión nominal: la mención de las mujeres dentro de categorías poblacionales amplias no acreditaría por sí sola la incorporación de la salvaguarda si no está acompañada de esos contenidos mínimos.

9.

Compromisos de la defensoría del pueblo

A partir de los hallazgos de este informe y en ejercicio de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo asume los siguientes compromisos con las mujeres negras y afrocolombianas y con sus organizaciones: garantizar la devolución territorial de los resultados de esta investigación a las mujeres y organizaciones que la hicieron posible, conforme con el compromiso registrado en las memorias de los grupos focales de Bogotá y Quibdó y a la exigencia expresa de las participantes de que la información producida con ellas vuelva a ellas en formatos que les sirvan para decidir y exigir; hacer seguimiento al cumplimiento de estas recomendaciones e incorporar sus resultados a los informes defensoriales posteriores; promover su consideración en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 y acompañar a las organizaciones de mujeres en el ejercicio del monitoreo comunitario de la salvaguarda que ellas mismas construyeron, como complemento del seguimiento oficial.

Referencias

Angulo Ramírez, D. C. (2026). Redes de mujeres afrocolombianas: sororidad, juntanzas y acción colectiva. En M. Barragán González y K. Z. Moreno Mosquera (Eds.), *Afrofeminismos: debates actuales y emergentes* (pp. 239–260). Dejusticia. https://www.dejusticia.org/las-realidades-de-las-mujeres-afrodescendientes-vistas-desde-los-afrofeminismos/.

Comisión de la Verdad. (2021a, 31 de marzo). *Las mujeres negras en el relato de la verdad*. [Podcast]. En Todas las voces. Spreaker. https://www.spreaker.com/episode/las-mujeres-negras-en-el-relato-de-la-verdad--44136663.

Comisión de la Verdad. (2021b, 26 de julio). *Conmemoración del día de la mujer afrolatina. La verdad de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y sus aportes a la construcción de nación* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Fywor675Ewk.

Comisión de la Verdad. (2021c, 23 de julio). *Racialización del cuerpo de las mujeres negras, afrocolombianas, abusos y vulneraciones* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=h6P1lMHXTAw.

Comisión de la Verdad. (2021d, 30 de marzo). *Nos decían: tras de negras, maricas. Experiencias e impactos del conflicto armado en personas afro-LGBT del Sur de Bolívar y el Pacífico sur colombiano* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=bTr1-OtAkZg.

Comisión de la Verdad. (2021e, 2 de diciembre). *Reconocimiento al cimarronaje histórico de las mujeres negras. Esclareciendo las violencias racistas y patriarcales en el conflicto armado* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=O8kDek3-Lvw.

Comisión de la Verdad. (2022a, junio 1). *Mujeres negras: conflicto armado y resistencias [Video*]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=-QKPZMfaOoA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia* (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 49/13). Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022b). *Resistir no es aguantar: Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia*. Comisión de la Verdad. https://www.comisiondelaverdad.co/resistir-no-es-aguantar.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2000). *Recomendación general núm. 25 relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género*. Naciones Unidas. https://www.refworld.org/es/leg/coment/cerd/2000/131650.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2001). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Colombia* (CERD/C/304/Add.76). Naciones Unidas. https://www.hchr.org.co/informes_onu/cerd-c-304-add-76-observaciones-finales-del-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-racial-examen-de-los-informes-periodicos-8-y-9-de-colombia/.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2011). *Recomendación general núm. 34 sobre la discriminación racial contra afrodescendientes* (CERD/C/GC/34). Naciones Unidas. https://www.refworld.org/es/leg/general/cerd/2011/es/132690.

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas. (2013). *Sistematización del proceso de socialización de la Ley 1257 de 2008 con mujeres afrodescendientes. Por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias*. CNOA. https://convergenciacnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/1257.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera: Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018* [Presentación de resultados, 6 de noviembre de 2019]. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Carácter General. (2019). *Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras: resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ONU Mujeres y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2020). *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida para población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera 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.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026b). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT): Septiembre 2024–agosto 2025* [Presentación de resultados]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema-2/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026c). *Estudio de la evaluación de las causas de la variación y dificultades en la captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera de Colombia en los censos nacionales: Lecciones aprendidas*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/autorreconocimiento-etnico/poblacion-negra-afrocolombiana-raizal-y-palenquera.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026d). *Informe de gestión 2025. DANE – FONDANE* [Informe de rendición de cuentas, enero de 2026]. Oficina Asesora de Planeación. https://www.dane.gov.co/files/control_participacion/rendicion_cuentas/Informe_gestion_DANE_FONDANE_2025.pdf,

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026e). *Mercado laboral de la población según autorreconocimiento étnico-racial: Año móvil agosto 2025–julio 2026* [Boletín técnico]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-poblacion-segun-autorreconocimiento-etnico-racial.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026f). *Pobreza monetaria con enfoque diferencial: Año 2025* [Boletín técnico]. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2026). *Informe sectorial de rendición de cuentas 2025-2026.* Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación [Informe con cortes al 31 de diciembre de 2025 y al 31 de marzo de 2026, publicado el 1 de mayo de 2026]. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas-2025.

Frasser-Thompson, N. E. (2023). La guerra se anida en el cuerpo de una mujer: conflicto armado, identidades y multiterritorialidades. *Saber, Ciencia y Libertad, 18*(1), 21–39. DOI: https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2023v18n1.10009.

Junior Rojas. (2016, noviembre 2). *Mujeres concheras. Fragmento de la serie documental "Tumaco"* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=gnZLyP82oB0.

Lozano Lerma, B. R. (2010). El feminismo no puede ser uno porque las mujeres somos diversas: Aportes a un feminismo negro decolonial desde la experiencia de las mujeres negras del Pacífico colombiano. *La Manzana de la Discordia*, 5(2), 7–24. doi:10.25100/lamanzanadeladiscordia.v5i2.1516.

Lozano Lerma, B. R. (2019). *Aportes a un feminismo negro decolonial: Insurgencias epistémicas de mujeres negras-afrocolombianas tejidas con retazos de memorias.* Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Ediciones Abya-Yala. https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/21044/1/APORTES%20A%20UN%20FEMINISMO%20NEGRO%20DECOLONIAL.pdf.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2026). *Informe de gestión con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 2025 [Informe anual en cumplimiento del artículo 349 de la Ley 2294 de 2023*, publicado el 17 de abril de 2026]. Oficina Asesora de Planeación. https://www.minambiente.gov.co/planeacion-y-seguimiento/informe-de-avances-del-plan-nacional-de-desarrollo-en-comunidades-etnicas/.

Ministerio de Minas y Energía. (2026). *Informe de avance de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo. Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.* Vigencia 2025 [Informe anual en cumplimiento del artículo 349 de la Ley 2294 de 2023]. Oficina de Planeación y Gestión Internacional. https://www.minenergia.gov.co/documents/15622/Informe-CNARP-PND-2025.pdf.

Mosquera Rosero-Labbé, C. (2007). Reparaciones para negros, afrocolombianos y raizales como rescatados de la Trata Negrera Transatlántica y desterrados de la guerra en Colombia. En C. Mosquera Rosero-Labbé y L. C. Barcelos (Eds.), *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 213–278). Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales. https://bffrepositorio.unal.edu.co/server/api/core/bitstreams/05710654-8f67-4123-9856-6578dd54e85f/content.

Proceso de Comunidades Negras. (2019). *Combatiendo a las mujeres negras. Tercer informe sobre la situación de las mujeres negras en Colombia. Documentación de violencias basadas en género en territorios étnicos de Buenaventura, Tumaco, Norte del Cauca y Caribe*. PCN. https://vigiaafro.org/wp-content/uploads/2019/03/TerecerInformeVBG-PCN-Marzo2019.pdf.

Vergara Figueroa, A., y Arboleda Hurtado, K. (2014). Feminismo afrodiaspórico: Una agenda emergente del feminismo negro en Colombia. *Universitas Humanística, 78*, 109–134. https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/6404.

Vigía Afro. (s. f.). *Quinto informe. Deshierbando y abriendo caminos de justicia: erradicar la violencia institucional estatal racista* [Y. S. Garzón, Á. Moreno Bustos y A. M. Orobio Arboleda, escritoras; D. Estupiñán, dirección del sistema]. Vigía Afro. https://vigiaafro.org/informe-deshierbando-y-abriendo-caminos-de-justicia-erradicar-la-violencia-estatal-racista-2/.

Anexos

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

Anexo 1. Acta de reunión de los grupos focales de 24 de marzo (Bogotá) y 17 de junio de 2026 (Quibdó).

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 jornadas de cada grupo focal.

Anexo 6. Transcripción íntegra de las cinco entrevistas.

Anexo 7. Carteleras, dibujos, siluetas de corpografía y demás material gráfico.

Anexo 8. *Juntanza por la diversidad étnica: género, mujer, familia y generación de mujeres negras y afrocolombianas*. Documento técnico sobre la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación de las mujeres negras y afrocolombianas.

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