



**PLAN DE EMERGENCIA PARA LA PROTECCIÓN
DE LAS MUJERES QUILOMBOLAS DEFENSORAS
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

INFORMACIÓN GENERAL

Impresión:

Gráfica Positiva

Ejemplares:

700 en portugués, 100 en español, 100 en inglés, 100 en francés

Contacto:

conaqadm@gmail.com

coletivomulheresdaconaq@gmail.com

www.conaq.org.br

Lugar y fecha: Brasília/DF – Brasil, 2025

ISBN: 978-65-84121-07-2

Agradecimientos

Martina Molinu

Rodrigo Montaldi

Lourenço Ribeiro Filho «Guiné»

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Cooperación para el Desarrollo de los Países Emergentes (COSPE)

Fondo de Acción Urgente (FAU)

Front Line Defenders (Frontline)

Fondo Baobá para la Equidad Racial

Fondo Brasil de Derechos Humanos

Fondo Casa Socioambiental

Instituto Ibirapitanga

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral:

Selma dos Santos Dealdina Mbaye
Maria Aparecida Ribeiro de Sousa
Élida de Oliveira Lauris dos Santos

Coordenação executiva:

Arilson Ventura
Fabio Fernando de Souza
Florisvaldo Rodrigues da Silva
Ivo Fonseca Silva
José Andrey dos Santos Cardoso
José Silvano Silva Santos
Laura Ferreira da Silva
Maria Isabel Cabral da Silva
Maria Rosalina dos Santos
Núbia Cristina Santana de Sousa
Rejane Maria de Oliveira
Sandra Pereira Braga
Xifroneze Santos.

Negra Anastácia

Jhonny Martins de Jesus
(Director general)
Sandra Maria da Silva Andrade
(Directora financiera)
Célia Cristina da Silva Pinto
(Directora administrativa)

Katia dos Santos Penha
(Directora de proyectos)

Organización

Selma dos Santos Dealdina Mbaye
Élida de Oliveira Lauris dos Santos
Maria Aparecida Ribeiro de Sousa
Nathalia Fernandes Purificação
Sandra Pereira Braga
Sarah Fogaça da Silva
Vercilene Francisco Dias

Equipo Cafuné

Berenita Maria dos Santos Melo
Cecília Araujo Barbosa
Edna da Paixão Santos
Ivone de Mattos Bernardo
Maria do Carmo Ribeiro de Jesus
Pedro Henrique Garcês Araujo
Priscila Daniela Peixoto
Regimara Pereira dos Santos
Thais Rodrigues de Souza
Francys Eliza Silva Santos
Michelle Fonseca Nunes Ferreira Alves
Jhennyffer Rodrigues
Taynara Gonçalves Caetano

Colectivo de Mujeres de la CONAQ

Sistematización

Maysa Pereira dos Santos
Selma dos Santos Dealdina Mbaye

Escrito:

Andréa Souza Bomfim

Relatoría y Memoria:

Nayana Cristina de Souza Camargo
Sinara Carvalho de Sá

Facilitación gráfica – Taller en Salvador (Bahía)

Lina María Herrera

Diagramación y diseño gráfico

Lina María Herrera

Revisión

Andréa Souza Bomfim
Élida de Oliveira Lauris dos Santos

Traducción:

Alana Dourado Portes – Inglés
Lina Maria Herrera Saavedra – Español
Papa Singane Diaw - Frances

Adda Vyctoria
Adriana Ferreira
Alba Nascimento
Ana Maria Cruz
Andreia Nazareno
Berenita Melo
Bianca Cristina
Carlene Printes
Cecília Barbosa
Célia Cristina
Cimone Reis
Débora Stefany Epifania
Declair Santana
Edineia Monteiro
Edna Paixão
Elenizia da Mata
Élida Carina
Fran Paula
Francisca Zuila dos Santos
Francys Elisa
Geilsa Roberta da Paixão
Geisiane Paula Pacheco
Greice Martins
Gressi Santana
Helen Cristina Dorado
Heloisa de França Dias
Isabel Cristina Silva
Isabela Cruz

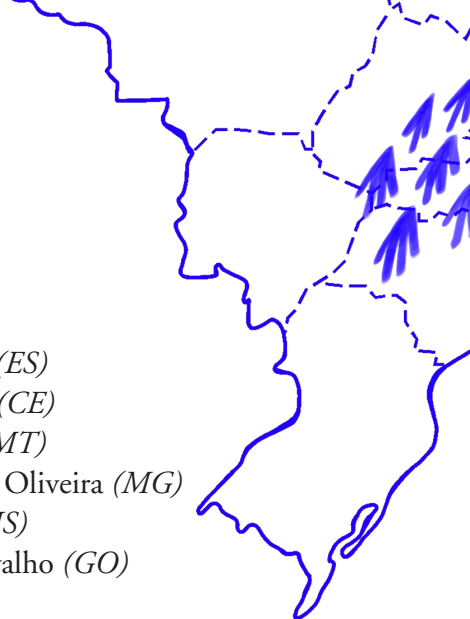
Ivone Mattos
Janaina Neri
Jane Krull
Janileia Gomes
Jesidalva Mota
Joelma Bezerra
Joseane Pereira
Josiane Maria Pascoal
Kátia Penha
Laura Ferreira
Lourença Maciel
Maria Amélia dos Santos
Maria Aparecida Sousa
Maria do Carmo Ribeiro
Maria Isabel Cabral
Maria Rosalina dos Santos
Marilza Pereira Gomes
Maryellen Crisóstomo
Micele do Espírito Santo
Modesta Aldeide da Conceição
Nathalia Purificação
Nicéia da Prata
Nubia Cristina Santana
Patrícia Costa
Patrícia dos Santos Freitas
Rejane Oliveira
Rosely de Fátima Oliveira
Sandra Maria da Silva Andrade
Sandra Pereira Braga
Sarah Fogaça

Tarciara Raquel dos Santos
Taynara Caetano
Teresinha Paim
Tereza Silva
Valéria Carneiro
Vercilene Dias
Xifoneze Santos

PARTICIPANTES DE LOS SEMINARIOS (Salvador/BA y Vitória/ES)

Adriana Ferreira (SC)
Adda Caetano (CE)
Alba Batista Nascimento (ES)
Alessandra Ribeiro dos Santos (MA)
Ana Beatriz Bernardo Nunes (RJ)
Ana Maria Santos da Cruz (PR)
Andréa Souza Bomfim (BA)
Andréia Almeida (PE)
Andréia Nazareno dos Santos (RN)
Andria Batista (SC)
Aquila Santos Tavares Reis (AM)
Beloní Oliveira (RS)
Berenita Maria dos Santos Melo (AL)
Carlidia Pereira de Almeida (BA)
Cecilia Barbosa (DF)
Claudeth Souza de Assunção (PA)
Claudia de Souza Ramos Santana (MT)
Claudilene da Costa Ramalho (MG)
Claudionete Santos de Oliveira (SC)
Cleidemar da Paixão Santos (PE)

Clemilda Martins Barcelos (ES)
Cleomar Ribeiro da Rocha (CE)
Conceição Aline de Lima (MT)
Débora Stefany Epifania de Oliveira (MG)
Declair Santana da Silva (MS)
Domingas Gouveia de Carvalho (GO)
Duarte Ferreira Neto (DF)
Edineia Nascimento Monteiro (PA)
Edna da Paixão Santos (PE)
Elaine Matheus Teodoro (MS)
Eleniane Almeida Furtado (AP)
Elenizia da Mata de Jesus (GO)
Elida Carina dos Santos (MA)
Eva Livia Monteiro do Nascimento (PA)
Eva Lopes (RS)
Florisvaldo Rodrigues da Silva (BA)
Franciele Michele de Almeida (SC)
Francys Eliza Silva Santos (MG)
Geine Madrato Rodrigues (TO)
Gilmara Cristine Santos Silva (MG)



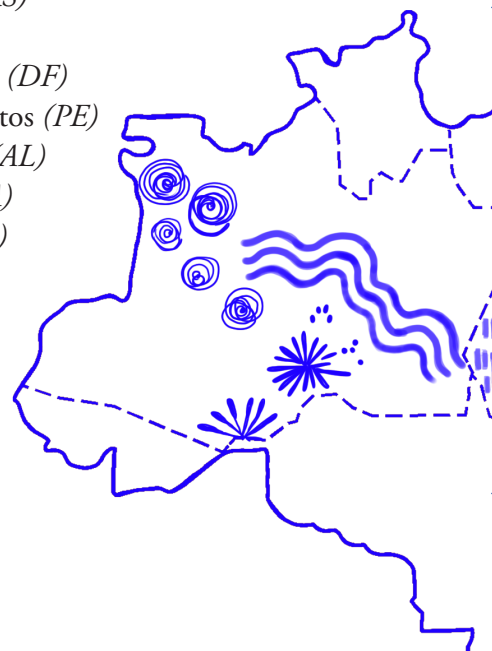


Greice Martins de Jesus Silva (*MS*)
Helena Tavares Dias (*MT*)
Isabel Cristina Silva de Souza (*CE*)
Isabel de Jesus Santos dos Santos (*BA*)
Ivone de Mattos Bernardo (*RJ*)
Izaurina Ferreira Diniz (*MT*)
Jailde Lima da Silva (*BA*)
Jane Santos Krull (*BA*)
Joana D'arc dos Santos (*RN*)
Joelma Bezerra de França (*AL*)
José Ramos de Freitas (*BA*)
Joseane Pereira da Silva Santos (*PB*)
Josiane Maria Pascoal de Moura (*MG*)
Juliane Silva Araújo Mendes (*BA*)
Laura Ferreira da Silva (*MT*)
Laura Rosa (*PR*)
Liziane Ireno Correa (*RS*)
Lourença da Silva Maciel (*RO*)
Luciana Gonçalves Santana (*MT*)
Luciana Machado (*ES*)

Lunna Lima da Silva (*MT*)
Luzia Cristina do Carmo (*GO*)
Luzinete Serafim Blandino (*ES*)
Maisa Alves de Pontes Cilino (*PR*)
Maria Amélia dos Santos Castro (*AM*)
Maria Antônia Pelaes Dias (*AP*)
Maria Antônia Teixeira Dias (*MA*)
Maria Aparecida Dias (*MG*)
Maria Aparecida Ribeiro de Sousa (*TO*)
Maria Célia Nogueira dos Santos (*BA*)
Maria das Dores Pereira da Silva (*MG*)
Maria Edna de Sousa (*AL*)
Maria Isabel Cabral da Silva (*PR*)
Maria José Brito de Souza (*PA*)
Maria Luciene Santos Pinheiro (*PA*)
Maria Rosalina dos Santos (*PI*)
Maria Rosineide Catarino da Silva Santana (*RN*)
Marilda de Souza Francisco (*RJ*)
Marilza Pereira Gomes (*BA*)
Marinalva Mendes da Rocha (*MG*)

Marlene Rosa Monteiro (PR)
Marlúcia Olímpio da Silva (ES)
Maryellen Crisóstomo de Almeida (TO)
Maysa Pereira Santos (DF)
Micele do Espírito Santo da Silva (PA)
Modesta Aldeide da Conceição Carvalho (PI)
Natalia Mikelly Santos de Souza (AP)
Nathalia Fernandes Purificação (BA)
Nayana Cristina Souza Camargo (GO)
Neisiane Machado Ribeiro Alves (ES)
Nicéia da Prata Santos (SP)
Noemy Santos Oliveira (SE)
Núbia dos Santos Américo de Jesus (BA)
Patrícia dos Santos Freitas (SE)
Patrícia Prates de Brito (BA)
Regimara Santos (GO)
Rejane Maria de Oliveira (RJ)
Rita Lopes dos Santos (TO)
Rosa Aparecida de Oliveira (PR)
Rosana Ribeiro da Rocha Costa (MG)
Rosely de Fátima Oliveira (SC)
Rosemary Ferreira da Silva Câmara (PR)

Rosiele Vasconcelos da Silva (RJ)
Rosineide Pereira Brito Pardinho (BA)
Sandra Pereira Braga (GO)
Sebastião França Fogaça (GO)
Selma dos Santos Dealdina Mbaye (ES)
Silvana Teresinha (CE)
Simone Vieira Cabral (SE)
Sinara Carvalho de Sá (GO)
Suelen Severino da Silva (ES)
Tannia Aparecida da Silva Oliveira (MG)
Tarciara Raquel dos Santos Castro (AM)
Tayê Ferrer Pereira (DF)
Teresinha Aparecida Lopes Paim (RS)
Tereza de Jesus da Silva (RS)
Terezinha da Silva (RS)
Thais Rodrigues de Souza (DF)
Valdeane Macena dos Santos (PE)
Valdirene Maria da Silva (AL)
Valdomiro dos Santos (PA)
Kian Silva dos Santos (PA)
Victo Raphael Ferreira
França (GO)



ÍNDICE



Presentación.....	11
1. Introducción.....	17
2. Objetivos.....	20
3. Contextualización.....	
3.1 Concepto de Quilombo.....	22
3.2. Quilombolas defensoras y defensores de los derechos humanos.....	27



4. Marcos regulatorios de protección.....	32
4.1 Marcos normativo aplicable a las comunidades quilombolas.....	33
4.2 Marcos normativos de protección a las mujeres.....	36



5. Diagnóstico y justificación.....	39
6. Amenazas identificadas por las mujeres quilombolas.....	44
7. Ejes estructurales del Plan de Emergencia para la Protección de las Mujeres Quilombolas Defensoras de los derechos humanos.....	49

8. Medidas de emergencia.....	70
8.1 Estrategias de protección de emergencia.....	72
8.2 Análisis de riesgos y del contexto operativo.....	74

Consideraciones finales.....	85
------------------------------	----



Presentación

Escribir es, ante todo, un ejercicio de recuperación de los recuerdos, los afectos y las historias que aún deben ser contadas. Escribir sobre este plan de protección nos obliga a retroceder en el tiempo: el tiempo de la ascendencia y de la lucha política de las mujeres quilombolas.

Debemos comenzar recordando que, no un pasado muy lejano, era imposible saber en Brasil cuántas mujeres quilombolas habían sido asesinadas por defender y sostener sus territorios y sus comunidades.

Las muertes siempre han existido, con gran crueldad, por motivos variados y en contextos diversos. Nunca dudamos de la urgencia, la gravedad y la magnitud de los problemas; no podíamos aceptar que estas mujeres no se tuvieran en cuenta, ni aparecieran en las noticias, ni se las incluyera en los análisis de incidencia ni en las decisiones políticas. Las estadísticas sobre la violencia en el campo o en la ciudad no desglosaban ni producían los cruces necesarios sobre raza, etnia, territorio y género, ni tampoco los datos sobre asesinatos y amenazas a personas defensoras de los derechos humanos. Los datos sobre muertes violentas de mujeres, por su parte, no incorporaban la perspectiva étnica y territorial. Cada metodología de datos, cuando lograba llegar a una mujer, solo veía una parte, nunca a una mujer quilombola en su totalidad. Ese cuerpo atravesado por el racismo, los conflictos de tierras, la violencia de género y el feminicidio siempre tuvo que lidiar con la ausencia del Estado y con ser inexistente para el Estado y para la sociedad en general. La invisibilidad estadística tiene un alto precio. La cuenta es muy simple: si el número no existe, no le importa a la política pública. Y aquí residía una primera violencia que denunciar. La invisibilidad legitimaba el ejercicio de todas las demás violencias, al permitir que el Estado y la sociedad argumentaran que no sabían.

Junto con el Colectivo de Mujeres de la Conaq, nos hemos encargado de dar visibilidad a estas cifras. Asumimos un gran desafío en un país racista y desigual: lograr que las mujeres quilombolas sean tomadas en cuenta. Recopilar datos sobre amenazas y asesinatos de mujeres quilombolas defensoras fue un ejercicio político co-creativo, colectivo y con los pies firmemente plantados en el territorio, en las historias y en el nombre de cada mujer. Reconstruimos, caso por caso, historias que nadie había registrado; nos guiaron las líderes de las comunidades, las principales investigadoras;

conversamos con las familias, recopilamos las denuncias existentes y solicitamos respuestas para los casos estancados y no identificados como quilombolas dentro del sistema. Generar datos, análisis e investigaciones desde la perspectiva de las mujeres quilombolas fue un proceso de aprendizaje que constituye la base de lo que sustenta y atraviesa todo este Plan: Nombrar a las mujeres quilombolas, afirmar su existencia, señalar sus realidades y necesidades es, en sí mismo, un acto revolucionario de defensa de los derechos.

Y, como todo acto revolucionario, solo fue posible lograrlo por la fuerza de las mujeres organizadas que trabajaron colectivamente.

Hoy, la Conaq ha dado a conocer el primer Censo Nacional sobre la población quilombola, realizado en 2022, que ha contabilizado quiénes son quilombolas por primera vez en la historia del país, desde 1500. Hoy, contamos con los datos del Colectivo de Mujeres de la Conaq sobre la violencia contra las mujeres quilombolas. Sabemos que, entre 2016 y 2024, al menos veintidós mujeres quilombolas fueron asesinadas, la mayoría de ellas líderes, muchas de ellas de la tercera edad. Hemos obtenido las estadísticas de las mujeres quilombolas acogidas en el programa de protección de defensores de los derechos humanos. Es con este conocimiento acumulado y documentado que este Plan logra evaluar en qué medida la política pública realmente protege a las mujeres quilombolas.

Siempre nos ha correspondido afirmar que detrás de cada una de estas cifras hay un nombre. Uno de ellos es el de María Bernadete Pacífico —**Dona Bernadete**—, asesinada en su casa, ante sus nietos, dos años después del asesinato de su hijo, en una comunidad cuyo proceso de titulación del territorio solo avanzó después de que la noticia de su muerte traspasara los límites del quilombo y conmoviera a Brasil y al mundo. Gracias a Dona Bernadete, Brasil tomó conciencia de la gravedad y el riesgo cotidiano que corre la vida de una mujer quilombola y de su papel central en el sustento de la vida en la comunidad y en el territorio.

Su cruel asesinato nos ha llevado a la insoportable constatación de que el reconocimiento solo llegó después de la tragedia. Y aquí llegamos al objetivo de este documento. Al publicar este Plan, el Colectivo de Mujeres de la Conaq se niega a aceptar que el reconocimiento, el cuidado, la atención y la respuesta solo lleguen después de la tragedia —ya anunciada—.

.....

Este Plan, tal y como está elaborado, es necesario porque documentar y dar visibilidad a la violencia no es suficiente para ponerle fin y proteger a las mujeres. Se empezaron a recopilar datos y las mujeres siguieron muriendo, generando más cifras, en una tarea dolorosa y sin fin. Esto obligó al Colectivo de Mujeres de la Conaq a dar un segundo paso decisivo: liderar el proceso de formulación, análisis y crítica sobre cómo se ha protegido a las mujeres quilombolas. Los programas de protección fueron concebidos para un sujeto que no es la mujer quilombola. Aún no se han formulado, de manera adecuada y suficiente, medidas de protección para este conjunto que es familia, comunidad y territorio.

.....

Por último, debemos situar este Plan en el momento exacto en que se presenta al mundo. Un momento en el que defender a quienes defienden los derechos humanos y el territorio no es una acción políticamente neutra. En noviembre de 2025, tras más de dos décadas de lucha de los movimientos populares y en cumplimiento de una condena a Brasil por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno federal instituyó, por decreto, el Plan Nacional de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Poco después, el Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de ley destinado a transformar esta política de gobierno en política de Estado. Es la mayor institucionalización alcanzada hasta ahora en el país en este ámbito, y el vocabulario que este Plan de Emergencia sistematiza —protección colectiva, territorial, comunitaria, interseccional en cuanto a raza y género— dejó de ser lenguaje de movimiento para convertirse, al menos en el papel, en lenguaje de Estado. No es exagerado decir que documentos como este Plan ayudaron a que esto fuera posible. Fueron las voces y el trabajo de décadas de lucha de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil brasileña, incluidas las mujeres quilombolas, entre otras, las que enseñaron al Estado brasileño las palabras que ahora repite en forma de norma. Este es un avance real. Lo reconocemos como un avance y un punto de partida, no de llegada.

Porque lo que vino después de la medida dice mucho sobre el terreno en el que pisan estas mujeres. Dos días después de la publicación del decreto, parlamentarios vinculados al agronegocio y a la extrema derecha ya habían presentado proyectos de ley para suspenderlo, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, con el argumento de que proteger a los defensores de los derechos humanos equivaldría, según su interpretación, a proteger las invasiones de propiedad. La misma maquinaria que expande la frontera agrícola sobre los territorios quilombolas intentó, en el mismo

mes, dismantelar el instrumento creado para proteger a quienes se resisten a ese avance. Esta reacción confirma una de las tesis centrales de este documento: la amenaza que afecta a las mujeres quilombolas proviene tanto de los sicarios a sueldo como de los gabinetes, de la tribuna, de las autoridades locales, de los proyectos legislativos en diferentes niveles, de las decisiones judiciales y de las acciones de los gobiernos estatales y municipales que intentan retirar la protección incluso antes de que llegue al territorio. Cuando la protección se conquista en el papel y se impugna al día siguiente, queda claro que un plan de emergencia, elaborado por las propias personas amenazadas, no es redundante ante la realidad política nacional. El Plan es una garantía. Si las instituciones dan marcha atrás, la estrategia de supervivencia se mantiene en pie y conoce su papel.

Para quienes han trabajado en la elaboración de las herramientas técnicas de este campo, no es algo trivial reconocer sus límites. Este reconocimiento hace que este Plan no pida a las mujeres quilombolas que se adapten a los programas existentes. Propone que los programas se revisen a partir de lo que estas mujeres saben sobre el riesgo que llevan en su cuerpo. Se invierte la dirección del aprendizaje: no son las defensoras las que necesitan que se les enseñe a protegerse; son las instituciones las que deben aprender de quienes nunca dejaron de protegerse, incluso sin el Estado, incluso contra el Estado, durante siglos.

Este documento fue elaborado con urgencia, por muchas manos, en condiciones que no son las de un despacho. Su fuerza reside en la veracidad de lo que se recopiló al escuchar a más de 100 mujeres quilombolas. Un documento riguroso que recopiló las declaraciones directamente de aquellas que saben sobre la protección y la defensa de los territorios porque enfrentan amenazas de muerte todos los días.

Terminamos esta presentación replanteando la responsabilidad.

A partir de la publicación de este Plan, ya no es posible alegar que no había datos, que no se sabía quiénes eran esas mujeres, que no existían propuestas. Los datos existen. Los nombres existen. La propuesta está escrita, en las páginas que siguen, por quienes tienen más autoridad que cualquier especialista para redactarla. Y ahora existe, también, un plan nacional. A partir de ahora, estamos hablando de decisiones. Esperamos que este documento sea leído como lo que de hecho es. La resistencia, la sabiduría y la intelectualidad, largamente maduras y duramente conquistadas, de mujeres que se niegan a poner sus vidas en riesgo y a presenciar la muerte de las suyas en silencio.

Cuando una mujer quilombola cae,
el quilombo se levanta con ella,
dice el *Colectivo de Mujeres de la Conaq*.

Los quilombos, de pie, presentan este plan a las
autoridades y a la sociedad brasileña.

Selma dos Santos Dealdina Mbaye
Élida de Oliveira Lauris dos Santos
Maria Aparecida Ribeiro de Sousa
Andréa Souza Bomfim
Nathalia Fernandes Purificação
Sandra Pereira Braga
Sarah Fogaça da Silva
Vercilene Francisco Dias



Cafuné en Literatura de Cordel

por **Maria Senhora**, del *Territorio Quilombola Aguas del Vijejo Chico*
Sertón de Pernambuco.



El Proyecto Cafuné
es una iniciativa de CONAQ,
que te protege a ti, mujer,
activa en la lucha.
En colaboración con España,
la mujer negra y quilombola
es el centro del debate.

Centrado en el autocuidado,
el plan fortalece
un diálogo articulado
sobre la autoestima y el buen vivir.
Promoviendo la autonomía
en las acciones del día a día,
el colectivo va a crecer.

La lucha es ancestral
en la confrontación
contra la violencia.
El programa es de emergencia,
su símbolo es la resistencia.
Proteger es obligatorio,
cada cuerpo es un territorio,
cada mujer es una potencia.
Las mujeres quilombolas
exigen una política efectiva

que cuide del territorio
y proteja su vida.
El racismo estructural
causa impacto social
y nos deja enfermas.

Unamos nuestras manos,
sigamos firmes en la defensa
por nuestra protección
de la Madre Naturaleza.
Nuestro lema es resistir,
garantizar los derechos
y mostrar nuestra grandeza.

Me voy por aquí,
el mensaje ya está dado.
Construiremos
un movimiento unificado.
La raíz y la historia
de la mujer negra y quilombola
ya se transformará en legado.

1. Introducción

El Colectivo de Mujeres de la Coordinación Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas (**CONAQ**) ha trabajado de forma continua en la incidencia político-jurídica y en la denuncia del aumento de la violencia contra las mujeres quilombolas, [U1.1] especialmente la violencia territorial, racial y de género que afecta a sus cuerpos y territorios. Esta violencia se manifiesta de diferentes formas (física, psicológica, política, institucional y simbólica) y está profundamente relacionada con la lucha de las mujeres quilombolas por la defensa de sus territorios tradicionales, espacios de vida, memoria, espiritualidad y resistencia negra.

En los últimos años, la intensificación de los conflictos territoriales, el avance de proyectos depredadores y el racismo estructural han agravado la situación de vulnerabilidad de las defensoras quilombolas. Ante esta situación, el Colectivo de Mujeres de la CONAQ ha desarrollado acciones para hacer frente a la violencia, que incluyen la celebración de audiencias y la presentación de denuncias ante los organismos competentes, la recopilación de datos sobre asesinatos de líderes, la incidencia en el ámbito internacional, así como la articulación con otras organizaciones de la sociedad civil y la oferta de apoyo material y psicológico a las víctimas.

Durante la puesta en marcha de estas medidas se han puesto de manifiesto graves deficiencias de los organismos estatales en la defensa de la población quilombola, en particular, en el funcionamiento del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH), sobre todo en lo que respecta a la protección de las mujeres quilombolas defensoras de derechos humanos y territoriales, que se enfrentan a amenazas específicas debido a su actividad política y a su género.

Ante el agravamiento de las amenazas, persecuciones y asesinatos de mujeres quilombolas en diversas regiones del país, el Colectivo de Mujeres de la CONAQ ha emprendido un esfuerzo continuo para debatir, visibilizar y hacer frente a las múltiples formas de violencia que afectan a las mujeres quilombolas, que se ven afectadas simultáneamente por opresiones de género, raza, clase y territorio.

Ante este contexto, este proceso de movilización y resistencia colectiva dio lugar a la propuesta de creación del Plan de Emergencia para la Protección y el Autocuidado de las Mujeres Quilombolas – Proyecto Cafuné, concebido como una respuesta política, comunitaria y afectiva al aumento de la violencia y a la insuficiencia de las políticas estatales de protección.

El proyecto surge, sobre todo, tras el brutal asesinato de Maria Bernadete Pacífico, lideresa del Quilombo Pitanga dos Palmares (BA), cuya ejecución en 2023 simboliza el intento de silenciar las voces quilombolas que defienden sus territorios ancestrales y la vida de las mujeres quilombolas en Brasil.

Los análisis y los informes sistematizados durante los talleres de elaboración del Plan de Emergencia – CAFUNÉ se llevaron a cabo entre el 26 y el 30 de julio de 2025 en Salvador (Bahía), con la participación de 70 mujeres de las regiones Norte y Nordeste, y entre el 18 y el 22 de agosto de 2025, en Vitória (Espírito Santo), donde se reunieron 75 mujeres de las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste. En ambos encuentros surgieron relatos de violaciones, amenazas y fallos recurrentes en el funcionamiento del Programa de Protección a los Defensores de los Derechos Humanos (PPDDH), lo que puso de manifiesto la necesidad de un instrumento elaborado a partir de las experiencias y las voces de las comunidades quilombolas.

La elección del nombre «Cafuné», de origen africano, contiene un significado simbólico de cuidado, acogimiento y afecto, valores que han orientado el proyecto desde su concepción. Así, el Proyecto Cafuné se estructura como un espacio de abrazo y escucha, concebido por y para mujeres quilombolas, que reafirma la importancia de la sanación colectiva, el fortalecimiento comunitario y la protección de los cuerpos y los territorios frente a las múltiples formas de violencia, racismo y sexismo que inciden en sus vidas.

El proceso de elaboración del Plan de Emergencia para la Protección se está llevando a cabo de forma colectiva, democrática e interregional. Inspirada en los principios de la escucha activa, la ancestralidad y el cuidado como práctica política, la metodología adoptada durante los seminarios reconoce a las mujeres quilombolas como protagonistas fundamentales en la formulación de estrategias de protección y en la generación de conocimientos sobre sus propios territorios y cuerpos.



Ante este panorama, se hace indispensable la elaboración de un Plan de Emergencia para la Protección de las Mujeres Quilombolas que reconozca sus especificidades territoriales, culturales y de género, garantizando la adopción de medidas efectivas de protección y el fortalecimiento de redes colectivas de apoyo.

Más que una respuesta inmediata a la violencia y las amenazas, el plan propone consolidar estrategias integradas de enfrentamiento, prevención y atención, basadas en la escucha activa de las propias mujeres quilombolas y en sus formas de organizar la vida, sostener la resistencia y defender el territorio. Como se señaló durante los seminarios:

**“LA SEGURIDAD DEBE
CONCEBIRSE COMO UNA
PERMANENCIA CON DIGNIDAD,
Y NO COMO UN AISLAMIENTO.”**

2. Objetivos

- a. Garantizar la protección colectiva y territorial, asegurando la seguridad de los líderes, las familias en comunidad, y respetando la organización social de los quilombos.
- b. Incorporar un análisis interseccional que tenga en cuenta el género, la raza, la etnia y las especificidades territoriales en las estrategias de protección.
- C. Garantizar los derechos sociales y la infraestructura con recursos financieros continuos para vivienda, alimentación, transporte, seguridad y salud física y mental.
- d. Promover la interculturalidad y la participación, valorizando los conocimientos y prácticas de los quilombolas e incorporando a las defensoras en la construcción de las estrategias.
- e. Superar las deficiencias estructurales mediante la organización de los programas de protección de manera integrada, continua y uniforme entre los estados, y garantizando su sostenibilidad a largo plazo.
- f. Garantizar la permanencia, la transparencia y la participación mediante la creación de protocolos contra las desconexiones arbitrarias, fortaleciendo la comunicación y la escucha comunitaria.
- g. Fortalecer la capacidad operativa mediante la formación de equipos multidisciplinarios, que incluyan a defensoras, con una actuación proactiva y respuestas rápidas ante los riesgos.



3. Contextualización

3.1 Concepto de Quilombo

En el contexto nacional e internacional, se observa una imprecisión recurrente a la hora de distinguir entre la población negra, las comunidades quilombolas y los pueblos indígenas, lo que puede comprometer la formulación de políticas y estrategias de protección adecuadas. Por lo tanto, es necesario explicitar estas diferencias. Los pueblos indígenas son reconocidos como originarios del territorio brasileño, con derechos garantizados por el artículo 231 de la Constitución Federal de 1988¹, que asegura la demarcación de sus tierras mediante un proceso conducido por la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (**FUNAI**). Estas tierras son propiedad de la Unión, con carácter inalienable, y se garantiza a los pueblos indígenas el usufructo exclusivo de sus territorios.

Las comunidades quilombolas están formadas por descendientes de africanos traídos a Brasil durante el período colonial, sometidos a la esclavitud en el contexto de la expansión y la explotación del territorio nacional, y que históricamente se resistieron a ese sistema. Sus derechos territoriales están reconocidos en el artículo 68 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT).² El reconocimiento de sus territorios se lleva a cabo mediante la titulación, realizada por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), que garantiza la propiedad colectiva de las tierras a las comunidades quilombolas, de carácter inalienable y perteneciente a la propia colectividad.

1 BRASIL. Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. Disponible en:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Consultado el 11 de abril de 2026.

2 Idem.

Así, el Decreto n° 4.887/2003 establece que:³

Art. 2. A los efectos del presente Decreto, se consideran remanentes de las comunidades de los quilombos los grupos étnico- raciales, según criterios de autoidentificación, con una trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas y con una presunción de ascendencia negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida (BRASIL, 2003).

Además, el Decreto n.º 6.040/2007 establece que:⁴

Art. 3. A los efectos del presente Decreto y de su anexo, se entiende por:

I - **Pueblos y comunidades tradicionales:** grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generadas y transmitidas por la tradición;

II - **Territorios tradicionales:** los espacios necesarios para la reproducción cultural, social y económica de los pueblos y comunidades tradicionales, ya sea que se utilicen de manera permanente o temporal, observando, en lo que respecta a los pueblos indígenas y quilombolas, respectivamente, lo dispuesto en los artículos 231 de la Constitución y 68 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias y demás normativas;

3 BRASIL. Decreto n.º 4.887, de 20 de noviembre de 2003. Regula el procedimiento para la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por los descendientes de las comunidades de los quilombos.

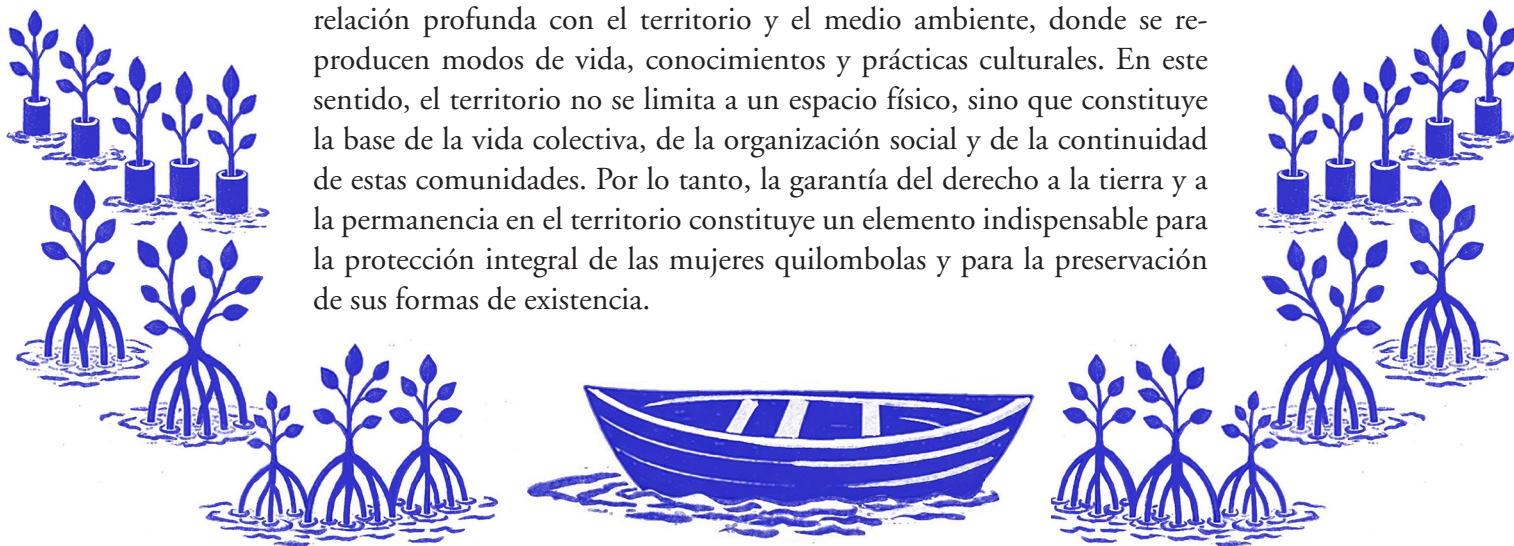
Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Consultado el: 16 de abril de 2026.

4 BRASIL. Decreto n.º 6.040, de 7 de febrero de 2007. Establece la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales.

Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Consultado el 16 de abril de 2026.



Más allá de la definición legal, los quilombos pueden entenderse como comunidades que comparten una historia, vínculos de pertenencia y una relación profunda con el territorio y el medio ambiente, donde se reproducen modos de vida, conocimientos y prácticas culturales. En este sentido, el territorio no se limita a un espacio físico, sino que constituye la base de la vida colectiva, de la organización social y de la continuidad de estas comunidades. Por lo tanto, la garantía del derecho a la tierra y a la permanencia en el territorio constituye un elemento indispensable para la protección integral de las mujeres quilombolas y para la preservación de sus formas de existencia.



5 BRASIL. Ley n.º 12.288, de 20 de julio de 2010. Establece el Estatuto de la Igualdad Racial.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Consultado el: 16 de abril de 2026.

Por su parte, la población negra en Brasil está compuesta por personas que se autodefinen como negras o pardas, incluyendo a los descendientes de africanos traídos al país durante el período esclavista.

Si bien comparte con las comunidades quilombolas experiencias como el racismo y las desigualdades socioeconómicas, esta población no mantiene necesariamente la misma relación con el territorio tradicional, la organización colectiva y los modos de vida que caracterizan a los quilombos.

En este contexto, las comunidades quilombolas se enfrentan a importantes desafíos relacionados con la garantía de los derechos fundamentales, el acceso a los servicios públicos y la regularización de sus territorios. Los datos del Censo de 2022, realizado por el IBGE, indican que 1.327.802 personas se autodefinieron como quilombolas en Brasil, lo que corresponde al 0,65 % de la población total del país. Sin embargo, solo el 12,6 % de este grupo (167.202 personas) vivía en territorios oficialmente reconocidos por la Fundación Cultural Palmares (FCP), lo que pone de manifiesto la persistencia de obstáculos en el reconocimiento y la titulación de estas áreas.⁶

La distribución geográfica de esta población revela una fuerte concentración en la región noreste, que alberga al 68,19 % de las personas quilombolas (905.415). A continuación, destacan las regiones Sudeste y Norte, con 182.305 y 166.069 personas, respectivamente, lo que suma el 26,24 % del total. Las regiones Centro-Oeste y Sur concentran, en conjunto, el 5,58 %, con 44.957 y 29.056 personas, respectivamente.⁷

6 INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (IBGE). Quilombolas. Disponible en:

<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/22327-quilombolas>.

<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/22327-quilombolas.html#:~:text=Conforme%20os%20resultados%20do%20Universo,residia%20em%20territ%C3%B3rios%20oficialmente%20reconhecidos>.

Consultado el: 11 de abril de 2026.

7 Idem.

8 Idem.

En análisis por unidades federativas, el estado de Bahía presenta el mayor número de quilombolas, con 397.059 personas (el 29,90 % del total nacional), seguido de Maranhão, con 269.074 (el 20,26 %). Juntos, estos dos estados concentran más de la mitad de la población quilombola del país (50,16 %). Minas Gerais (135.310), Pará (135.033) y Pernambuco (78.827) también se destacan, reuniendo el 26,3 % de este contingente. Las demás unidades de la Federación suman el 23,54 % (312.499 personas), siendo Acre y Roraima los únicos estados sin registro de población quilombola.⁸

La producción de datos sobre la población quilombola es fundamental para el reconocimiento de sus derechos y para la formulación de políticas públicas adecuadas a sus realidades. La inclusión de esta población en el Censo Demográfico de 2022 representa un avance, al dar visibilidad a comunidades históricamente invisibilizadas. La falta de datos ha contribuido a la dificultad de acceso a los derechos básicos y a la ausencia de políticas específicas. En este sentido, la producción y el uso de información calificada son esenciales para que el Estado reconozca a estas poblaciones e implemente acciones efectivas de protección, considerando sus características territoriales, culturales y sociales.

9 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de las personas, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución n.º 53/144, de 9 de diciembre de 1998.

Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declarationPortuguese.pdf>.

Consultado en: 16 abr. 2026.

10 BRASIL. Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos. Orden Ministerial n.º 507, de 21 de febrero de 2022. Por la que se regula el Programa de Protección de Defensores de los Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH). Disponible en: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-507-de-21-de-fevereiro-de-2022>.

Consultado el: 16 de abril de 2026.

3.2. Quilombolas defensoras y defensores de los derechos humanos

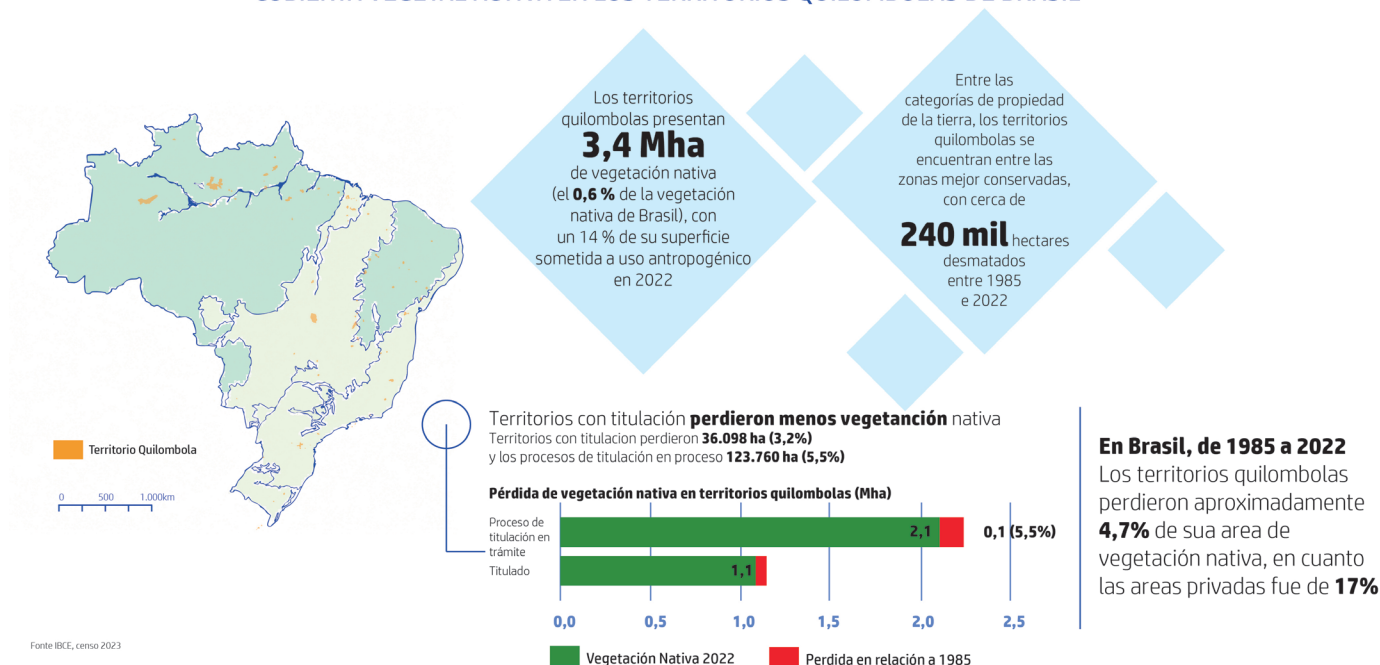
Según la Resolución n.º 53/144 de 1998 de las Naciones Unidas (ONU), los defensores y defensoras de los derechos humanos son personas, grupos u organizaciones que trabajan en la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales. 9 En Brasil, la Orden Ministerial n.º 507/2022¹⁰ amplía esta definición al incluir a líderes, activistas, comunicadores y ecologistas que, debido a su labor, se encuentran expuestos a riesgos y amenazas.

En el contexto de las comunidades quilombolas, la defensa de los derechos humanos adquiere un carácter colectivo y territorial. Son defensores y defensoras todas aquellas personas que, en su vida cotidiana, actúan en la protección del territorio, en la garantía de condiciones de vida dignas, en la producción de alimentos y en la preservación de los conocimientos y la identidad quilombola, independientemente de su vinculación institucional. Así, la defensa de los derechos no se limita a los líderes formales, sino que involucra a toda la comunidad, que históricamente se resiste a los procesos de exclusión, racismo y violencia.

Por otra parte, no pueden considerarse defensores de los derechos humanos quienes cometen o contribuyen a cometer violaciones de los derechos. Los agentes e instituciones que promueven el desalojo de comunidades, la destrucción del medio ambiente o impiden el acceso a los territorios tradicionales actúan en contra de la garantía de los derechos. En el contexto quilombola, la defensa de los derechos humanos exige un compromiso con la protección del territorio, la vida y la dignidad de las comunidades, siendo incompatible con prácticas que refuerzan la desigualdad, el racismo y la violencia.

Así, la actuación de las defensoras y defensores quilombolas se inscribe en la protección de la biodiversidad y los recursos naturales, ya que la preservación de los modos de vida quilombolas está directamente vinculada a la conservación de los ecosistemas de los que dependen. En este contexto, las mujeres quilombolas asumen un papel protagonista en la resistencia cotidiana contra los procesos de expropiación, degradación ambiental y explotación económica, enfrentándose a situaciones de riesgo que ponen de manifiesto la distribución desigual de la violencia en el campo, el bosque y las aguas, así como la importancia de sus prácticas de cuidado, defensa territorial y reproducción de la vida.

CUBIERTA VEGETAL ACTIVA EN LOS TERRITORIOS QUILOMBOLAS DE BRASIL



Leyenda: Un estudio de MapBiomias sobre la cobertura y el uso del suelo en Brasil (1985-2022) indica que los territorios quilombolas se encuentran entre las zonas mejor conservadas del país.¹¹

11 MAPBIOMAS. Territorios quilombolas estão entre as áreas mais preservadas em Brasil. 2023.

Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-preservadas-no-brasil/>.

Consultado: 16 abr. 2026.

Brasil se encuentra entre los países más peligrosos para las defensoras y los defensores de los derechos humanos. La violencia no es un fenómeno reciente, sino histórico; sin embargo, a partir de 2016 se observa un contexto de cambio institucional, con repercusiones negativas sobre el entorno democrático y las políticas públicas. Entre 2019 y 2022, se agravaron las condiciones de trabajo de estas personas, marcadas por la deslegitimación de sus luchas y el debilitamiento de las políticas de protección. Este escenario ha aumentado los riesgos y la violencia, especialmente para los grupos históricamente vulnerables, como las comunidades quilombolas, los pueblos indígenas, las mujeres y las personas LGBTQIA+, etc.

Partiendo de esta comprensión, los datos son alarmantes: entre enero de 2019 y julio de 2024, se registraron 46 asesinatos de quilombolas, con una media anual de unos ocho casos. Los años 2021 y 2023 concentraron las cifras más elevadas, con diez y nueve casos, respectivamente, mientras que en los periodos con menor registro, como 2022 y el primer semestre de 2024, aún se produjeron seis casos. Esto pone de manifiesto la continuidad de la violencia letal contra estas comunidades a lo largo de todo el periodo analizado. Durante la pandemia de COVID-19, se adoptaron importantes medidas jurídicas, como la ADPF 742/2020 y la ADPF 828/2021, que restringieron los desalojos y los despojos. Aun así, no se produjo una reducción significativa de los asesinatos de líderes quilombolas, lo que indica las limitaciones en la eficacia de las respuestas institucionales ante la gravedad.



.....

El 25 de marzo de 2026, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la trata transatlántica de africanos esclavizados como el crimen más grave contra la humanidad, lo que reforzó la importancia fundamental de la lucha contra el racismo histórico. En Brasil, la persistencia de esta violencia se manifiesta en las amenazas y asesinatos de líderes quilombolas, como en el caso de Maria Bernadete Pacífico, líder del Quilombo Pitanga dos Palmares. Su ejecución puso de manifiesto la extrema vulnerabilidad de las comunidades, marcada por la persistencia de la violencia, la demora en la regularización de los territorios y la insuficiencia de las respuestas estatales de protección.

.....

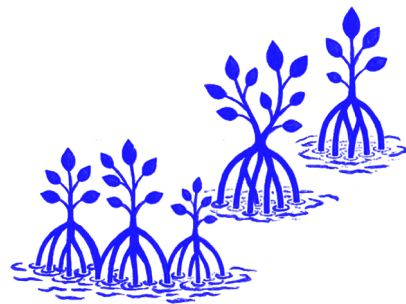
¡Legado de Mãe Bernadete vive!



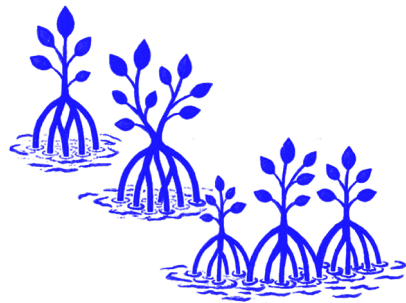


Maria Bernadete Pacífico, conocida como Madre Bernadete, líder del quilombo Pitanga dos Palmares y miembro de la Coordinación Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas (CONAQ), fue asesinada el 17 de agosto de 2023, a los 72 años, dentro de su propia casa, donde también se encontraba la sede de la asociación comunitaria. El crimen fue cometido por hombres armados que irrumpieron en el territorio y realizaron múltiples disparos, en presencia de tres de sus nietos. El asesinato pone de relieve la persistencia de la violencia dirigida contra los líderes quilombolas y pone de manifiesto un historial de persecución contra la comunidad, ya que su hijo, Flávio Gabriel Pacífico dos Santos, conocido como Binho do Quilombo, ya había sido asesinado en 2017.

Casi tres años después del asesinato de Maria Bernadete Pacífico, el 14 de abril de 2026, parte de los responsables fue condenada por un jurado popular, que reconoció el delito como homicidio calificado, cometido por motivos viles, con uso de medios crueles y sin posibilidad de defensa por parte de la víctima. Sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo incompleta, ya que algunos implicados aún no han sido juzgados. Este escenario pone de manifiesto las limitaciones de la respuesta del sistema judicial, lo que refuerza la necesidad de medidas más eficaces de rendición de cuentas y protección de los líderes quilombolas.



Es importante destacar que el reconocimiento oficial del territorio de la Comunidad Quilombola Pitanga dos Palmares (BA) no se produjo hasta después de que el asesinato de María Bernadete Pacífico tuviera repercusión a nivel nacional e internacional. No fue hasta diciembre de 2025 cuando el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria publicó una orden ministerial que reconocía formalmente el territorio, una etapa aún preliminar al proceso de titulación. La ausencia de un título definitivo mantiene a la comunidad en una situación de inseguridad, lo que pone de manifiesto la lentitud de la administración estatal y la violación recurrente de los derechos.



4. Marcos normativos de protección

La lucha contra la violencia dirigida a las mujeres quilombolas exige la comprensión y la aplicación de un conjunto de marcos normativos que reconocen, aunque de forma desigual, sus derechos a la vida, a la integridad, al territorio y a la dignidad. En el ordenamiento jurídico brasileño existen leyes orientadas a la protección de las mujeres, especialmente en la lucha contra la violencia de género, y normativas específicas que garantizan los derechos territoriales, culturales y colectivos de las comunidades quilombolas.

Sin embargo, la articulación entre estos instrumentos sigue siendo limitada ante las realidades concretas que se viven en los territorios. Este capítulo presenta los principales dispositivos legales aplicables, poniendo de manifiesto sus potencialidades y lagunas, con el objetivo de contribuir a estrategias de protección que consideren, de manera integrada, las dimensiones de género, raza/etnia y territorio que atraviesan la experiencia de las mujeres quilombolas.



4.1 Marcos normativos aplicables a las comunidades quilombolas

Tras siglos de invisibilización y negación institucional que se remontan al período de la esclavitud y se intensificaron tras la abolición de 1888, la Constitución Federal de 1988 pasó a reconocer, aunque tardíamente, los derechos de las comunidades quilombolas en el ordenamiento jurídico brasileño. Este hito garantizó la inclusión de la población quilombola en el conjunto de los derechos fundamentales, abarcando derechos individuales y colectivos, sociales, políticos y económicos.

En este contexto, cabe destacar el reconocimiento del derecho a la tierra, previsto en el artículo 68 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), así como la protección de la cultura afrobrasileña en los artículos 215 y 216 de la Constitución.

En el ámbito infraconstitucional, importantes normativas consolidan este reconocimiento. El Decreto n.º 4.887/2003 regula los procedimientos de identificación, econocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras quilombolas. El Decreto n.º 6.040/2007 instituye la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales. Más recientemente, la Orden FCP n.º 85, de 16 de marzo de 2026, establece el Registro General de Comunidades Quilombolas y los procedimientos para la expedición del Certificado de Autodefinición en el ámbito de la Fundación Cultural Palmares.

De manera complementaria, el Protocolo para el enjuiciamiento con perspectiva racial (2024), elaborado con la participación activa del movimiento quilombola, incorporó las directrices y experiencias de las comunidades, reconociendo sus especificidades históricas y socioculturales. En el mismo sentido, la Resolución del CNJ n.º 599/2024 instituyó la Política Judicial de Atención a las Comunidades Quilombolas, promoviendo directrices estructurales para asegurar un acceso cualificado a la justicia, el respeto a los territorios y la garantía de los derechos colectivos. A este conjunto se suma la ADPF 742, juzgada por el Tribunal Supremo Federal, que reconoció la obligación del Estado de adoptar medidas específicas de protección de las comunidades quilombolas en contextos de grave vulnerabilidad.

En el ámbito internacional, aunque existe un marco normativo que reconoce los derechos de las comunidades quilombolas, su aplicación sigue encontrando obstáculos importantes. La puesta en marcha de proyectos en territorios tradicionales, a menudo sin que se lleve a cabo una consulta libre, previa e informada, tal y como prevé el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, constituye una violación de derechos y pone de manifiesto las deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado.

A esto se suma la lentitud de los procesos de titulación llevados a cabo por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra). Las estimaciones indican que, al ritmo actual, se necesitarían más de dos mil años para titular todos los territorios quilombolas con procesos abiertos en el organismo. A ello se suman, además, las desigualdades en la estructura de la propiedad de la tierra y las limitaciones institucionales de las políticas públicas. Este conjunto de factores mantiene a las comunidades en una situación de inseguridad territorial, lo que aumenta su exposición a conflictos, amenazas y violaciones de derechos.¹²

En el ámbito de las políticas públicas, destacan iniciativas orientadas a promover la equidad y ampliar el acceso a los derechos, como el Programa Aquilomba Brasil, centrado en las infraestructuras, la inclusión productiva y el desarrollo sostenible. La Ley n.º 10.639/2003 estableció la obligatoriedad de la enseñanza de la historia y la cultura afrobrasileña y africana, mientras que la Ley n.º 14.723/2023 amplió los mecanismos de inclusión educativa. En el ámbito de la salud, las políticas específicas del Sistema Único de Salud (SUS) comenzaron a tener en cuenta las necesidades de la población negra y de las comunidades tradicionales, como la Política Nacional de Salud Integral de las Poblaciones del Campo, de la Selva y de las Aguas (PNSIPCFA) y la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN).

Sin embargo, a pesar del marco normativo existente, más de tres décadas después del hito constitucional, la población quilombola sigue enfrentándose a limitaciones en el acceso a la ciudadanía plena.

12 TIERRA DE DERECHOS. Siete años después de la histórica victoria en la ADI Quilombola, el Estado sigue ignorando la urgencia de la titulación de las comunidades quilombolas. 2025.

Disponible en: <https://terradedireitos.org.br/> Consultado el 16 de abril de 2026.

Persisten importantes desigualdades en los indicadores de *salud, educación, seguridad y acceso a los derechos*, lo que pone de manifiesto la necesidad de reforzar las políticas públicas y de poner en marcha medidas integradas que garanticen el ejercicio efectivo de dichos derechos.



4.2 Marcos normativos de protección a la mujeres

Los compromisos nacionales e internacionales asumidos por Brasil constituyen un hito fundamental para la protección de los derechos de las mujeres, lo que refuerza la necesidad de políticas específicas, eficaces y sensibles a las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad. Estos avances son fruto de la lucha histórica de los movimientos de mujeres y de la incidencia política en la elaboración de agendas públicas. Sin embargo, persisten importantes lagunas y limitaciones que comprometen la eficacia de las medidas de protección colectiva, territorial e interseccional, lo que pone de manifiesto que, a pesar de los compromisos asumidos, aún queda un largo camino por recorrer para garantizar la seguridad integral y la igualdad de derechos para todas las mujeres.

En el ámbito internacional, destaca la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el órgano encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Ratificada por Brasil en 1984, la Convención impone al Estado la obligación de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad sustantiva en todas las esferas de la vida, estableciendo parámetros internacionales que orientan la formulación de políticas públicas y mecanismos de protección de la mujer en diversos contextos sociales, económicos, políticos y culturales.

A ello se suman hitos fundamentales como la Conferencia de Viena (1993) y la Plataforma de Acción de Pekín (1995). En el ámbito regional, la Convención de Belém do Pará (1994) establece que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos e impone al Estado la obligación de prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia. Otras agendas globales, como la Conferencia de El Cairo (1994) y la Agenda 2030 de la ONU, especialmente el ODS 5, refuerzan el compromiso con la protección integral de las mujeres y las niñas. La Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos (1998) complementa este conjunto al afirmar el deber del Estado de proteger a las defensoras amenazadas.

A nivel nacional, destacan hitos legislativos como la Ley María da Penha (Ley n.º 11.340/2006), que establece mecanismos para prevenir y combatir la violencia doméstica y familiar, y la Ley del Femicidio (Ley

n.º 13.104/2015), que tipifica como delito atroz el asesinato de mujeres por motivos de género, reforzando la protección jurídica y la rendición de cuentas en los casos de violencia contra las mujeres.

Además de estos hitos, el Poder Judicial también ha avanzado en la incorporación de directrices específicas para hacer frente a las desigualdades estructurales. El Protocolo para el enjuiciamiento con perspectiva de género (2021) consolidó orientaciones para que las magistradas y los magistrados reconozcan y combatan los estereotipos de género en el proceso judicial, reforzando la centralidad de la protección de las mujeres.

Este marco se complementa con políticas nacionales que estructuran redes integradas de protección de las mujeres, como la Política Nacional y el Pacto Nacional de Lucha contra la Violencia contra las Mujeres, el Programa «Mujer, Vivir sin Violencia», así como centros de atención como la Casa de la Mujer Brasileña, centros de referencia, refugios y el servicio de denuncia «Marque 180».

Sin embargo, Brasil registró 1.492 feminicidios en 2024, la cifra más alta desde que se tipificó este delito en 2015, lo que equivale a una media de cuatro mujeres asesinadas al día por el simple hecho de ser mujeres, lo que pone de manifiesto la persistencia de la violencia de género y la urgente necesidad de políticas públicas de protección eficaces.

En este contexto, el Estado brasileño sigue careciendo de normas y políticas específicas que reconozcan a las mujeres quilombolas como un grupo particularmente vulnerable y blanco de múltiples formas de violencia. La creación, en 2024, del Foro Nacional Permanente para el Diálogo sobre la Promoción de Estrategias de Fortalecimiento de las Políticas Públicas para las Mujeres Quilombolas, instituido por la Orden Ministerial n.º 3030/2023 del Ministerio de la Mujer, representa un avance relevante, al ofrecer un espacio de articulación y elaboración de aportaciones para políticas públicas dirigidas a este grupo históricamente invisibilizado. Sin embargo, el proceso de elaboración de leyes, programas y acciones dirigidas a las mujeres quilombolas sigue siendo incipiente, lo que pone de manifiesto la necesidad de un mayor compromiso estatal para convertir estos diálogos en medidas concretas, eficaces y estructurales.

Os líderes adoecem
por *não terem*
garantias dos
direitos humanos!



En resumen, Brasil alberga a más de 660.000 mujeres quilombolas, mujeres que siguen enfrentándose a obstáculos estructurales para acceder a la justicia. Dichas barreras afectan tanto a los procesos colectivos, como a los relacionados con la regularización de la propiedad de la tierra, como a las demandas individuales relacionadas con los derechos fundamentales que las afectan de manera desproporcionada. La persistencia de estas deficiencias pone de manifiesto la necesidad urgente de políticas públicas y mecanismos jurídicos eficaces, capaces de garantizar la protección integral y el pleno acceso a la justicia para las mujeres quilombolas.

5. Diagnóstico y justificación

En los últimos años, Brasil ha registrado un alarmante aumento de la violencia contra los quilombolas, lo que pone de manifiesto la persistencia de un panorama de racismo estructural, conflictos territoriales y omisión estatal. Este contexto afecta de manera aún más intensa a las mujeres quilombolas defensoras de los derechos humanos, que se enfrentan a la superposición de la violencia de género y la violencia étnico-racial, a menudo invisibilizadas y poco denunciadas por las estructuras oficiales de protección.

La violencia revela un patrón de extrema brutalidad que combina golpes, torturas físicas y psicológicas, mutilaciones, violaciones y ejecuciones, a menudo llevadas a cabo en sus hogares o en espacios comunitarios como forma de castigo ejemplar. El uso de armas de fuego de gran calibre, machetes y puñales pone de manifiesto tanto la letalidad como la dimensión ritualizada del odio dirigido hacia los cuerpos de estas mujeres, cuyos asesinatos no solo pretenden eliminar a las líderes, sino también borrar la fuerza política y territorial que representan.

Según datos de la CONAQ, entre 2016 y 2024 se registraron 22 casos de asesinatos, con la mayoría de las víctimas ocupando puestos de liderazgo político y una edad media de 47 años, incluyendo un número significativo de mujeres de edad avanzada. La recurrencia de estos delitos, sumada a las amenazas denunciadas previamente sin una respuesta adecuada, pone de manifiesto no solo la actuación de los acaparadores de tierras, las milicias privadas y los matones, sino también la omisión del Estado.

Entre 2021 y 2023, al menos 33 mujeres quilombolas vieron sus vidas en peligro, lo que confirma que la violencia es sistemática y está profundamente vinculada a la defensa ambiental, territorial y comunitaria que ellas protagonizan.

La protección efectiva de estas defensoras pasa, por lo tanto, por la garantía de los derechos territoriales de los quilombolas (demarcación, titulación y salvaguardias medioambientales) y por políticas públicas que aseguren su integridad física, política y cultural, reconociendo que defender el territorio es, para estas mujeres, defender su propia vida y la continuidad de sus pueblos.

En este sentido, la ausencia de políticas públicas específicas y de protocolos sensibles a las realidades territoriales y culturales de las mujeres quilombolas pone de manifiesto una laguna histórica en el cumplimiento de las obligaciones del Estado brasileño, previstas tanto en la Constitución Federal como en las recomendaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT y la CEDAW.

En este contexto, resulta igualmente importante destacar el Programa de Protección a los Defensores de los Derechos Humanos (PPDDH), creado en 2004, una política orientada a la protección de personas amenazadas por su actuación en la defensa de los derechos humanos en situaciones de riesgo o amenaza. En 2023, el Decreto n.º 11.867 instituyó el Consejo Deliberativo Federal (CONDEL), encargado de decidir sobre los casos en el ámbito del Ministerio de Derechos Humanos, con una composición paritaria entre el Gobierno y la sociedad civil. La CONAQ forma parte de este consejo, contribuyendo directamente a la formulación y deliberación de las políticas de protección.

En la actualidad, el ámbito de actuación del Programa de Protección abarca formalmente todo el territorio nacional y se lleva a cabo mediante convenios celebrados entre la Unión y los estados, lo que permite la existencia tanto de estructuras federales como estatales. Las 27 unidades de la Federación cuentan con el apoyo de alguna de estas instancias, ya sean federales o estatales; sin embargo, este marco institucional no ha sido suficiente para garantizar la eficacia de la protección, ya que la cobertura nacional no se traduce automáticamente en respuestas adecuadas y eficientes ante las situaciones de riesgo a las que se enfrentan las defensoras y los defensores de los derechos humanos.

Según datos de la Coordinación de Apoyo del PPDDH, 10 estados cuentan actualmente con Programas Estatales de Protección (Pará, Amazonas, Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Bahía, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Mato Grosso). En el resto de los estados, el seguimiento lo lleva a cabo exclusivamente el Programa Federal, presente en 18 estados y respaldado por equipos regionales que actúan de forma descentralizada en 5 de ellos.

En lo que respecta a los defensores de los quilombos, el PPDDH realiza un seguimiento de 247 personas, de las cuales 91 son mujeres, y ha registrado la incorporación de 8 nuevos líderes de los quilombos entre agosto y septiembre de 2025. La distribución de estos casos por el territorio pone de manifiesto tanto la capilaridad de las situaciones de riesgo como la insuficiencia estructural de los mecanismos disponibles, lo que refuerza la necesidad de medidas de emergencia específicas, especialmente ante el aumento de las amenazas y la limitada capacidad de respuesta del programa.



ESTADO	QUILOMBOLAS	MUJERES QUILOMBOLAS
Amazonas	4	0
Amapá	4	1
Bahia	18	9
Ceará	15	6
Espirito Santo	20	9
Goias	6	1
Maranhão	48	13
Minas Gerais	31	7
Mato Grosso	4	4
Pará	21	11
Paraíba	3	2
Pernambuco	6	1
Paraná	12	1
Rio de Janeiro	22	10
Rio Grande do Sul	10	4
Santa Catarina	1	1
Sergipe	14	7
São Paulo	1	0
Tocantins	7	3
TOTAL	239	91

Leyenda: Datos facilitados por la Coordinación de Apoyo del Programa de Protección de Defensores de los Derechos Humanos, Comunicadores y Ecologistas (PPDDH), 2025.

La distribución territorial de los casos atendidos pone de manifiesto que las amenazas contra las mujeres quilombolas están presentes en todas las regiones del país, aunque la capacidad de protección varía significativamente entre los estados. Esta situación se ve agravada por la falta de denuncias, motivada por el miedo a las represalias, la lejanía de las instituciones y la inexistencia de políticas específicas dirigidas a las mujeres quilombolas. Además, el PPDDH no cuenta con metodologías adecuadas para la protección colectiva de las comunidades quilombolas, ni tampoco con protocolos que tengan en cuenta las particularidades que viven estas mujeres. Las consecuencias de estas carencias son directas y profundas: enfermedades físicas y emocionales, desplazamientos forzados, pérdida de ingresos, ruptura del modo de vida, sobrecarga de cuidados y limitación de la participación política. Dado que muchas de estas mujeres son líderes en sus quilombos y responsables del mantenimiento de las prácticas culturales, productivas y territoriales, la violencia que las afecta acaba repercutiendo en toda la comunidad.

En síntesis, este Plan de Protección de Emergencia se presenta como una respuesta necesaria e inmediata ante el agravamiento de las amenazas, la insuficiencia de las políticas de seguridad existentes y las desigualdades históricas que marcan la vida de las mujeres quilombolas. Al proponer acciones integradas, intersectoriales y sensibles a las especificidades territoriales de las comunidades, el plan reafirma el compromiso con la protección de la vida, la dignidad y la autonomía de estas mujeres. Más que un conjunto de medidas puntuales, se trata de un instrumento estratégico para fortalecer las redes de atención, ampliar los mecanismos de seguridad y garantizar las condiciones para que las mujeres quilombolas sigan desempeñando sus roles como líderes y sujetos políticos centrales en la defensa de los derechos humanos y de los territorios. Así, este plan no solo aborda la emergencia del presente, sino que también sienta las bases para la construcción de políticas duraderas, capaces de promover la protección de las mujeres quilombolas en todo el país.

6. Amenazas identificadas por mujeres quilombolas

En contexto del conflicto por la tierra, el territorio y los recursos naturales, la violencia contra las defensoras quilombolas se agrava, afectando tanto a su integridad física como a los fundamentos colectivos de sus modos de vida. En su condición de protagonistas en la protección territorial, la preservación de los conocimientos ancestrales y la organización comunitaria, se convierten en el objetivo de prácticas de intimidación, silenciamiento y expropiación, lo que revela de la articulación entre el racismo, el patriarcado y los intereses económicos en la producción de estas violencias.¹³

A partir de los relatos de las mujeres quilombolas, la noción de amenaza trasciende la definición restringida de comunicación explícita de intención de daño, asumiendo un carácter ampliado y multidimensional, expresado a través de acciones directas, indirectas y estructurales que afectan a la vida, el territorio, la autonomía y los modos de existencia colectiva. En este sentido, listamos los principales puntos relatados por las mujeres al abordar el tema de las amenazas. Esta comprensión articula diferentes dimensiones.¹⁴

13 O HOJE. Brasil registra 486 ataques contra defensores de los derechos humanos en dos años. 2025.

Disponible en: <https://ohoje.com/2025/08/25/brasil-registra-486-ataques-a-defensores-de-direitos-em-dois-anos/>.

Consultado el: 16 de abril de 2026.

14 La concepción de «amenaza» adoptada en este trabajo no se limita a la definición prevista en el art. 147 del Código Penal brasileño, que la caracteriza como la comunicación de un daño injusto y grave por medios verbales, escritos, gestuales o simbólicos, dirigida a una persona determinada. A partir de los relatos de las mujeres quilombolas defensoras de los derechos humanos, la amenaza se entiende como un fenómeno amplio, procesual y multidimensional, que abarca prácticas directas e indirectas de intimidación, que inciden no solo sobre los individuos, sino también sobre las colectividades y los territorios. Esta concepción abarca dimensiones territoriales, simbólicas, psicológicas e institucionales, que a menudo no captan las categorías penales tradicionales, por lo que excede el marco del art. 147 del Código Penal y dialoga con otros campos normativos y categorías jurídicas más amplias.

a) Amenazas a la integridad física y a la vida

* Vigilancia y presencia intimidatoria en el territorio, caracterizada por la presencia frecuente del agresor en las inmediaciones de la comunidad y del domicilio, además del uso de tecnologías como drones sobre las viviendas, lo que supone una vigilancia continua y genera miedo, coacción y restricciones en la vida cotidiana. Incluye también el seguimiento por parte de terceros de la información sobre las rutinas y los desplazamientos de las defensoras.

* Amenazas directas de muerte, expresadas verbalmente, por escrito o de forma simbólica, que indican un riesgo inminente para la integridad física, con menciones a formas de ejecución, como la excavación de fosas.

* Intimidación armada, caracterizada por la circulación de personas armadas o encapuchadas y por la exhibición de armas de fuego frente a las residencias, como estrategia de demostración de poder y de amenaza de violencia letal.

* Producción de noticias falsas, utilizadas para construir narrativas que buscan legitimar posibles actos de violencia, como el etiquetado de «invasor» o «ladrón de tierras».

* Ataques al espacio doméstico y violación de la vivienda, incluyendo el derribo de vallas, la invasión de residencias y de la asociación, comprometiendo la protección y la seguridad del espacio privado.

b) Amenazas extensivas al núcleo familiar.

* La extensión de las amenazas al núcleo familiar, que afecta directamente a los familiares y amplía el alcance del riesgo, lo que convierte al grupo familiar en un blanco constante.

* La exposición de las personas mayores a situaciones de violencia, con repercusiones físicas y emocionales, además de una mayor vulnerabilidad de este grupo.

c) Amenazas institucionales y connivencia estatal

* La connivencia estatal y la alineación con intereses que violan los derechos, cuando el Estado actúa directa o indirectamente en colaboración con los agentes responsables de la violencia, ya sea por acción, omisión o favorecimiento de intereses privados.

* Deslegitimación de las reivindicaciones territoriales y trato desigual, con una descalificación recurrente de las reivindicaciones y denuncias de las comunidades, lo que dificulta el reconocimiento de la gravedad de las violaciones y refuerza las desigualdades en el acceso a los derechos.

* Criminalización de los líderes e inversión de responsabilidades, cuando la actuación institucional traslada la condición de víctima a la de sospechoso, especialmente tras la intervención de los cuerpos de seguridad, lo que genera procesos de criminalización y revictimización.

* Identificación nominal de los líderes en documentos oficiales, en contextos de conflicto, exponiendo a las personas tras acciones de denuncia y resistencia.

* Ausencia de reconocimiento formal de los territorios y obstáculos documentales, incluidos conflictos de intereses en las oficinas del registro civil y la retención u ocultación de documentos, lo que debilita la seguridad jurídica de las comunidades.

* Actuación ambigua de las fuerzas de seguridad, en la que la presencia policial, aunque formalmente asociada a la protección, puede generar tensión y, en algunos casos, favorecer situaciones de cooptación de agentes públicos.

d) Ataques al territorio, a la vivienda y a los modos de vida

* Violencia contra los animales como forma de coacción, con la muerte intencionada de animales de cría y el envenenamiento de animales domésticos, lo que genera impactos emocionales y económicos en las comunidades.

* Contaminación ambiental por veneno, evidenciada por la muerte de animales y la presencia de sustancias tóxicas en los recursos hídricos, lo que indica su propagación por el territorio.

* Quemas e incendios como forma de ataque territorial, lo que contribuye a la degradación ambiental y al aumento de la inseguridad.

* Uso de plaguicidas en las proximidades del territorio, lo que afecta al suelo, al agua y a las condiciones de vida de la comunidad.

* Comprometimiento de las actividades tradicionales, con impacto en las prácticas productivas, culturales y los conocimientos, lo que perjudica la reproducción social de las comunidades.

* Actuación de grupos armados y del crimen organizado, lo que amplía el contexto de violencia e intensifica la exposición de los líderes, especialmente de las mujeres.

* Control territorial por parte de agentes externos, con disputas y explotación de los recursos naturales, lo que aumenta los conflictos y la violencia dirigida contra las comunidades.

* Expulsión violenta e impedimento de la permanencia de las defensoras en el territorio, consolidando el control mediante la fuerza.

e) Amenazas relacionadas con el género y la sexualidad

* Las amenazas se dirigen contra las mujeres que ocupan puestos de liderazgo, tanto en la esfera política como en la comunitaria, quienes suelen ser el objetivo principal de la intimidación y la persecución, lo que pone de evidencia un patrón de violencia destinado a debilitar su labor.

* Incitación a la violencia y amenazas de muerte con perspectiva de género, con discursos que defienden la eliminación de las mujeres líderes, incluyendo amenazas directas y contenido de carácter sexual.

* Incluye humillaciones, insultos, lenguaje sexista, racista y homófobo, además de ataques a la reputación de las mujeres líderes cis y trans, a menudo deslegitimando su actuación política.

.....

El análisis de las amenazas pone de evidencia que la violencia contra las mujeres quilombolas no es un fenómeno aislado ni episódico, sino que resulta de la interacción entre factores de género, raza/etnia, sexualidad y territorio, así como entre diferentes agentes e intereses. La convergencia de proyectos económicos orientados a la explotación de los territorios, la omisión o connivencia estatal, la actuación de grupos armados y la circulación estratégica de información sobre las comunidades genera un escenario persistente de vulnerabilidad. En este contexto, las amenazas deben entenderse como estructurales, lo que exige respuestas integradas que articulen la protección territorial, el fortalecimiento comunitario y la responsabilización de los violadores.

.....

7. Ejes fundamentales del Plan de Emergencia para la Protección de las Mujeres Quilombolas Defensoras de los Derechos Humanos

.....
“La resistencia es colectiva, y la protección también debe serlo.”

Colectivo de Mujeres de la CONAQ
.....

El Plan de Emergencia para la Protección de las Mujeres Quilombolas organiza sus acciones en ejes estratégicos que tienen por objeto responder, de manera integrada, a las múltiples dimensiones de la violencia y las violaciones de derechos a las que se enfrentan. Estos ejes articulan la protección territorial, la seguridad, el acceso a la justicia, el fortalecimiento institucional y la garantía de los derechos sociales, reconociendo que la defensa de la vida de las mujeres quilombolas está directamente vinculada a la preservación de los territorios tradicionales y a la afirmación de sus propias formas de organización y resistencia. Al presentar estos ejes, el plan busca orientar las intervenciones coordinadas entre el Estado y la sociedad civil, centrándose en la prevención de riesgos, la actuación rápida ante situaciones de amenaza y el fortalecimiento de la protección de las mujeres quilombolas.



IONAL
TE
OESTE

gencial
o e
o de
quilombolas

AFUNÉ

CONAQ
Coordenação Nacional de
Articulação das Comunidades
Negras Rurais Quilombolas

EJE 1 - Reestructuración del Sistema de Protección (PPDDH): Protección territorial y comunitaria

Problemas identificados

*** Metodologías de protección inadecuadas para las realidades quilombolas:** Las estrategias adoptadas por el PPDDH no tienen en cuenta las especificidades socioculturales de los territorios quilombolas y limitan la protección a los líderes amenazados, con escasa inclusión familiar. Este enfoque individualizado resulta insuficiente ante la violencia que se ejerce de forma colectiva y territorial, lo que deja a las familias y comunidades igualmente expuestas a los riesgos.

*** Ausencia de protocolos específicos y mecanismos de respuesta rápida para los territorios quilombolas:** El PPDDH carece de protocolos adecuados para atender a los quilombos geográficamente distantes o de difícil acceso, lo que limita la capacidad de respuesta en situaciones de emergencia.

*** Falta de comprensión de la protección colectiva para las mujeres quilombolas:** El Programa de Protección no ha contemplado adecuadamente la perspectiva colectiva de las mujeres quilombolas, cuya seguridad y derechos están intrínsecamente ligados a la protección de sus familias y comunidades. Las medidas actuales, estructuradas de forma predominantemente individual, acaban por no atender a las especificidades de estos grupos, viéndose a menudo dificultadas por procedimientos burocráticos complejos que limitan el acceso efectivo a la protección.

*** Baja representación de los quilombolas en la estructura del programa:** El PPDDH cuenta con una escasa presencia de profesionales quilombolas en sus equipos, lo que reduce la confianza de las defensoras y dificulta una protección acorde con las realidades de los territorios. La ausencia de estos profesionales limita la atención cualificada y la acogida adecuada, lo que refuerza la necesidad de invertir y contratar a personas quilombolas para que el programa sea más eficaz y culturalmente sensible.

*** Inadecuación de la fuerza de seguridad designada:** La vinculación de la protección a la Policía Militar resulta inadecuada para los territorios quilombolas bajo jurisdicción federal. La ausencia de una actuación di-

recta de la Policía Federal compromete la respuesta ante las amenazas, genera inseguridad y puede reproducir conflictos locales, lo que reduce la confianza de las comunidades en el sistema de protección.

*** Centralización urbana y distanciamiento territorial:** El PPDDH mantiene una estructura altamente centralizada en las capitales, lo que genera un distanciamiento territorial respecto a las comunidades quilombolas y dificulta las respuestas rápidas. Esta centralización impide un seguimiento continuo, reduce la eficacia de las acciones y refuerza la percepción de ausencia del Estado en los territorios.

*** Fragilidad en la cualificación y adecuación de los equipos técnicos:** Los equipos del PPDDH presentan limitaciones en cuanto a formación y preparación para actuar en los territorios quilombolas, lo que compromete la eficacia de las acciones. Falta capacitación específica, sensibilidad intercultural y mecanismos de evaluación continua de los profesionales, lo que da lugar a una atención inadecuada y a una baja confianza de las defensoras en el programa.

*** Subcontratación inadecuada de la instalación de equipos de seguridad:** La responsabilidad de la instalación y el mantenimiento de las cámaras se traslada a las propias comunidades, sin que el programa envíe profesionales especializados, lo que compromete el funcionamiento adecuado de los equipos y hace que la protección resulte ineficaz.

*** Protección limitada a medidas simbólicas:** Las acciones actuales, centradas principalmente en contactos telefónicos y comunicaciones superficiales, ponen de manifiesto la ausencia de medidas materiales efectivas para la mitigación del riesgo. Este enfoque insuficiente deja a las defensoras expuestas, sin seguimiento territorial, sin presencia de equipos sobre el terreno y sin protocolos de respuesta rápida ante amenazas reales.

*** Ausencia de análisis personalizados de riesgo y de acciones operativas eficaces:** El programa no lleva a cabo evaluaciones específicas y continuas de las situaciones de riesgo a las que se enfrentan las defensoras quilombolas, y carece de profesionales capacitados, seguimiento presencial y revisiones periódicas. Sin estas medidas técnicas y operativas, la protección sigue siendo superficial y paliativa, incapaz de prevenir ataques, reducir vulnerabilidades o garantizar la integridad física y emocional de las defensoras y sus comunidades.

*** Protección presencial insuficiente e inadecuada:** Los equipos técnicos del programa no realizan atenciones presenciales en los territorios, lo que limita la comprensión real de las amenazas e impide la inclusión de las familias en el proceso de protección. Las medidas implementadas en algunos casos, como las visitas domiciliarias de la Policía Militar dos veces por semana, resultan ineficaces y generan inseguridad, ya que muchas defensoras quilombolas no consideran confiables a los agentes de policía.

Recomendaciones:

Garantizar una presencia continua en el territorio, una escucha activa de las defensoras y medidas de protección estructuradas, evitando los desalojos forzosos y las medidas simbólicas, con el fin de asegurar la seguridad, la dignidad y la protección efectiva de las líderes y sus comunidades.

*** Definir previamente la institución responsable de la gestión del PPDDH en cada estado, evaluando su compromiso público y su trayectoria en la defensa de los derechos humanos y de las comunidades quilombolas.**

*** Seleccionar y contratar a profesionales del ámbito de los derechos humanos con experiencia práctica, sensibilidad territorial y experiencia en contextos de riesgo, garantizando que las acciones del programa sean participativas y se ajusten a la realidad de los territorios quilombolas. Complementar la contratación con formación continua y una evaluación rigurosa de, como mínimo, cuatro meses, garantizando competencias técnicas, sociales y humanitarias adecuadas para la protección integral de las defensoras y las comunidades.**

*** Desarrollar protocolos estructurados y equipos especializados para actuar de inmediato ante incendios, ataques colectivos, destrucción ambiental y otras emergencias, garantizando una protección efectiva a las comunidades quilombolas y teniendo en cuenta la complejidad territorial y los riesgos colectivos a los que se enfrentan las defensoras.**

*** Fortalecimiento de la protección integral mediante análisis de riesgos y respuestas inmediatas: Implementar evaluaciones de riesgo continuas, participativas y detalladas, con protocolos específicos para situaciones extremas. Garantizar medidas de seguridad inmediatas, incluyendo presencia en el territorio, instalación de equipos y atención psicológica especializada. Ampliar la capacidad operativa del programa con profesionales**

capacitados, equipos multidisciplinarios y guardias de urgencia, asegurando derivaciones claras, seguimiento técnico constante y una respuesta institucional transparente.

- * Rediseñar la estructura del PPDDH en los estados, garantizando la independencia de los gobiernos estatales para evitar conflictos de intereses, aumentar la confianza de las defensoras y asegurar una protección imparcial, eficaz y libre de represalias institucionales.

- * Proporcionar equipos de vigilancia con capacidad de grabación, almacenamiento seguro de imágenes, captura de fotografías y vigilancia continua, integrados en sistemas de alerta y seguimiento remoto, garantizando que las tecnologías sean plenamente operativas para la prevención de agresiones, la protección efectiva y la obtención de pruebas.

- * Garantizar que todos los gastos relacionados con el funcionamiento de los equipos de protección, como Internet, la electricidad y el mantenimiento de las cámaras y los sistemas de vigilancia, corran a cargo del programa, evitando que la responsabilidad recaiga sobre las defensoras y garantizando una protección efectiva y continua.

Protección territorial y estrategias contextualizadas: Implementar medidas de protección que se lleven a cabo principalmente en el territorio de las defensoras, evitando los desalojos forzosos y fortaleciendo la seguridad comunitaria. Establecer visitas técnicas periódicas, evaluaciones de riesgo sobre el campo y acciones interseccionales que tengan en cuenta el género, la raza y el contexto territorial. Garantizar la participación directa de las defensoras en la elaboración de las estrategias, proporcionando apoyo psicológico continuo, una infraestructura mínima de seguridad y un acompañamiento adecuado, a fin de asegurar respuestas efectivas y contextualizadas a las vulnerabilidades específicas de los territorios rurales, quilombolas y periféricos.

EJE 2 - Presupuesto y Transparencia

Problemas identificados

✱ **Insuficiencia presupuestaria y fragilidad estructural del PPDDH:** La falta de recursos impide la aplicación de medidas de protección esenciales, como la instalación de equipos de seguridad (cámaras, iluminación exterior, vallado), el refuerzo estructural de las viviendas y las sedes de las asociaciones, y la contratación de servicios de vigilancia remota.

✱ **Insuficiencia de recursos humanos y operativos:** La ausencia de presupuesto para psicólogos y la falta de estructura para desplazamientos y visitas in situ impiden el acompañamiento emocional especializado y la realización de diagnósticos precisos de las situaciones de riesgo a las que se enfrentan las defensoras quilombolas.

✱ **Ausencia de transparencia financiera y de un calendario de inversiones:** Falta de información periódica sobre los recursos destinados al PPDDH. La inexistencia de un calendario oficial de inversiones impide el control social, dificulta la planificación y compromete la confianza de las defensoras en la gestión del programa.

✱ **Ausencia de medios materiales y de seguridad mínima:** La inexistencia de ayuda financiera, sumada a la falta de medidas básicas de seguridad personal, impide que las defensoras dispongan de las condiciones mínimas de transporte, protección y reorganización de sus rutinas ante las amenazas, lo que hace que el programa sea incapaz de prevenir ataques y cumplir su función esencial de protección.

Recomendaciones:

*** Refuerzo presupuestario e institucional:** Ampliar el presupuesto del programa y reforzar el apoyo institucional, garantizando recursos proporcionales a la gravedad de los casos y asegurando la participación activa de las defensoras en la gestión de las acciones. Las medidas deben ser rápidas, integradas y orientadas a la protección territorial e interseccional, evitando que el programa se quede en algo simbólico y que las líderes sigan siendo vulnerables.

*** Transparencia y seguimiento presupuestario:** Establecer un calendario oficial de inversiones con objetivos mensuales y trimestrales, accesible a las comunidades quilombolas, las organizaciones asociadas y los órganos de control, para el seguimiento detallado de contratos, transferencias, gastos y acciones de emergencia, garantizando un control social efectivo y una ejecución eficiente de los recursos. Identificación de la cantidad de recursos, los montos invertidos y el plan de gastos.

*** Fondo de emergencia para la protección:** Crear un fondo específico para disponer de recursos inmediatos destinados a desplazamientos, protección territorial, alojamiento temporal y acciones rápidas ante amenazas, garantizando una respuesta ágil y eficaz a las necesidades de las defensoras quilombolas.

EJE 3 - Comunicación, visibilidad y acceso a la información

Problemas identificados

✱ **Fallas graves en la comunicación con el equipo del programa:** Las defensoras se enfrentan a dificultades recurrentes para ponerse en contacto con el PPDDH, con respuestas tardías o inexistentes, lo que las deja desamparadas y vulnerables en situaciones que exigen una respuesta inmediata.

✱ **Debilidades en la gobernanza y los criterios de inclusión:** El programa presenta opacidad en los criterios de ingreso, permanencia y baja, con canales de diálogo ineficaces y respuestas lentas o inexistentes a las demandas de las defensoras. La baja arbitraria de las beneficiarias aumenta los riesgos críticos, ya que retira abruptamente la protección institucional sin ofrecer alternativas de emergencia.

✱ **Ausencia de respuestas rápidas y apoyo de emergencia:** Se produce un retraso en la atención de situaciones urgentes, sin una oferta ágil de apoyo financiero o logístico, lo que impide los traslados inmediatos y deja a las defensoras sin medios para garantizar su propia seguridad.

✱ **Exclusión y restricciones de acceso al PPDDH:** Los criterios actuales de acceso al PPDDH presentan limitaciones significativas. La exigencia de demostrar la relación de causalidad y la actualidad de las amenazas, unida a la necesidad de cumplir estrictamente las normas del programa y de respetar plazos cortos para completar la documentación o la localización, dificulta el acceso de las líderes que actúan en contextos rurales, aislados o con comunicaciones limitadas. Durante los rechazos, no hay garantías de protección temporal, lo que deja a las mujeres vulnerables a ataques, violencia y presiones continuas.

Recomendaciones:

* **Ampliación del acceso a la información y agilización de la atención:** El PPDDH debe garantizar canales accesibles para que las defensoras obtengan información sobre sus derechos, prestaciones y procedimientos del programa, además de asegurar respuestas rápidas en situaciones de emergencia, fortaleciendo su capacidad de actuación y resistencia en la defensa de los derechos humanos.

* **Visibilidad de la lucha de las mujeres quilombolas:** La violencia contra las mujeres quilombolas sigue siendo invisibilizada, como lo demuestra el asesinato de líderes que, a pesar de desempeñar un papel estratégico en la defensa de los derechos humanos, no contaron con una protección efectiva por parte del Estado.

* **Fortalecimiento del compromiso comunitario y la mediación:** El PPDDH debe dar prioridad a estrategias de diálogo con las comunidades, campañas de información sobre derechos y protección, alianzas con líderes locales y mediación de conflictos.

* **Participación y escucha activa de las líderes:** El PPDDH debe establecer canales permanentes de diálogo y participación directa de las líderes quilombolas, garantizando que las estrategias de protección se construyan a partir de la experiencia concreta de quienes viven los riesgos a diario.

EJE 4 - Aspectos socioeconómicos y sustento de la vida

Problemas identificados

✱ **Falta de apoyo financiero adecuado:** La mayoría de los programas de protección no garantizan recursos mínimos y continuos para el desplazamiento, la alimentación, el alojamiento u otras necesidades urgentes. Al ser retiradas de sus territorios, las defensoras suelen enfrentarse a importantes dificultades económicas, lo que las deja en una situación de vulnerabilidad debido al coste de la vida. La oferta limitada y temporal de ayuda financiera impide mantener las condiciones básicas de supervivencia y protección, lo que compromete la seguridad continua no solo de las defensoras, sino también de sus familiares, quienes sufren directamente los efectos de las amenazas.

✱ **Renuencia a incorporarse al programa debido a la vulnerabilidad:** La metodología actual del PP-DDH impone severas limitaciones a los defensores, sin garantizar condiciones mínimas de subsistencia, como ayuda económica, apoyo material o protección básica. Esta falta de apoyo concreto hace que la incorporación al programa se perciba como un riesgo adicional, alejando precisamente a quienes más necesitan protección y comprometiendo la eficacia y la credibilidad de la política.

Recomendaciones:

✱ **Concesión de ayuda económica continua y aplicación de políticas legales específicas:** Garantizar una ayuda económica directa, suficiente y continua que asegure las condiciones básicas de supervivencia, movilidad y protección para las defensoras quilombolas y sus familiares incluidos en el Programa de Protección. Proponer la creación del **proyecto de ley «Mãe Bernadete»**, que contemple: (1) la promulgación de legislación específica orientada a la protección de las mujeres quilombolas a nivel municipal, estatal y federal, en coordinación con las secretarías de la mujer, para hacer frente a la violencia; (2) la creación de una ley que garantice una indemnización a las familias y líderes quilombolas víctimas de violencia; (3) la consolidación de una ayuda financiera adecuada para mantener la protección y garantizar unas condiciones mínimas de vida y seguridad.

✱ **Garantía de subsistencia y remuneración para las defensoras y los defensores:** Instituir mecanismos que permitan la contratación de defensoras por parte de organizaciones e institutos asociados, fortaleciendo la protección económica, jurídica e institucional y promoviendo la continuidad de las acciones de defensa de los derechos humanos.

EJE 5 - Coordinación interinstitucional y respuesta rápida

Problemas identificados

*** Incapacidad para garantizar una protección integral debido a la falta de coordinación institucional:**

La ausencia de una coordinación efectiva entre el PPDDH, los organismos públicos, las fuerzas de seguridad y el sistema judicial impide dar respuestas rápidas, llevar a cabo investigaciones rigurosas y exigir responsabilidades a los agresores. Sin integración institucional, las medidas de protección se vuelven aisladas e insuficientes.

*** Escasa eficacia en la reducción de amenazas y violencia:** El programa no logra impedir la continuidad o el agravamiento de las intimidaciones y agresiones contra las defensoras quilombolas, ya que carece de un seguimiento continuo y de medidas prácticas de protección, lo que da lugar a respuestas burocráticas sin impacto real sobre el contexto de violencia.

*** Fragilidad en la promoción efectiva de los derechos humanos:** La falta de coordinación con los organismos de seguridad, de respuestas firmes y de estrategias de resolución de conflictos reduce el PPDDH a un mecanismo burocrático y, en la mayoría de los casos, puntual, incapaz de garantizar y promover los derechos de manera concreta.

*** Las mujeres quilombolas se enfrentan a importantes barreras para acceder a la protección integral y a la justicia, entre ellas obstáculos lingüísticos, geográficos y económicos.** La cobertura insuficiente y la lejanía de los centros de acogida, las Casas de la Mujer Brasileña y las comisarías especializadas limitan la respuesta estatal a la violencia de género.

Recomendaciones:

* **Articulación interministerial estructurada:** Establecer una coordinación obligatoria y permanente con la Policía Federal (PF), el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar (MDA) y el Ministerio de la Mujer, la Fundación Cultural Palmares y el INCRA, garantizando respuestas coordinadas a los conflictos de tierras, la regularización de la tenencia de la tierra, los delitos ambientales y la protección de las defensoras de los derechos humanos.

* Actuación coordinada con las Defensorías Públicas, el Ministerio Público y las organizaciones de derechos humanos.

* **Fortalecimiento de la coordinación institucional:** Crear agendas permanentes de coordinación entre ministerios y órganos del Ejecutivo, incorporando experiencias prácticas de las defensoras quilombolas en el equipo técnico, para garantizar respuestas integradas, prioridad política y eficacia en la protección, superando el aislamiento y la fragmentación actual del programa.

* **Fortalecer la capilaridad y la producción de datos sobre la violencia de género:** Ampliar la presencia de equipos de protección a las mujeres en municipios rurales y territorios tradicionales, garantizando el acceso efectivo a servicios como las Comisarías de Atención a la Mujer.

* Los centros de acogida deben respetar el modo de vida, la espiritualidad y las prácticas productivas de las mujeres quilombolas, ofreciendo condiciones compatibles con su realidad urbana o rural. Se debe garantizar que la acogida no implique una pérdida de autonomía, una restricción territorial ni un riesgo de inseguridad alimentaria. Además, es necesario que existan opciones de acogida tanto dentro como fuera de las comunidades, garantizando flexibilidad y protección integral para las defensoras en situación de riesgo.

EJE 6 - Salud mental, apoyo psicosocial y atención integral

Problemas identificados

✱ **Falta de apoyo psicológico especializado:** La mayoría de los programas de protección no cuentan con psicólogos ni con atención continuada, lo que deja a las defensoras sin el acompañamiento emocional adecuado para hacer frente al estrés, el miedo y los impactos traumáticos derivados de las constantes amenazas.

✱ **Falta de asistencia sanitaria integral:** El programa no garantiza un seguimiento adecuado por parte de profesionales de la salud, limitándose a la salud mental y dejando de atender las necesidades físicas, clínicas y preventivas de las defensoras, que siguen expuestas a enfermedades derivadas del estrés, la violencia y los desplazamientos forzados.

✱ **Rotación constante de los equipos:** Dado que el programa funciona con contratos temporales, el cambio frecuente de profesionales obliga a las defensoras a repetir sucesivamente sus relatos de violencia ante equipos desconocidos, lo que genera inseguridad y desgaste emocional, además de comprometer la continuidad y la confianza en la atención.

Recomendaciones:

✱ **Impacto psicosocial de la protección:** La expulsión del territorio y la ruptura de la rutina comunitaria exponen a las defensoras quilombolas a vulnerabilidades que van más allá de la seguridad física, lo que exige una acogida especializada, un apoyo emocional continuo y estrategias de fortalecimiento subjetivo. Sin esta atención integral, la salud mental y la actuación política de las líderes se ven comprometidas. Es urgente que el apoyo psicológico sea una prioridad en las políticas de protección, y no un servicio secundario o puntual, especialmente ante los desplazamientos forzados y la permanencia de los agresores en los territorios.

✱ Garantizar que los profesionales de la salud designados para atender a las comunidades quilombolas cuenten con una formación culturalmente adecuada, preferiblemente pertenecientes a la población quilombola o negra, y comprendan la espiritualidad, las prácticas tradicionales y las especificidades socioculturales de estas comunidades, asegurando una atención integral y respetuosa.

✱ **Acompañamiento psicológico específico:** Implementar un servicio continuo de apoyo psicológico en el marco del programa, evitando la rotación de profesionales y garantizando una capacitación específica para actuar en contextos de violencia, racismo y defensa de los territorios tradicionales, asegurando la confidencialidad, la seguridad y una atención efectiva a las defensoras quilombolas.

✱ **Ausencia de apoyo psicosocial e insuficiencia de capacidad técnica:** la falta de una partida presupuestaria específica para la atención psicológica continua, la escasez de personal técnico y la falta de profesionales especializados comprometen la respuesta ante situaciones de riesgo.

EJE 7 - Protección jurídica y combate a la criminalización

Problemas identificados

✱ **Limitaciones en la asistencia jurídica:** En la actualidad, el programa se limita a ofrecer orientación y acompañamiento jurídico, sin proporcionar asesoramiento jurídico que pueda actuar de forma activa y continua en defensa de las líderes y líderes quilombolas amenazadas. Esta limitación impide que las defensoras cuenten con una representación efectiva en los procesos penales, civiles o administrativos relacionados con las amenazas que sufren, lo que las deja en una situación de vulnerabilidad frente a la violencia, la intimidación y la criminalización de su labor. Además, la falta de apoyo financiero y estructural para sufragar los gastos jurídicos compromete la capacidad de las defensoras para responder a las investigaciones, seguir los procesos o recurrir las decisiones, lo que da lugar a una protección parcial e insuficiente, alejada de las necesidades reales de quienes se enfrentan a constantes riesgos.

Recomendaciones:

✱ **Asesoramiento jurídico integral y presentación de demandas:** Ofrecer un asesoramiento jurídico completo, capaz de actuar directamente en defensa de las defensoras quilombolas, lo que incluye la presentación de demandas contra los agresores y el seguimiento de los procesos relacionados con la protección de los derechos humanos. Garantizar recursos financieros para sufragar las defensas, facilitar el acceso a los organismos públicos y ofrecer una atención acogedora, asegurando la rendición de cuentas efectiva, la reducción de la impunidad y la protección integral de las lideranzas.

✱ Respetar y garantizar la aplicación del derecho al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y las mujeres quilombolas, de conformidad con el Convenio n.º 169 de la OIT, en todas las políticas, programas, proyectos y acciones que afecten a sus territorios.

✱ **Fortalecer el acceso a la protección contra la violencia doméstica:** Implementar acciones específicas para las mujeres quilombolas, garantizando información sobre la Ley Maria da Penha, acceso efectivo a medidas de protección y orientación jurídica continua, prestando atención a las especificidades étnico-raciales y culturales, y supervisando la actuación policial y judicial en las comunidades.

✱ **Garantizar la protección judicial a las familias de las mujeres quilombolas defensoras de los derechos humanos:** Invertir en mecanismos que aseguren el acceso efectivo a las vías judiciales, integrando la condición de defensora de los derechos humanos de la víctima en los protocolos de investigación, juicio y acusación, y garantizando la transparencia y el acceso a la información para los familiares y las comunidades quilombolas.

✱ **Integración con los órganos de investigación y justicia:** Establecer protocolos formales con la Policía Federal, las Fiscalías (estatal y federal), las comisarías especializadas y los tribunales para dar prioridad a las investigaciones de los delitos contra las defensoras de derechos humanos quilombolas. Garantizar la condición de defensora de derechos humanos en todos los procedimientos de investigación y judiciales.

EJE 8 - Gobernanza, gestión y sostenibilidad institucional

Problemas identificados

✱ **Falta de sostenibilidad y de planificación a largo plazo:** El programa, que actualmente se ejecuta mediante acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, opera principalmente con respuestas reactivas, atendiendo únicamente a las necesidades inmediatas de las defensoras quilombolas. Esta estructura debilita la continuidad de las acciones, lo que hace que la protección sea intermitente y dependa de contratos temporales. Además, esto puede generar desigualdad y fragmentación, ya que cada estado puede tener criterios, recursos y prácticas diferentes, lo que compromete la protección continua.

✱ La falta de planificación estratégica y de inversiones a largo plazo impide la consolidación de medidas estructurales, como el acompañamiento jurídico, psicológico y físico permanente, la presencia territorial constante y los protocolos de respuesta rápida. La consecuencia es un programa incapaz de generar seguridad duradera, lo que deja a las defensoras y a sus familias en situación de vulnerabilidad.

✱ **Protección reactiva y puntual:** El programa actúa únicamente ante situaciones de riesgo inmediato, ofreciendo en algunos casos medidas de emergencia como visitas presenciales o patrullas policiales, sin implementar acciones permanentes o estructuradas en los territorios. Este enfoque reactivo impide la consolidación de estrategias de seguridad duraderas.

Recomendaciones:

*** Fortalecimiento de la autonomía comunitaria:** Organizar talleres de formación con las comunidades quilombolas, promoviendo la elaboración participativa de estrategias propias de seguridad territorial. Estas actividades deben valorar la experiencia de las defensoras, garantizando que el género, la raza, el territorio y la acción política orienten las medidas de protección, fortaleciendo las prácticas colectivas y la autonomía de los líderes en la gestión de los riesgos a los que se enfrentan.

*** Protocolos de protección:** Desarrollar protocolos de protección elaborados por las propias comunidades, adaptados a las amenazas específicas de cada territorio y respetando la organización social, la cultura local y las formas tradicionales de cuidado. Este enfoque territorializado garantiza respuestas rápidas, eficaces y adecuadas a la realidad de las defensoras quilombolas.

*** Fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la sostenibilidad institucional:** Garantizar un presupuesto continuo y adecuado, así como la constitución de equipos multidisciplinares capacitados para actuar de manera integrada en materia de seguridad, salud mental y asistencia jurídica. La medida tiene por objeto viabilizar planes de acción eficaces, permitir respuestas rápidas en situaciones de emergencia y garantizar la protección continua y permanente de las defensoras y defensores de los derechos humanos.



CAFU

Plano emergencial para autocuidado de mulheres

26 A 30 DE JULHO
SALVADOR - BAHIA

Agência
Cooperação Espanhola

8. Medidas de emergencia

Según el Manual de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos Quilombolas (2022), cabe destacar la importancia de comprender la realidad territorial. El avance de la regularización de la propiedad de la tierra, aunque esencial para garantizar los derechos, tiende a intensificar los conflictos y a aumentar los riesgos, especialmente para líderes quilombolas.

Ante este escenario de violencia, las medidas de protección de emergencia deben guiarse por la comprensión de que la seguridad constituye una capacidad colectiva de organización, prevención y respuesta ante situaciones de riesgo. En este sentido, la definición de estrategias eficaces exige el análisis articulado de dos elementos centrales: vulnerabilidades y capacidades.

Las vulnerabilidades corresponden a los factores que aumentan la exposición al riesgo, incluyendo las fragilidades individuales, comunitarias e institucionales, así como las condiciones estructurales del territorio. Por su parte, las capacidades se refieren a los recursos disponibles (materiales, organizativos, políticos y comunitarios) que permiten afrontar, mitigar y responder a las amenazas.

La elaboración de estrategias de protección debe partir de la identificación concreta de estas dimensiones, teniendo en cuenta que los riesgos son dinámicos y varían según el contexto territorial, las condiciones políticas locales, la actuación de los agentes públicos, la presencia de intereses económicos en el territorio y la incidencia de la violencia armada o criminal. Las situaciones de riesgo pueden adoptar diversas formas, entre ellas:

- **Situaciones comunes:** Se refieren a sucesos relacionados con la violencia generalizada en el territorio, como hurtos, robos y la actuación de grupos criminales, incluido el tráfico de drogas, que afectan a la seguridad cotidiana de las comunidades.

- **Situaciones accidentales o no intencionales:** Comprenden sucesos no deliberados, tales como accidentes de tránsito o incidentes domésticos.

- **Situaciones intencionales:** Implican acciones deliberadas dirigidas contra líderes o comunidades, incluyendo agresiones, allanamientos de morada, vigilancia, robo de información y amenazas de muerte, lo que caracteriza contextos de violencia selectiva.

- **Amenazas directas:** Se dan cuando la líder se convierte en blanco inmediato de presión, intimidación o ataque, con una manifestación explícita o práctica directa de violencia.

- **Amenazas indirectas:** Ocurren cuando la violencia o la intimidación se dirigen a familiares, personas cercanas o miembros de la comunidad, como forma de afectar a la líder y ampliar el alcance de la coacción.

Teniendo en cuenta que las amenazas no son totalmente controlables, las medidas de emergencia deben priorizar el fortalecimiento de las capacidades de protección, la reducción de las vulnerabilidades y la creación de condiciones para la continuidad de la actuación de las defensoras en sus territorios, con seguridad y dignidad. Cabe destacar que la eficacia de las estrategias de protección depende de su adecuación a las realidades específicas de cada comunidad quilombola, por lo que deben construirse de manera contextualizada, colectiva y articulada con redes de apoyo e instituciones responsables de la garantía de los derechos.

8.1 Estrategias de protección de emergencia

Las estrategias de protección deben definirse a partir de un análisis concreto de los riesgos, las vulnerabilidades y las capacidades existentes, y pueden adoptarse de manera combinada y progresiva, según la gravedad de la situación:

- **Aceptar (gestión del riesgo):** Consiste en el reconocimiento de la existencia del riesgo y en la decisión, individual y colectiva, de permanecer en el territorio y continuar con las actividades, a partir de la evaluación de su gravedad, de las condiciones para enfrentarlo y de la correlación de fuerzas. Esta estrategia exige un análisis cuidadoso de las capacidades disponibles y de los límites de protección.

- **Esconder (protección y control de la información):** Se refiere a la adopción de medidas orientadas a reducir la exposición de información, personas y rutinas sensibles. Incluye la protección de documentos, la restricción de la circulación de información estratégica, el uso prudente de los medios de comunicación y, cuando sea necesario, la búsqueda de lugares seguros para la permanencia temporal.

- **Reducir (mitigación de riesgos):** Consiste en adoptar medidas destinadas a disminuir la probabilidad y el impacto de las amenazas, mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, la activación de redes de apoyo, el uso de instrumentos legales de protección y la coordinación con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. También se utilizan la espiritualidad, la ancestralidad, los vínculos comunitarios y la capacidad de análisis político como recursos estratégicos para llevar a cabo la lucha por los derechos.

- **Aplazar (reorganización de actividades):** Implica la reevaluación del contexto y la decisión de suspender o posponer temporalmente actividades, agendas o acciones, con el objetivo de preservar la integridad de los líderes y de la comunidad en momentos de mayor riesgo, sin perjuicio de la continuidad de las estrategias políticas en el momento oportuno.

- **Escapar (retirada de emergencia):** Constituye una medida excepcional, adoptada en situaciones de riesgo grave e inminente, cuando no hay condiciones para permanecer en seguridad. Implica el alejamiento temporal o la salida del territorio, con miras a la protección de la vida y la integridad física.

● **Compartir (coordinación y denuncia):** Consiste en la activación de redes de confianza, organizaciones, movimientos sociales e instituciones públicas, con el objetivo de analizar la situación, fortalecer las estrategias de protección y ampliar la visibilidad de las amenazas. Incluye la formalización de denuncias y la movilización de instancias nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

8.2 Análisis de riesgos y del contexto operativo

La definición de estrategias de protección eficaces exige realizar un análisis sistemático del contexto y de las relaciones de poder que inciden en los territorios quilombolas. Este análisis debe tener en cuenta no solo las amenazas directas, sino también los factores políticos, institucionales, económicos y sociales que determinan los riesgos.

La evaluación del contexto debe partir de la identificación de las condiciones de seguridad en el territorio, considerando la dinámica de los conflictos existentes, la presencia de actores armados o grupos criminales, así como la actuación de agentes públicos y privados con intereses sobre el territorio y los recursos naturales. En este proceso, es fundamental analizar:

- El escenario político local, estatal y nacional, incluyendo la actuación de los gobiernos e instituciones responsables de garantizar los derechos;
- La existencia de aliados institucionales y comunitarios, así como de agentes o grupos que actúan en oposición a las demandas de los quilombolas;
- La presencia de dinámicas de violencia en el territorio, tales como el crimen organizado, los conflictos de tierras y la actuación de grupos armados;
- El grado de acceso a políticas públicas y servicios esenciales;
- La actuación de los organismos estatales, considerando tanto su potencial de protección como posibles prácticas de omisión, hostilidad o connivencia.

a) Principales factores de riesgo identificados

Los riesgos a los que se enfrentan las comunidades quilombolas se deben a múltiples factores estructurales, entre los que destacan:

- Inseguridad jurídica de los territorios, caracterizada por la lentitud y la omisión en los procesos de titulación y recuperación de la posesión;
- Conflictos de tierras con propietarios privados, empresas y otros agentes interesados en la explotación del territorio;
- Invasiones territoriales, apropiación ilegal de tierras y superposición de registros catastrales;
- Restricción del uso tradicional del territorio y de los modos de vida quilombolas;
- Impactos ambientales derivados de actividades económicas externas, como el uso de agroquímicos, la deforestación y la ganadería extensiva;
- Presencia y expansión de grupos criminales, asociadas a la intensificación de la violencia armada;
- Insuficiencia o ausencia de políticas públicas esenciales;
- Racismo institucional y barreras estructurales en el acceso a los derechos;
- Violencia de género y otras formas de violencia intracomunitaria y territorial;
- Falta de respeto al derecho a la consulta previa, libre e informada;
- Actuación de agentes públicos en consonancia con intereses contrarios a los derechos territoriales de los quilombolas;
- Limitaciones e ineficacia de los programas de protección de las defensoras y los defensores de los derechos humanos.

b) Identificación de los actores y las relaciones de poder

El análisis de riesgos debe incluir la identificación de los principales actores involucrados en los conflictos, teniendo en cuenta:

- Agentes y grupos con intereses directos en el territorio, ya sean de carácter económico, político o delictivo;
- Instituciones públicas y autoridades a nivel local, estatal y federal;
- Organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y redes de apoyo y solidaridad;
- Instancias del sistema de justicia y de los mecanismos de protección de derechos.

Es fundamental evaluar el grado de apoyo, neutralidad u oposición de estos actores, así como su capacidad para influir en los contextos de riesgo, reconociendo que el Estado puede actuar tanto como protector como violador. El mapeo de los agentes violadores revela un conjunto articulado de actores que operan a diferentes escalas (local, regional y nacional), a menudo de manera interconectada. En diversos casos, los mismos agentes aparecen en violaciones en múltiples territorios, lo que indica patrones de actuación recurrentes. Además, hay indicios de producción y uso estratégico de información sobre territorios quilombolas, lo que aumenta los riesgos y orienta acciones de expropiación y violencia.

Agentes privados: agricultores y terratenientes; acaparadores de tierras, poseedores y ocupantes irregulares; madereros y explotadores de recursos naturales; especuladores inmobiliarios y pequeños agricultores; empresas privadas, incluidas las multinacionales; grandes proyectos (infraestructura, vías navegables, turismo, complejos turísticos, energía, minería, petróleo y gas, incluidos proyectos de energías renovables); Sectores del agronegocio y los monocultivos.

✳ **Agentes estatales y políticos (por acción, omisión o connivencia):** Ayuntamientos y gestores municipales; gobiernos estatales y federal; autoridades políticas y parlamentarias; instituciones públicas en diferentes ámbitos; agentes del sistema judicial y de la administración pública.

✳ **Grupos armados y estructuras de violencia organizada:** Facciones criminales y tráfico de drogas; milicias; grupos armados privados.

* **Agentes locales e intermediarios:** Personas no quilombolas integradas en los territorios; intrusos y ocupantes irregulares; actores locales cooptados por intereses externos.

* **Instituciones religiosas y sociales:** Templos religiosos asociados a prácticas de intolerancia o disputas territoriales; monasterios y otras instituciones con intereses fundiarios.

* **Instituciones de producción de conocimiento e información:** Instituciones universitarias y centros de investigación (cuando hay uso indebido o no consentido de información territorial).

c) Análisis de las relaciones de poder

Los contextos de riesgo se ven directamente influenciados por la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados. El avance de las reivindicaciones territoriales, especialmente en los procesos de regularización de la propiedad de la tierra, tiende a intensificar los conflictos y a aumentar la exposición de los líderes a amenazas y actos de violencia. En este sentido, el análisis de las relaciones de fuerza permite comprender:

- Los intereses en disputa en el territorio;
- Los momentos de mayor intensificación del riesgo;
- Los límites y las posibilidades de la acción política;
- Las estrategias necesarias para la mitigación de riesgos y el fortalecimiento de la protección.

d) Instrumentos para análisis continuo

El análisis de riesgos debe ser continuo y estar orientado por procesos colectivos, lo que incluye la formulación de preguntas estratégicas que ayuden en la toma de decisiones, tales como:

- ¿Cuáles son los principales factores políticos, económicos y territoriales que afectan la lucha quilombola en este contexto?
- ¿Quiénes son los actores que amenazan u oponen resistencia a las comunidades y qué intereses representan?
- ¿Quiénes son los aliados estratégicos (institucionales, comunitarios y externos) a los que se puede recurrir en situaciones de riesgo?
- ¿Cómo han respondido los organismos públicos (municipales, estatales y federales) a las denuncias, los conflictos y las situaciones de violencia?
- ¿Existen mecanismos o programas de protección disponibles? ¿Cuál es el nivel de eficacia de estas medidas?
- ¿Cómo está reaccionando la comunidad ante el aumento de los conflictos y cuáles son sus capacidades de protección?
- ¿Qué actores, redes o medios de comunicación pueden movilizarse para dar visibilidad y presionar por respuestas institucionales?
- En caso de agravamiento de las amenazas, ¿qué medidas inmediatas deben adoptarse y a quién se debe recurrir?

e) Análisis de amenazas

El análisis de amenazas constituye una etapa fundamental para definir medidas de protección adecuadas, ya que permite evaluar la naturaleza, la gravedad y la probabilidad de que se materialicen los riesgos identificados. Se parte de la base de que no todas las amenazas tienen la misma capacidad de materializarse, por lo que es necesario clasificarlas según criterios objetivos. Para ello, se recomienda adoptar el siguiente protocolo de análisis:

1. Descripción de los hechos: Consiste en un registro preciso de la amenaza, incluyendo su forma de manifestación (verbal, escrita, simbólica o indirecta), el contexto en el que se produjo y los términos utilizados.
2. Identificación de patrones: Se refiere a la verificación de la recurrencia y la regularidad de las amenazas. Se debe analizar: la existencia de episodios anteriores; la relación entre las amenazas y las actividades específicas llevadas a cabo por los líderes o la comunidad; la presencia de amenazas similares contra otros líderes, organizaciones o comunidades. La identificación de patrones contribuye a comprender la dinámica del riesgo y las posibles escaladas de violencia.
3. Análisis de los objetivos de la amenaza: Se trata de comprender la finalidad de la intimidación, que suele estar relacionada con el intento de interrumpir, limitar o deslegitimar la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos. El análisis debe tener en cuenta: qué acciones o actividades pueden haber motivado la amenaza; qué comportamientos pretende inducir el agresor (cese de las actividades, retroceso político, silencio, entre otros).
4. Identificación de posibles autores: consiste en identificar quién puede estar detrás de la amenaza, aunque no haya una actuación directa. Esto implica analizar qué actores tienen interés en los conflictos territoriales, es decir, quién puede beneficiarse o tener algún tipo de implicación en la disputa por la tierra o los recursos. También es importante considerar la capacidad de estos agentes, tanto en términos materiales como políticos, es decir, si cuentan con recursos, influencia o poder para actuar o influir en el contexto. Además, hay que tener en cuenta la posibilidad de que ciertas personas o grupos actúen como intermediarios, transmitiendo mensajes o llevando

a cabo acciones en nombre de otros.

5. Evaluación de la probabilidad de que se materialice la amenaza: A partir de las etapas anteriores, se debe estimar la probabilidad de que la amenaza se materialice, teniendo en cuenta: los recursos de que disponen los posibles agresores; los antecedentes de violencia en el territorio; y el contexto político e institucional. En caso de incertidumbre, se recomienda adoptar medidas de protección compatibles con situaciones de alto riesgo.

f) Estrategias políticas para hacer frente a las amenazas

Además de las medidas de seguridad, la respuesta a las amenazas debe incluir estrategias políticas e institucionales, tales como:

- **Aumento de la visibilidad pública de los casos:** Consiste en dar mayor visibilidad a las amenazas mediante su difusión en los medios de comunicación, las redes sociales, los informes y los espacios públicos, con el objetivo de aumentar la presión social y política y reducir su invisibilización.
- **Recurso a las autoridades y a las instituciones de protección:** Implica la comunicación formal a organismos como la fiscalía, los defensores del pueblo y las comisiones de derechos humanos, para el registro de las amenazas y la activación de medidas legales de protección e investigación.
- **Fortalecimiento de la responsabilización de los agresores:** Se refiere a acciones que buscan hacer más concreta la posibilidad de identificación y responsabilización, como denuncias formales y seguimiento de los casos, contribuyendo a la inhibición de la violencia.
- **Mobilización de redes de apoyo y organizaciones de la sociedad civil:** Consiste en la coordinación entre diferentes actores colectivos que ofrecen apoyo político, jurídico y emocional, además de ampliar la capacidad de denuncia y protección.
- **Incidencia política ante el Estado:** Implica acciones de presión institucional para que el poder público cumpla con sus obligaciones de protección, mediante reuniones, oficios, audiencias y coordinación con gestores y parlamentarios.

g) Registro y denuncia

El registro formal de las amenazas constituye una medida esencial para la protección de los líderes y para exigir responsabilidades a los autores de las violaciones. En este sentido, se recomienda:

- Presentación de denuncias ante las autoridades competentes: registro oficial de las amenazas en los organismos responsables, garantizando su documentación y la posible apertura de una investigación y la adopción de medidas de protección.
- Presentación de una denuncia ante la policía: comunicación del caso a la policía mediante la denuncia, que formaliza la denuncia y puede servir de base para investigaciones y medidas de seguridad.
- Recurso a las instituciones del sistema judicial (Defensoría Pública y Ministerio Público): búsqueda de apoyo jurídico para el seguimiento del caso, solicitud de medidas de protección y exigencia de que el Estado adopte medidas.
- Presentación de denuncias con el apoyo de organizaciones, movimientos o asesoramiento jurídico: presentación de denuncias de forma acompañada y orientada, especialmente en contextos de inseguridad, garantizando una mayor protección y apoyo técnico.

La denuncia contribuye a dar visibilidad a las violaciones, a activar mecanismos institucionales de protección y a afirmar la responsabilidad del Estado en la garantía de la seguridad de las defensoras y los defensores de los derechos humanos.



- ✓ participação
- ✓ representatividade
- ✓ proteção
- ✓ oportunidades

ESCUTA
ACOLHIMENTO
SORORIDADE
RESISTÊNCIA

DIREITOS
NÃO SÃO
PRIVILÉGIOS!

Consideraciones Finales

Ante este panorama, resulta evidente la falta de coordinación entre las políticas de protección, regularización de la propiedad de la tierra, salud mental, lucha contra la violencia y fortalecimiento comunitario, lo que debilita aún más la respuesta estatal. La combinación del aumento de las amenazas, la lentitud de las respuestas institucionales y las deficiencias estructurales de las políticas públicas pone de manifiesto la necesidad de una intervención inmediata, específica e intersectorial. Así, el plan de emergencia se justifica como instrumento fundamental para reducir los riesgos inminentes, fortalecer la autonomía de las mujeres

quilombolas y establecer las condiciones mínimas para una protección eficaz, además de sentar las bases para políticas duraderas. La urgencia de este plan se deriva de la escalada de la violencia y de la incapacidad actual del Estado para ofrecer una protección adecuada, lo que hace imprescindibles medidas extraordinarias y específicas para garantizar la vida y la seguridad de las mujeres quilombolas.



IBIRAPITANGA



Grassroots
International



