

Agenda de justicia racial e inclusión de los derechos de la población afrocolombiana en los programas de Gobierno de los candidatos a la presidencia de Colombia

Entre la invisibilización y el reconocimiento sin medidas concretas.

Colombia se encuentra ante unas elecciones presidenciales que revelan con claridad las profundas divergencias de visiones y proyectos de país. Los tres candidatos punteros en las encuestas —Paloma Valencia, Abelardo De la Espriella e Iván Cepeda— representan proyectos de nación estructuralmente distintos, y esa distinción se hace especialmente visible cuando se analizan sus programas desde la perspectiva de los derechos de la población afrocolombiana. Comparar los tres programas implica retos metodológicos considerables pues estos son heterogéneos en su forma —uno es un conjunto de discursos territoriales, otro un listado de 111 propuestas, otro una plataforma de trece puntos—, lo que hace difícil la comparación simétrica. Con esa advertencia, desde Ilex Acción Jurídica analizamos estos documentos a la luz de tres preguntas: 1) cómo se enuncia a la población afrocolombiana —negra, raizal y palenquera— en cada propuesta; 2) cómo se aborda el racismo y la discriminación racial; y 3), qué proponen concretamente para esta población o qué impacto diferencial —positivo o negativo— tienen sus políticas generales sobre la población negra.

En los programas de Valencia y De la Espriella, la población negra y afrocolombiana es una gran ausente. La invisibilidad de la gente negra es también la invisibilidad del racismo, y no nombrarlo equivale a asumir que las desigualdades que los afectan son desigualdades ordinarias, resolubles con las mismas políticas que se aplicarían a cualquier ciudadano pobre. Ninguno de los dos programas cuenta con un diagnóstico de los problemas sociales en donde aparezca la injusticia racial y tampoco con medidas específicas dirigidas a esta población. Lo que subyace a esta ausencia es un proyecto de nación todavía anclado en el discurso del mestizaje —la idea de que Colombia es una sociedad sin diferencias raciales donde el racismo no existe— sin una agenda de justicia racial.

En contraste, el programa de Cepeda reconoce la presencia y aporte histórico de los pueblos afrocolombianos en varios apartados, nombra el racismo como un problema estructural y propone medidas para superarlo desde lo que denomina una “Revolución Ética Antirracista”. Sin embargo, la lectura de la cuestión racial en

Cepeda aparece subordinada a su noción más amplia de degradación moral —que encontramos problemática, como explicaremos más adelante—, la agenda antiracista se concentra casi exclusivamente en la región Pacífica y, finalmente, las propuestas carecen de un aterrizaje concreto.

En medio de la ausencia de la población negra en los programas de Valencia y De la Espriella, es posible identificar medidas de política social general que podrían beneficiar indirectamente a comunidades afrodescendientes en tanto ciudadanos empobrecidos. Sin embargo, esos beneficios potenciales deben leerse junto con los riesgos concretos que los mismos programas contienen: la reactivación de la fumigación con glifosato en territorios colectivos, el debilitamiento de la consulta previa, la expansión de la frontera extractiva sin salvaguardas étnico-territoriales, y las políticas de seguridad con "mano dura" que, sobre la base de la evidencia histórica disponible, podrían implicar retrocesos graves en materia de derechos humanos para la población afrocolombiana. La ausencia del racismo en el diagnóstico no significa ausencia de impacto racial en las políticas.

¿Cómo se enuncia a la población afrocolombiana —negra, raizal y palenquera— en cada propuesta?

El no-lugar de los pueblos negros y afrocolombianos en los Programas de Valencia y De la Espriella

Por invisibilidad¹ nos referimos a que los programas de Paloma Valencia y Abelardo de la Espriella comparten una visión según la cual la sociedad colombiana es homogénea y uniforme en términos étnico-raciales. En ninguno de los dos programas hay siquiera una mención a la población afrocolombiana y tampoco a los pueblos indígenas.

En el programa de Valencia hay una mención a “jóvenes étnicos” como población priorizada para subsidios al empleo juvenil y una referencia a la propiedad colectiva de comunidades negras como la forma de propiedad mayoritaria en el Chocó Biogeográfico.

¹ Destacamos la reflexión del profesor Franklin Gil en su tesis de maestría en Antropología: "no podemos entender entonces la invisibilidad como un accidente, es decir 'como algo que no vemos' sino 'como algo que no queremos ver'. No es algo que pasamos inadvertido, sino que es un proceso que hace parte de un sistema con un propósito definido: subalternizar, negar, esconder, y esa negación hace parte de su fuerza, de su permanencia".

Lo que sí aparece en los Programas de Valencia y De la Espriella: acelerar la consultas a las comunidades

Pese a las escasas o nulas menciones de los pueblos negros en estos programas, estos planes comparten su abordaje del “asunto” de las consultas. En el programa de De la Espriella se menciona explícitamente “la revisión en detalle de ineficiencias en el licenciamiento ambiental y en la consulta a las comunidades”, en el marco de lo que se denomina una “Gran Revolución de DesRegulación” que implica “la eliminación de trámites, trabas y cargas al sector empresarial”. De igual forma, en la apuesta por “consolidar la gran plataforma de la altillanura, promover el turismo sostenible, las energías renovables y nuevas energías”, De la Espriella propone “licenciamientos express y acelerar consultas a comunidades”.

Por su parte, Valencia diagnostica que “la consulta previa no puede ser un veto, sino un mecanismo para garantizar la inversión en la región”. En ese sentido, propone el “restablecimiento de una instancia de decisión rápida” que haga seguimiento al licenciamiento ambiental, las consultas previas y el financiamiento de proyectos de interés nacional y estratégicos. Asimismo, destaca que la “inversión” se haría bajo un modelo de alianza en el que “las comunidades puedan ser socias de los proyectos”.

En suma, tanto Valencia como De la Espriella interpretan la consulta previa como un obstáculo para el desarrollo y el crecimiento económico. Preocupa especialmente la propuesta de Paloma Valencia de transitar hacia un "modelo de alianza empresarial" en el que las comunidades participen como socias directas de los proyectos, transformando la naturaleza de un derecho fundamental en una transacción comercial.

Cepeda: el pueblo afrocolombiano existe y resiste, pero casi exclusivamente en la región Pacífica

En el programa de Cepeda hay un reconocimiento explícito y una exaltación de los pueblos negros y afrocolombianos. En total se identifican, al menos, cinco discursos dedicados específicamente a comunidades afrocolombianas: Pasacaballos (Cartagena), Quibdó, Tumaco, Puerto Tejada y Buenaventura. Cepeda reconoce el lugar de los pueblos afrodescendientes y sus aportes a “la gran nación colombiana” y establece que, según nuestro marco legal y de derechos humanos, “Colombia es una nación plural, integrada por pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas y urbanas” y que la lucha de los pueblos

afrodescendientes “ha abierto paso a la necesidad de transformar de raíz el rumbo de la nación”.

Cepeda da un lugar relevante al movimiento social afrocolombiano como parte del movimiento social, político y de derechos humanos en Colombia y como integrante que aporta diversidad de su propio partido, el Pacto Histórico. En el programa hay un reconocimiento del pueblo afrocolombiano como víctima del conflicto armado, del despojo y del desplazamiento forzado de forma desproporcionada. Asimismo, cuestiona la estigmatización de la población negra como “enemiga interna” del país por exigir su derecho a la consulta previa.

Sin embargo, sus mensajes dirigidos a la población afro se centran casi exclusivamente en la región Pacífica. En sus discursos en otras regiones del país, en las que, en realidad, vive la mayoría de la población afrocolombiana, como Cali, Bogotá, Medellín e incluso Cartagena, no contienen referencias a la presencia de población negra y a sus realidades en los grandes centros urbanos. En su paso por el Caribe, Cepeda hizo escasas o nulas referencias a la población afrocaribeña, con excepción de una mención histórica en Cartagena y su discurso en Pasacaballos dedicado a la cuestión del racismo. Tampoco se reconoce la diversidad del pueblo afrocolombiano pues no figuran ni los palenqueros, ni los raizales. De hecho, las Islas de San Andrés y Providencia no fueron incluidas en su recorrido de campaña, una omisión, a todas luces, grave.

¿Cómo se aborda el racismo y la discriminación racial?

Valencia y De la Espriella: si no hay gente negra, tampoco hay racismo.

La invisibilidad de la gente negra es también la invisibilidad del racismo. En los programas de Valencia y de De la Espriella no se mencionan las palabras racismo, discriminación o desigualdad racial. De ello se deriva que no se identifique el racismo como un problema en la sociedad colombiana. Nuevamente, esto es producto del discurso del mestizaje.

En el programa de Valencia, una aproximación a los problemas de la población afrocolombiana podría derivarse de sus propuestas de carácter territorial centradas en el Chocó Biogeográfico (región de mayoría afrodescendiente). Valencia identifica esta región como prioritaria para la restauración de bosques y como una

región para activar una estrategia de seguridad que garantice el orden público y el control territorial a fin de “erradicar al ELN”. En el programa de De la Espriella se destaca la descentralización como una apuesta central que podría aproximarse a un enfoque territorializado de las políticas públicas en regiones mayoritariamente afrocolombianas, no obstante, no se encuentra ninguna mención específica al respecto.

El racismo como problema estructural y como degradación moral: la revolución ética antirracista de Cepeda

En contraste, Cepeda sitúa el racismo estructural como eje de diagnóstico en su plan de gobierno, reconoce que la concentración de la pobreza, el abandono del Estado y la violencia en los territorios afrocolombianos son consecuencia del racismo estructural. Por otra parte, centrado nuevamente en el Pacífico, Cepeda identifica el racismo estructural como la herencia de un “Estado que miró al Pacífico como frontera y no como centro” bajo una lógica extractivista. Además del racismo estructural, en el plan de gobierno de Cepeda se denuncia la violencia racial como problema, así como la segregación racial que condena a los afrocolombianos a los circuitos de pobreza y miseria, y se reconoce que hay formas de racismo velado. Llama la atención que señala los límites del multiculturalismo constitucional, cuando se refiere a que la Constitución reconoce que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural, pero que esto es insuficiente, pues el antirracismo debería ser un proyecto de país. Finalmente, Cepeda se refiere abiertamente a la necesidad de reconocer y reparar una deuda histórica con el pueblo afrodescendiente.

En Cepeda, el racismo (junto con el patriarcado, el clasismo, la exclusión social) es un problema que refleja la degradación o postración moral del país y, en ese sentido, en su Revolución Ética (una de las tres revoluciones de su programa) propone una rebelión antirracista. La Revolución Ética Antirracista de Cepeda propone “redistribuir el poder, no solo los recursos, fomentar la participación, reconocer la deuda histórica y hacer inversión prioritaria y diferenciada, que el presupuesto nacional refleje la reparación democrática de siglos de exclusión, transformar la educación y la memoria histórica: enseñar la verdad sobre la esclavitud, el despojo y la resistencia afrodescendiente, garantizar seguridad sin estigmatización: que la juventud no sea perfilada como sospechosa sino reconocida como sujeto de derechos. Combatir la corrupción con enfoque territorial y racial”.

No obstante, desde Ilex vemos con preocupación que el plan de Cepeda aborde el racismo como un problema de “degradación y postración moral” o cultural. Consideramos que esta mirada puede generar el riesgo de reducir el problema a una falla de valores, restándole peso a su naturaleza sistémica e institucional. También vemos problemático el énfasis en la región Pacífica para referirse al racismo, si bien es cierto en nuestro país hay una geografía racializada en la que regiones mayoritariamente afrocolombianas, como el Pacífico, coinciden con las áreas de mayor pobreza, esto sucede también en el Caribe y en las grandes ciudades de la zona andina, como Bogotá, en las que hay segregación racial residencial.

¿Qué proponen concretamente para esta población o qué impacto diferencial —positivo o negativo— tienen sus políticas generales sobre la población negra.

Pocos avances y graves retrocesos en materia de derechos humanos: así impactaría a la población afrocolombiana algunas propuestas universalistas y focalizadas de De la Espriella y Valencia

Pese a que no hay políticas diferenciales étnicas en los programas de Valencia y de De la Espriella y tampoco un diagnóstico sobre el racismo, en sus programas podríamos identificar algunos aspectos que advertimos pueden generar pocos avances y graves retrocesos en materia de DD.HH. de la población afrocolombiana.

En **seguridad**, las propuestas de ambos candidatos están centradas en aumentar el gasto en defensa, aumentar el pie de fuerza y la militarización estratégica e inmediata. Esto podría tener impacto en municipios afrodescendientes con graves problemas de orden público, como Buenaventura, Tumaco, Quibdó y Turbo, por mencionar algunos. La historia de la militarización en estos territorios es, cuando menos, problemática: ha acarreado graves violaciones a los derechos humanos, desplazamiento forzado y confinamiento de comunidades. Preocupa el enfoque de seguridad fundado en la “mano dura”, que puede profundizar la estigmatización de los pueblos afrodescendientes, y, en la seguridad ciudadana, aumentar la persecución policial discriminatoria por parte de fuerzas del orden.

En materia de **política de drogas**, De la Espriella y Valencia comparten un enfoque prohibicionista, que prioriza la “destrucción” de cultivos de coca mediante la fumigación aérea y la erradicación manual (Valencia menciona que sin afectar la

salud y los ecosistemas, pero no dice cómo) y hace énfasis en recuperar la cooperación basada en el Plan Colombia. Desde Ilex vemos con preocupación volver a este enfoque de la política de drogas que, hemos insistido, criminaliza a los pequeños cultivadores, persigue a los usuarios y promueve el perfilamiento racial. Como lo hemos documentado, y como lo ha establecido la Corte Constitucional, la aspersión aérea de glifosato genera graves consecuencias para la salud y el ambiente en los territorios afrocolombianos que concentran las mayores áreas de cultivos de coca en el país, especialmente en departamentos como Nariño y Cauca; viola el derecho a la consulta previa, a la soberanía y seguridad alimentaria; y causa desplazamiento forzado.

Respecto de la **política económica y tributaria**, ambos programas comparten una visión que prioriza el crecimiento económico, y proponen medidas de ajuste fiscal mediante la reducción del Estado. De la Espriella propone fusionar agencias y reducir en una cuarta parte el aparato estatal. En materia tributaria, ambos proponen reducir impuestos e incentivar la inversión privada disminuyendo la carga tributaria. Valencia propone, específicamente, la reducción del impuesto de renta empresarial y el predial, así como eliminar el impuesto al patrimonio.

Desde Ilex, vemos con gran preocupación este paquete de propuestas, pues, como hemos argumentado antes, las políticas fiscales deben ser progresivas conforme a los principios de derechos humanos. La contracción del espacio fiscal golpea desproporcionadamente a la población afrodescendiente, pues si el Estado tiene obligaciones de gasto diferencial hacia estas comunidades por mandato constitucional y jurisprudencial, una reforma tributaria que reduce estructuralmente su capacidad de cumplir esas obligaciones es una política regresiva en materia de derechos, no solo una opción fiscal. Por otro lado, los municipios y departamentos de mayoría afrocolombiana tienen una altísima dependencia de transferencias y no cuentan con una base tributaria propia suficiente para compensar un recorte del Estado central. En suma, las propuestas de reducir el aparato estatal pueden terminar reduciendo sustancialmente los recursos para esos territorios, y la eliminación de impuestos, como el de patrimonio o el de renta, favorece a sectores que concentran la riqueza, en donde no se encuentra la población negra.

En materia de **política social**, destacamos en Valencia el relanzamiento del programa *Mi Casa Ya*, que podría beneficiar a familias afrocolombianas pues es un programa para familias de bajos ingresos, al igual que su medida de expandir el *Programa Colombia Mayor*. No obstante, toda política social que no contempla

una focalización explícita con enfoque étnico-racial (que no existe en ninguna parte del programa de Valencia) corre un alto riesgo de no llegar a las familias afrocolombianas, adultos mayores y niñez afro empobrecida. En cuanto a **servicios básicos**, si las propuestas en agua potable e infraestructura básica se implementan con criterio territorial podrían tener un impacto en municipios afrocolombianos cuya principal problemática es precisamente la falta de agua potable y saneamiento básico.

En cuanto a la política **minero-energética**, tanto De la Espriella como Valencia, proponen recuperar la exploración y explotación de petróleo, gas y carbón. El primero se refiere específicamente a eliminar “los prejuicios ideológicos” en contra de la política minero-energética, formalizar a los pequeños mineros y lograr la autosuficiencia energética. Valencia, por su parte, señala que promoverá la explotación de combustibles fósiles e impulsará el fracking: “sacaremos nuestro petróleo, gas y carbón con el objetivo de generar recursos para el país”, dice el documento.

Ambos programas hablan de combatir la minería ilegal o criminal y de formalizar a los pequeños mineros. De la Espriella propone “desarrollar con sentido de bien público y oportunidad económica estratégica las minerías del oro, el cobre, la plata y las tierras raras” mientras que Valencia distingue la regulación minera diferenciada según el tipo de minería y reconoce la minería ancestral y artesanal y otras formas de minería que ameritan regulaciones distintas.

En términos generales, genera preocupación que la política minero-energética retome la senda de la dependencia de los combustibles fósiles aunado a la falta de una política de transición energética propiamente dicha, que, como bien se sabe, contribuye al avance del cambio climático, afecta la salud humana y destruye la biodiversidad. La minería de carbón, particularmente, en regiones como La Guajira y el Cesar, ha depredado el ambiente, contaminando las fuentes hídricas y causado despojo y desplazamiento de comunidades negras sin generar ningún desarrollo en beneficio de la población afrodescendiente que vive en esta región. Dentro de las propuestas en este componente, no existe reconocimiento de los territorios colectivos de comunidades negras, su autonomía y sus formas propias de gobernanza, se ignora la protección de la minería ejercida por las comunidades negras y la regulación específica en esta materia, que protege el derecho de prelación y la constitución de zonas mineras de comunidades negras. Como lo

mencionamos anteriormente, un punto de preocupación en este componente es la garantía y el respeto al derecho a la consulta previa, libre e informada.

Con respecto a la **agenda de género o -de las mujeres-**, como lo han analizado varias organizaciones feministas, los programas de Gobierno contienen medidas específicas dirigidas a eliminar la violencia basada en el género, promover la autonomía económica, reconocer la economía del cuidado y a las mujeres rurales. Valencia propone, por ejemplo, la creación de jueces que concentren la atención familiar de la violencia basada en el género, priorizar el acceso a servicios, subsidios y títulos de propiedad, y apoyo en emprendimientos y formalización de labores de cuidado. De la Espriella apuesta por medidas como elevar la violencia contra las mujeres al rango de problema de orden público, capacitar en economía digital, incentivos tributarios a la contratación femenina formal y apoyo a emprendimientos, reconocimiento del trabajo de cuidado y ampliación de servicios de apoyo. Ambos comparten una visión securitizada frente a la violencia de género y no un enfoque de transformación estructural de las causas de la violencia, y conciben a las mujeres como emprendedoras y como madres². Desde Ilex, vemos con gran preocupación que ninguno de los dos programas incluye referencias a los derechos sexuales y reproductivos, ni los derechos de las personas LGBTIQ+. A ello, se suma la falta de un enfoque interseccional, puesto que, como sucede a lo largo de los programas, las mujeres afrodescendientes no se encuentran en ninguna parte.

Antirracismo territorializado y abstracto: esto propone Cepeda para la población afrocolombiana.

El programa de Cepeda tiene como punto de partida el racismo estructural y apuesta por una revolución antirracista para alcanzar la justicia racial. Cepeda afirma que “sin justicia racial no puede haber justicia social”. En ese sentido, su programa contiene medidas de justicia redistributiva, agraria, económica, en materia de agua potable, infraestructura, vías, seguridad y reparación histórica. Sin embargo, varias de estas medidas específicas están dirigidas a territorios afrocolombianos ubicados en la región Pacífica y la mayoría de ellas no son medibles y carecen de concreción. Por otro lado, en el programa no se evidencia una transversalización del enfoque étnico-racial o una perspectiva antirracista transversal en las políticas generales. Ahora bien, esto no quiere decir que estas

² Red Nacional de Mujeres, 2026, *Agenda de género en la campaña electoral: entre las similitudes programáticas y los abismos en la visión de la desigualdad.*

apuestas no impacten a la población afrocolombiana como parte de la ciudadanía, tal y como analizaremos a continuación.

En el programa Cepeda hay un enfoque de justicia redistributiva en la **política económica**. Se refiere específicamente a “incorporar en el programa propuestas para la transformación de los territorios, con presencia de población afrodescendiente, en busca de redistribuir la riqueza, los recursos y el poder político, como ejes centrales para superar la desigualdad social, económica y racial en el país”. En concreto, en Buenaventura, propone cumplir con los acuerdos del Paro Cívico de 2017, la industrialización del Puerto como centro de transformación productiva que fortalezca la economía popular, el apoyo a emprendimientos locales, la formación técnica y tecnológica pertinente, y el establecimiento de relaciones estratégicas con la región Asia-Pacífico. Asimismo, en su paso por la región Pacífica, Cepeda se refiere a inversión real y estratégica en las economías afro e impulso estatal a las economías populares afro en turismo, gastronomía, innovación tecnológica y servicios. De igual manera, propone la ampliación de puertos comunitarios y populares en el Pacífico para que esta región sea un gran motor de riqueza pesquera, con posibilidades de turismo natural y con posibilidades para convertirse en uno de los pilares para Colombia sea una potencia mundial agroalimentaria y gastronómica para el mundo, dijo en su discurso en Tumaco.

Con respecto a **servicios básicos, infraestructura y política agraria étnica**, en el programa de Cepeda hay un énfasis en el acceso a agua potable evidenciando el contraste que existe en territorios afro rodeados de mares, ríos y ciénagas, pero sin acceso a agua potable. En Tumaco, se compromete a terminar el acueducto y a dotar de agua potable a todos los municipios donde vive población afrodescendiente. Cepeda propone garantizar vías terciarias para que las comunidades afro y otras comunidades tengan una economía poderosa que convierta sus territorios en potencias agrícolas y agropecuarias. Cepeda propone expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que tenga una Misión de Desarrollo Territorial y Bioeconomía Regional que recoja “el saber popular, los aportes de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos”, propone un mejoramiento o ampliación del marco jurídico de la Ley 70 de 1993 para impulsar el acceso universal a la tierra productiva de las familias afrodescendiente en Colombia bajo el reconocimiento de las territorialidades étnicas y de los Consejos Comunitarios como forma de gobierno y de gobernanza política propias y fomentar

la agroindustria para el más del 90% de la población afrodescendiente que vive fuera de territorios de titulación colectiva y no tiene tierra.

En sus discursos dirigidos a la población afro, en materia de **cultura**, Cepeda propone fortalecer la creación y la difusión de la cultura de los pueblos afrodescendientes, su música, su arte, su visión del mundo y su espiritualidad. En Buenaventura se compromete a destrabar, sanear y culminar el Coliseo Marino Klinger y la Casa de la Cultura.

En materia **minera** menciona que los recursos del departamento del Chocó, incluidos el oro y otros minerales, deben ser utilizados para mejorar las condiciones de vida y, en consecuencia, para construir paz y desarrollo. En materia de **educación**, Cepeda propone recuperar la Universidad del Pacífico (para “ponerla al servicio de su misión esencial: convertirse en cuna del conocimiento para el litoral Pacífico”) y la Universidad Tecnológica del Chocó.

Finalmente, el programa de Cepeda tiene una **agenda** antirracista específica, pero no tiene un enfoque antirracista **transversal** que implicaría que cada política —fiscal, minera, de seguridad, de drogas, agraria— se diseñe incluyendo explícitamente el impacto diferencial que tiene sobre la población afrodescendiente, con indicadores étnico-raciales, trazadores presupuestales específicos y presupuesto diferenciado. Cepeda presenta políticas universales —agua, tierra, vías, educación, salud— que podrían beneficiar a la población afrocolombiana en tanto son uno de los grupos sociales más empobrecidos y excluidos del país. No obstante, para que, en efecto, esas políticas lleguen a esta población y transformen estructuralmente su situación, se requiere incorporar el enfoque étnico-racial en toda la arquitectura de la política pública: datos desagregados por autorreconocimiento étnico-racial en todos los sistemas de información del Estado, trazadores presupuestales étnico-raciales y garantizar plena participación y fortalecimiento de las organizaciones étnico-territoriales como autoridades con poder de decisión sobre la inversión pública.