



sobre el Medio Ambiente, al expresar en la sección "Mujer y Medio Ambiente" el énfasis en los roles desarrollados por éstas con relación a la naturaleza y se dirige especialmente a las actividades de los actores de las políticas. El carácter global, multidisciplinario e intersectorial de las acciones es la exigencia estratégica para el éxito de las políticas a emprender.

En el plano nacional, el Primer Plan Mujer y Desarrollo (1994-2000) estableció directrices para la incorporación de la mujer en los proyectos, planes de las instituciones y para la conservación del ambiente, así como para la atención de su desarrollo pleno en la toma de decisiones sobre los problemas ambientales. Al cumplimiento de éste, un segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM II) guarda el objetivo de guiar la acción pública en torno a la mujer. Por su parte, la Autoridad Nacional del Ambiente ha elaborado un plan estratégico que incorpora la perspectiva de género de forma transversal en todas las políticas ambientales. Se espera que ambos mecanismos contribuyan a la tarea de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas relativas a ambas carteras institucionales, que se relacionan con las mujeres rurales y el ambiente.

De igual manera, la Ley 4 de 29 de enero de 1999, "por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres", estableció en el Capítulo XI, sección sobre el Medio Ambiente, la atención prioritaria de las políticas del Estado para profundizar la perspectiva de género en los planes y programas de las instituciones encargadas de velar por el desarrollo ambiental, ejecutar proyectos que capaciten e involucren a las mujeres en la conservación ambiental, enfatiza en la elaboración y difusión de nuevas tecnologías que respondan a las necesidades de las mujeres, además del desarrollo de programas de educación ambiental dirigidos a mujeres. Se dirige, igualmente, a la mujer rural al expresar la necesidad de promover sistemas agrícolas com-

patibles con el medio natural y el fomento de la producción alimentaria.

En cuanto a los objetivos dispuestos por esta norma para la participación paritaria de las mujeres en cargos de dirección, se expresa la meta que hacia el año 2005 al menos "treinta por ciento (30%) de los integrantes de procesos de adopción de decisiones en los grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cooperativas, gremios profesionales, asociaciones y otros, sean mujeres" (Artículo 7).

#### 6.2.5.3 MANEJO DE PESTICIDAS Y CAPACITACIÓN

La contaminación por pesticidas constituye un problema que afecta a la población del país, principalmente a la población rural por su contacto con las zonas agrícolas. Varios esfuerzos buscan responder en el plano nacional al problema de los pesticidas y productos químicos peligrosos. Uno de ellos se concertó previamente a través del Convenio Panameño Alemán de Sanidad Vegetal MIDA-GTZ, en cuanto al reforzamiento de los programas de concienciación ambiental y nutrición para la familia, con perspectiva de género, en las zonas de Azuero y Chiriquí. La formación en género fue responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través del Programa de la Mujer Rural, la Fundación para la Promoción de la Mujer (Fundamujer), el Patronato de Nutrición y organizaciones no gubernamentales.

Este proyecto trabajó con una población beneficiaria que involucraba directamente a grupos de mujeres rurales o amas de casa, huertos escolares y clubes de jóvenes, para el fomento de la agricultura orgánica, el manejo integrado de plagas y disminución del uso de agroquímicos. Como parte de la población beneficiaria de las provincias de Herrera y Los Santos, los grupos meta incluyeron la participación de 24 grupos de mujeres rurales, hacia 1999, de los cuales cinco grupos fueron de



asociación mixta. En la provincia de Chiriquí, en los grupos meta, participaron doce grupos de mujeres rurales dentro del proyecto.

Estos grupos de mujeres, antes denominados Clubes de Amas de Casa, se convirtieron en los Grupos de Mujeres Rurales Productoras y fueron seleccionadas para la realización del proceso de transferencia de tecnología y conocimientos sobre plaguicidas, potenciándolas en producciones “exitosas con cero uso de químicos” a la conclusión del proyecto. No obstante, en el informe de proyecto es reconocida como limitante la carencia de títulos de propiedad para ellas, además de que la producción orgánica es limitada para involucrarse en actividades de comercialización.

Es importante señalar que fue ratificada por la Asamblea Legislativa una disposición legal al respecto. Relativo al control estatal sobre la admisión de pesticidas, cabe destacar que fue sancionada la Ley 12 de 14 de junio de 2000, “por la cual se aprueba el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento del consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto del comercio internacional, hecho en Rotterdam, Países Bajos, el 10 de septiembre de 1998”, facilitándose un proceso nacional de toma de decisiones sobre la importación y exportación, e intercambio de información entre los Estados acerca de la composición y posibles efectos de algunos productos químicos y pesticidas peligrosos objeto del comercio internacional, con miras a la protección de la salud y el ambiente.

#### 6.2.5.4 CAMBIOS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General del Ambiente, formaliza directrices para la administración ambiental en la mira del desarrollo humano sostenible, según establece su texto, y cuenta con un marco de acción pública mucho más amplio.

Esta ley estableció en su articulado un lenguaje no sexista para la designación de los cargos de Dirección y Subdirección de la ANAM, y expresa la posibilidad de participación de hombres y mujeres en el mando de la gestión ambiental.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Ambiente (ENA) de la Autoridad Nacional del Ambiente, responde al perfil social denominado “Nuevo enfoque estratégico frente a la pobreza (1998-2003)”, gestionado bajo el título “Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica”. La ENA involucraba dos componentes: un diagnóstico de la situación del medio ambiente en el país, a través del análisis de veintinueve temas ambientales relevantes; y la Estrategia Nacional de Ambiente, consistente en lineamientos de prioridades sometidas a validación con la participación de la sociedad civil en el contexto nacional y provincial.

La Resolución de Gabinete 36 de 31 de mayo de 1999, la aprobó como documento de acción para la orientación y guía en las políticas ambientales. Las cuatro acciones para la mujer definidas en la ENA guardan relación con los objetivos planteados en el Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000 y la Ley 4 de 29 de enero de 1999, de igualdad de oportunidades para las mujeres, y refiere al objetivo común de profundizar la perspectiva de género de manera transversal en las instancias gubernamentales.

En la sección “La cuestión ambiental y la perspectiva de género”, la ENA presenta las siguientes acciones para el cumplimiento de lo pactado en el documento de consenso Visión 2020:

- Profundizar la perspectiva de género de manera transversal en las instancias gubernamentales.
- Establecer programas de sensibilización y capacitación de la mujer en el seno de la familia, a fin de reproducir valores ambientales en la cultura de la niñez y la juventud.



- Diseñar y poner en marcha iniciativas ambientales con orientación productiva para dar acceso a las mujeres en el uso de los recursos naturales en la producción de artesanías y servicios ambientales para la conservación de la biodiversidad.
- Investigar el efecto de los agroquímicos sobre la salud de la mujer indígena y campesina, recolectora y empacadora de productos de agroexportación.

#### 6.2.5.5 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y TOMA DE DECISIONES

La reciente normativa legal ambiental abrió espacios, en el plano de consulta pública o decisión vinculante, para la participación social en la gestión ambiental del país. A partir de la reglamentación de tres capítulos de la Ley 41 de 1998, se formaliza la creación de instancias de participación ciudadana y regulación de los instrumentos para la gestión ambiental, a fin de conformar Comisiones Consultivas Ambientales; establecer el procedimiento para la elaboración de normas de calidad ambiental y establecer los estudios de impacto ambiental<sup>9</sup>.

La importancia de estas disposiciones estriba en la relevancia de las materias sometidas a regulación. Los estudios de impacto ambiental formalizan la directriz observada en la Ley 41 de 1998, por la cual se exige la realización de este procedimiento previamente a la ejecución de actividades, obras o proyectos que puedan generar riesgo ambiental. En este sentido, cabe

indicar que el Decreto relativo a este tema (Decreto 59 de 16 de marzo de 2000) establece una lista taxativa de actividades y sectores que deberán someterse a este proceso<sup>10</sup>.

Las comisiones consultivas, provinciales y distritales, se perfilan como las instancias de recomendación y propuesta regionales a la autoridad en materia medioambiental. Están integradas por el sector gobierno (Gobernador(a), Alcalde(sa) representantes comarcales en las zonas indígenas, y representantes de la sociedad civil (productores agropecuarios, trabajadores, empresarios y organizaciones sociales).

La reglamentación de tres temas de la Ley 41 de 1999 (normas de calidad ambiental, estudios de impacto ambiental y comisiones consultivas ambientales), no hace formal énfasis en la participación de la mujer ni resalta expresamente la aplicación del análisis de género en la ejecución de sus acciones.

En lo que refiere al tema ambiental, la disposición por la cual se reglamenta la conformación y operación de las comisiones consultivas ambientales, la norma no señaló expresamente la participación paritaria entre hombres y mujeres dentro de dichas instancias. No obstante, al tomar como referencia el cumplimiento del Pacto Mujer y Desarrollo para esta gestión gubernamental, y lo establecido en la Ley 4 de 1999 para la igualdad, dicha exigencia hace parte del cumplimiento de estas disposiciones y del contenido ético de la primera. Además, como Estado, Panamá debe observar lo acordado en la Declaración de Río de

<sup>9</sup> Estos son: el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales; el Decreto Ejecutivo 58 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamenta el procedimiento para la elaboración de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles, y el Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, que establece la reglamentación de los estudios de impacto ambiental.

<sup>10</sup> Entre ellos, se observan actividades relacionadas a la exploración o explotación de hidrocarburos (p.e. minería, petroquímica), sector forestal y agroindustria (p.e. aprovechamiento de recursos y forestales, actividades de crianza, zocriaderos, plantas de agroquímicos, acuicultura, piscicultura y pesquería), sector energía e industrias (p.e. industrias de manufactura, industrias de recambio de pesticidas, actividades agrícolas comerciales que involucren el uso de pesticidas clasificados por la Organización Mundial de la Salud como peligrosos, o en amplias superficies de cultivos, o según su concentración), proyectos orientados a la disposición de desechos y proyectos turísticos, residenciales y comerciales, infraestructuras y planes de desarrollo.



Janeiro para incorporar a las mujeres en el desarrollo y decisión de los temas ambientales.

No obstante, la conformación de las comisiones consultivas ambientales locales ya instaladas, se encuentra integrada con la siguiente distribución por sexo:

regional para la incorporación de políticas de género para el sector ambiental, cuyo seguimiento fue un esfuerzo continuado por el sector gubernamental y las organizaciones de la sociedad civil, conjuntamente<sup>11</sup> hasta la aprobación formal de la "Declaración de Política de Equidad de Género", como documento oficial de la ANAM.

CUADRO 39. COMISIONES CONSULTIVAS AMBIENTALES, POR DISTRITO. AÑO 2002

COMISIÓN	ÁREA	TOTAL DE MIEMBROS	NÚMERO DE HOMBRES	NÚMERO DE MUJERES	SUPLENTE MUJERES
Chorrera	Distrital	7	3	4	0
Capira	Distrital	7	7	0	0
Amajón	Distrital	7	7	0	0
Chepo	Distrital	7	7	0	0
San Miguelito	Distrital	7	6	1	1
Bealga	Distrital	7	6	1	0
Dolega	Distrital	7	7	0	0
San Carlos	Distrital	7	7	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>53</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>1</b>

Fuente: Departamento de Participación Ciudadana, ANAM. Año 2002.

Nota: Se enlistan las comisiones consultivas ambientales instaladas a la fecha en la República de Panamá.

CUADRO 40. COMISIONES CONSULTIVAS AMBIENTALES, POR PROVINCIA. AÑO 2002

COMISIÓN	ÁREA	TOTAL DE MIEMBROS	NÚMERO DE HOMBRES	NÚMERO DE MUJERES	SUPLENTE MUJERES
Chiriquí	Provincial	11	10	1	1
Veraguas	Provincial	11	10	1	0
Coclé	Provincial	11	10	1	1
Bocas Del Toro	Provincial	11	10	1	1
Colón	Provincial	11	9	2	0
Herrera	Provincial	11	9	2	0
<b>TOTAL</b>		<b>63</b>	<b>58</b>	<b>8</b>	<b>3</b>

Fuente: Departamento de Participación Ciudadana, ANAM. Año 2002.

Nota: Se enlistan las comisiones consultivas ambientales instaladas a la fecha en la República de Panamá.

#### 6.2.5.6 CREACIÓN DEL PROGRAMA GÉNERO Y AMBIENTE EN LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE

Panamá se comprometió en agosto de 1998 ante la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) a participar en el proceso

A partir de la aprobación de esta política es creado el Programa Género y Ambiente, adscrito a la Dirección Nacional de Fomento a la Cultura Ambiental de la ANAM, a fin de "fortalecer la perspectiva de género en todo su actuar institucional, con énfasis en los programas ambientales

<sup>11</sup> Documentación sobre este tema disponible en: Cortés, Rosa y Alibel Pizarro. "Panamá: Construyendo el desarrollo sostenible con equidad de género", en La inoludible corriente. Políticas de equidad de género en el sector ambiental mesoamericano, UICN, pág. 25, 1999.



de manera transversal". No obstante, aún esta instancia requiere, para la consecución de este propósito, fortalecer y crear condiciones previas para su gestión a lo interno de la institución, dotación de recursos, capacitación y posicionamiento de esta unidad ejecutora para transversalizar efectivamente la perspectiva de género.

Con miras a dimensionar estas carencias, fue realizado el Diagnóstico Inicial o Punto Cero, como parte del "Componente 13: Mujer y Medioambiente", dentro del "Proyecto 3: Metodología de Género", del Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (PROIGUALDAD), que basa sus antecedentes en la creación de la Ley 41 de 1998, la Estrategia Nacional de Ambiente y la Declaración de Política de Equidad de Género firmada por Panamá en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

El documento Diagnóstico Inicial Punto Cero ha logrado identificar limitantes en la gestión ambiental para la incorporación de género, de carácter estructural, causas directas e indirectas. De igual forma, ha revisado datos importantes con respecto a la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones y la gestión ambiental a nivel de la institución, por lo cual consideramos que es de suma importancia para el tratamiento del tema<sup>12</sup>.

Las cifras que sustentan este informe, parten de una estructura orgánica con un total de siete niveles jerárquicos, con 27 posiciones de mando. El análisis realizado indica que el 70% de estos cargos están al mando de hombres (19 hombres) y 30% por mujeres (8 mujeres), organizados así:

- En el nivel Político-Directivo existen dos posiciones y ambas son ocupadas por hombres.

- El nivel Coordinador está dirigido por una mujer.
- En el nivel Asesor se identifican cuatro direcciones, de las cuales tres son dirigidas por mujeres.
- En el nivel Fiscalizador se encuentran dos oficinas paritariamente dirigidas.
- En el nivel Auxiliar y de apoyo se cuenta con una dirección ocupada por una mujer.
- El nivel Técnico cuenta con dos instancias: planificación y política ambiental, dirigida por un hombre; y la dirección técnico-normativa dirigida por tres hombres y una mujer.
- En el nivel Operativo: de las doce Administraciones Regionales once son dirigidas por hombres y una por una mujer.

De igual manera, destaca el Informe que de las cinco jefaturas (directores generales, nacionales; administradores(as) regionales; jefe(as) de departamentos nacionales, regionales y coordinadores(as) de proyectos; jefes(as) de áreas protegidas; agencias y secciones regionales), es decir, un total de 190 posiciones de jefatura, el 84% está a cargo de hombres y 14% en manos de mujeres.

### 6.3 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

A pesar de su importante papel dentro de las actividades productivas, las cifras muestran una participación más baja de la mujer en las estadísticas referentes al área rural y al trabajo en el campo. Además, existe dificultad para encontrar información y cifras estadísticas que brinden mayores aportes al estudio de la situación de la mujer rural, según un desglose por sexo. Si se adiciona la no visibilidad de las mujeres en las cifras oficiales, es evidente la carencia de un cri-

<sup>12</sup> El Diagnóstico Inicial -ANAM/PROIGUALDAD fue elaborado en febrero de 2001, por la Licda. Rosario de Falcón, con el apoyo técnico de la Licda. Rosa María Cortés y la Licda. Elia Avilés.



terio metodológico que reconozca el valor del trabajo realizado, mas no remunerado en cifras estadísticas (por ejemplo: la categoría “trabajo familiar”); o bien, la distinción según sexo las ubica en los censos como económicamente no activas y en el desarrollo de labores tradicionales no valoradas (por ejemplo: “amas de casa”), categorías que de manera distinta son abordadas con los hombres.

Se distingue que la relación entre los proyectos para la mujer rural y la efectiva dotación de recursos para su desarrollo (legalización de tierras, créditos, capacitación técnica, beneficios de la producción y comercialización), aún cuenta con dificultades para su adecuada vinculación, con miras a su promoción en condiciones de igualdad.

De igual forma, varios programas de conservación ambiental han enfatizado en la necesidad de capacitación de las mujeres rurales (proyectos de viveros, agricultura orgánica y desarrollo sostenible), resaltando, en algunos de ellos, su papel como productora en armonía con el medio natural. No obstante, la revisión de las cifras sobre los títulos de propiedad de las tierras, indica que es menor la cantidad de superficie concedida. En consecuencia ellas no son mayoritariamente propietarias de la tierra, ni cuentan con bienes que las respalden financieramente, lo cual limita su capacidad para obtener créditos, usualmente requeridos como garantía. Es decir, gestionar para el fortalecimiento técnico y de capacidades de las mujeres, sin brindar oportunidades para un igual acceso o sin el criterio de la discriminación positiva, constituye una limitación para la participación efectiva de las mujeres rurales y su auto abastecimiento en iguales condiciones.

La creación de nuevas leyes, particularmente la normativa de titulación conjunta de la tierra, espera brindar otra oportunidad de acceso a las mujeres, con la eliminación de la denominación

“jefe de familia” en las solicitudes de tierra y la posibilidad de concesión para ambos cónyuges o uniones de hecho, según le corresponda. En virtud de esta norma, se hace preciso cambiar dicha denominación en los formularios de solicitud oficiales y de proyectos de titulación emprendidos por la autoridad.

En cuanto a las instancias estatales para los temas agro y ambiente, se ha observado la creación de unidades de gestión destinadas a la atención de los asuntos de la mujer. De igual forma, es clara su limitación para incidir en las decisiones institucionales dada su posición en la escala de jerarquías y su carencia de recursos. La participación de las mujeres en los niveles de mando y jerarquía es menor que los hombres, además de ser más baja la promoción de los beneficios, servicios y recursos brindados por la institución para las mujeres (por ejemplo, capacitaciones nacionales e internacionales, facilidad para acceder a servicios forestales, plantaciones, plantas medicinales, abonos orgánicos, recursos financieros, semillas forestales).

Los compromisos pactados entre los sectores populares y el gobierno (Pacto Mujer y Desarrollo 1999, el Acuerdo Visión 2020), además de las disposiciones jurídicas ya establecidas (Ley de Igualdad de Oportunidades), promueven la gestión de políticas a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en puestos de jerarquía y decisión, una participación paritaria en las instancias de gestión de programas y proyectos, y la incorporación y transversalización del análisis de género. Al respecto, con la realización de diagnósticos sobre la situación de la mujer en las instituciones encargadas de crear y aplicar las políticas y programas rurales y ambientales, se permitirá evaluar con mejores indicadores el progreso de las transformaciones esperadas.

Por otra parte, ha sido presentado el segundo Plan de Oportunidades para las Mujeres, docu-



mento que pretende orientar líneas para la acción pública en esta materia. De igual forma, el Informe Nacional de Desarrollo Humano, elaborado con el auspicio de la Organización de Naciones Unidas, guarda la intención de dar un panorama de la pobreza rural en el país, enfatizando a la población del campo e indígena.

Se ha iniciado el Plan Panamá Rural 2001-2004 para abordar lo referente al medio rural. El plan distingue una atención para las mujeres, jóvenes y familia dentro del marco de la "nueva ruralidad" para orientar las estrategias en el sector. No obstante, existe la necesidad de vincular el tema

de la mujer rural en los análisis y planes de acción que se intentan promover. La información estadística desglosada por sexo es escasa y la visibilidad del trabajo de la mujer rural en varias categorías pasa desapercibida. Sumado a ello, es de vital importancia atender los resultados de los programas de titulación y catastro emprendidos en los últimos años para los cuales constituía prioridad favorecer a la mujer en el otorgamiento de seguridad jurídica de la tierra. De igual manera, la verificación de los impactos que sufren ellas por la degradación del medio, y la relación entre pobreza y ambiente, son aspectos que merecen mayor énfasis y análisis en los informes nacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

### LEGISLACIÓN

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Ratificada por Panamá en 1981.

Declaración de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China, 1995.

Declaración de Río. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil, 1992.

Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamentan los estudios de impacto ambiental.

Decreto Ejecutivo 58 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamenta el procedimiento para la elaboración de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles.

Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales.

Ley 68 de 19 de diciembre de 2001, establece la Titulación Conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos del Código Agrario. Gaceta Oficial 24,457 de 21 de diciembre del 2001.

Ley 12 de 14 de junio de 2000, por la cual se aprueba el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento del consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto del comercio internacional. Rotterdam, Países Bajos, 10 de septiembre de 1998.

Ley 41 de 1998. Ley General de Ambiente.

Resolución de Gabinete 36 de 31 de mayo de 1999, por la cual se aprueba la Estrategia Nacional de Ambiente.

### INFORMES Y DOCUMENTOS OFICIALES:

Autoridad Nacional del Ambiente. Diagnóstico Inicial (de Falcón, Rosario, *et. al.*), Programa Género y Ambiente, ANAM-PROIGUALDAD, febrero de 2001.



Banco Mundial. Panamá: Estudio Sobre Pobreza. Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza (Resumen). Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe. Washington D.C., 2000.

Contraloría General de la República. Panamá en Cifras 1996-2000. Noviembre, 2001.

\_\_\_\_\_. Estadística Panameña, Avance de Cifras. Boletín 5/2001. Panamá, noviembre de 2001.

\_\_\_\_\_. Indicadores Sociales 1994-1998. Estadística Panameña, Situación Económica.

Convenio Panameño Alemán de Sanidad Vegetal, MIDA-GTZ. Informe: Estudio Sobre el Avance de las Actividades (Luz Graciela Cruz). Panamá, agosto de 1999.

Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Informe Nacional "Clara González": Situación de la Mujer en Panamá. Dirección Nacional de la Mujer. Panamá, 1999.

Organización de Naciones Unidas. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Resumen Ejecutivo. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá.

Primer Plan Mujer y Desarrollo (1994-2000). Panamá, 1994.

#### TEXTOS:

Cortés, Rosa y Pizarro, Alibel. Panamá: "Construyendo el Desarrollo Sostenible con Equidad de Género". En: La Ineludible Corriente. Políticas de Equidad de Género en el Sector Ambiental Mesoamericano. UICN, pág. 25, 1999.

Organización de Naciones Unidas. Panamá. Mujeres Panameñas Frente al Siglo XXI (Ileana Gólcher, comp.). UNESCO. 1998.

#### ENTREVISTAS:

Autoridad Nacional del Ambiente. Licda. Melida Sheffer de Ayala, Jefa del Departamento de Participación Ciudadana, 2002.

Autoridad Nacional del Ambiente. Licda. Minerva Montano, Jefa del Departamento Género y Desarrollo. Año 2002.

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA). Lic. Alibel Pizarro, Coordinadora del Programa Género y Desarrollo. Año 2002.







## CAPÍTULO 7

# MUJERES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

El presente capítulo aborda la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe, con énfasis en los derechos humanos. Se analizan los desafíos que enfrentan estas mujeres en términos de acceso a la justicia, participación política, igualdad de género y reconocimiento de sus identidades culturales. Se destacan los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales para promover sus derechos.

*María V. Robinson*  
*Abogada, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2003.*



## 7. MUJERES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

### 7.1 NOTAS GENERALES

La discriminación se considera como "toda situación en la que una persona o grupo es tratado de forma desfavorable a causa de prejuicios, generalmente por pertenecer a una categoría social distinta. Entre estas categorías se encuentran la raza, la orientación sexual, la religión, el rango socioeconómico, la edad y la discapacidad"<sup>1</sup>.

Uno de los principios rectores de las Naciones Unidas es la no discriminación por motivos de raza, que está claramente enunciado en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, éste que reafirma "la fe en los derechos fundamentales del hombre, (y la mujer) en la dignidad y el valor de la persona humana"<sup>2</sup>.

Sin embargo, y pese a los incesantes esfuerzos de los países y la comunidad internacional en contra de la discriminación racial, los conflictos étnicos y la violencia parecen generalizarse cada día más, y así tenemos que en fechas tan recientes, como los años noventa, el mundo ha presenciado guerras de "depuración étnica" orientadas hacia las minorías raciales, los migrantes, los grupos vulnerables y las poblaciones indígenas.

Hoy día, alrededor del mundo, millones de seres humanos son víctimas de la discriminación por el color de su piel, la etnia a la que pertenecen, el sexo, o simplemente por ser pobres.

Las injusticias sufridas como consecuencia de la discriminación racial, étnica, y por sexo, así como otras formas conexas de intolerancia son bien conocidas: el desempleo, la segregación, menor remuneración a igual trabajo, analfabetismo, problemas de salud, educación, etc.

Panamá no escapa a estas situaciones de discriminación, que pueden ir de las formas más discretas y solapadas hasta aquellas más abiertas y descarnadas.

Si a esta situación de discriminación económico-social se le añade el hecho de ser mujer, negra o indígena, se evidencia más aún el peso de una triple discriminación: la de género, la racial y la económica. Triple discriminación que ha mantenido a las mujeres en una condición de opresión, subordinación y explotación sistemática.

Hasta hace muy poco tiempo, la discriminación de género y la racial, como sus consecuencias no habían sido vinculadas y consideradas a fondo. Naciones Unidas señala que tales "problemas se categorizaban como manifestación de una... (u de otra forma) de discriminación, pero no como de ambos. Con este enfoque no lograba analizar el fenómeno en todo su alcance, lo que hacía que los remedios fueran ineficaces o inadecuados"<sup>3</sup>.

Evidentemente el reconocimiento de esta situación por un organismo mundial como las Naciones Unidas fue catalogado como un avance hacia la equidad de género y la visualización de la forma en que los papeles asignados socialmente a unas y otros contribuyen o no al acceso de las mujeres a las oportunidades, recursos y derechos.

### 7.2 MUJER INDÍGENA

*"En la mayoría de los casos de los pueblos indígenas no hemos sido considerados como sujetos sociales portadores de cambio y forjadores de historias. Tal vez es una de las críticas que los indígenas tenemos que hacer al mundo intelec-*

<sup>1</sup> De León, Aracelly. Introducción al Enfoque de Género. Módulo 1. IMUP-UNICEF 1999, pág. 49.

<sup>2</sup> ONU. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena. Nueva York, 1993.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, Conferencia Mundial contra el Racismo, 2002, pág. 12.



*tual y académico de nuestra América y de otras partes del mundo que se interesan en nuestro continente”.*

*Rigoberta Menchú Tum  
Premio Nobel de la Paz*

### 7.2.1 CONDICIÓN SOCIAL DE LAS INDÍGENAS

La mujer indígena, históricamente por su condición de etnia y sexo, ha sufrido un proceso de opresión y subordinación, que al decir de Rigoberta Menchú, “las han convertido en las más explotadas de los explotados, las más discriminadas de los discriminados, las más marginadas de los marginados, y sin embargo, productoras de vida, de conocimiento, de expresión y de riqueza”<sup>4</sup>.

El rol de la mujer indígena, dentro de la cultura tradicional, ha estado siempre ligado a tres dimensiones: como reproductora de la etnia, como transmisora de costumbres y valores, y como productora de su economía de subsistencia. La interrelación de estas dimensiones a su vez conforma su identidad de género y determinan espacios que por tradición la ubican en el mundo de lo privado. Sin embargo, los procesos de descultura y aculturación la han afectado y provocan cambios en su estructura tradicional, sus relaciones sociales y sobre todo en su rol de género, como producto de una paulatina inserción en la economía de mercado.

En el ámbito económico las actividades de las mujeres indígenas, en términos generales, están relacionadas con las labores de producción, distribución, consumo e intercambio de productos destinados a su grupo familiar. Sin embargo, la situación socioeconómica la ha obligado a asumir responsabilidades que antes eran compartidas y que por factores como la migración de los hombres en busca de trabajo, la responsabilizan de la manutención del hogar llevándola a aumentar sus jornadas de trabajo agrícola no remunera-

do y su trabajo artesanal, que junto con la venta de animales es prácticamente la única posibilidad para obtener ingresos económicos propios a los que se suma su jornada de trabajo doméstico.

En el caso de las mujeres más jóvenes, éstas deciden migrar en busca de mejores condiciones de vida, incorporándose generalmente a ocupaciones mal remuneradas dentro del servicio doméstico o el comercio al detal.

En lo educativo, a pesar de los avances logrados a nivel del país, se evidencian las grandes desigualdades que afectan su educación, así tenemos que ella es la que presenta mayores niveles de analfabetismo, de inasistencia escolar y de años aprobados. Es importante destacar la progresiva pérdida de la lengua materna por parte de la población aborigen como resultado del uso del español como lengua única en las escuelas desde tempranas edades.

Su salud, igualmente refleja las condiciones y la situación de marginalidad que viven sus comunidades, sin acceso a servicios e infraestructuras básicas (agua potable, letrinas, luz eléctrica, viviendas adecuadas, etc.) ni a servicios de salud accesible, lo que se traduce en niveles de morbilidad y mortalidad elevadas que pueden ser fácilmente prevenibles con los controles adecuados.

Su estado nutricional (desnutrición crónica) se refleja en una variedad de enfermedades que unida a su fecundidad, la colocan en situación de extrema vulnerabilidad.

Con respecto a la participación política, aunque la educación resulta crucial, para que la mujer se convierta en instrumento de cambio y pueda ejercer mayor control sobre su vida y la toma de decisiones que atañen a su comunidad, la tradición la ubica en los espacios privados del mundo doméstico.

<sup>4</sup> Menchú, Rigoberta. *Prólogo de Mujer Ngäbe, Salud y Enfermedad*, 1998.



La política, tradicionalmente considerada un espacio exclusivo para los hombres, siempre ha tenido un nivel de expresión entre las indígenas por su organización solidaria dentro de las comarcas, llegando incluso, en los últimos años a ocupar cargos de elección y dirección dentro de sus organizaciones. Así por ejemplo, hasta 1999 las mujeres kunas tenían 3 sahilas administrativas (jefas de comunidad que representaban el 6.0% del total de los sahilas de Kuna Yala). En la Comarca Ngäbe-Buglé dos mujeres ocupan, respectivamente, la presidencia del Congreso Regional de Bocas del Toro y la suplencia del Cacique Regional. Poseen además una estructura orgánica que las aglutina en un Congreso General de Mujeres Ngäbe-Buglé, Teribe y Campesinas. Además, las mujeres de la etnia Teribe mantienen una organización política basada en la monarquía donde una mujer ejerce el cargo de "Reina". Las mujeres emberá-wounaan estuvieron representadas en su máxima jerarquía política por una cacique que presidió el Congreso General Emberá-Wounaan en 1999.

Hoy día las mujeres indígenas están organizadas en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá, creada a partir de junio de 1993 con representación de cada una de las etnias teniendo como finalidad el "logro de la participación activa de las mujeres indígenas en la vida social y política del país".

#### 7.2.1.1 LA POBREZA INDÍGENA

Recientemente se elaboró para Panamá "El Informe Nacional de Desarrollo Humano" en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Entre otros aspectos el Informe indica que el 49% de la población panameña es pobre, de ésta el 57%

son menores de 20 años, "...mas no cuentan a menudo con los medios materiales, ni con la infraestructura física, institucional y cultural para avanzar hasta donde les permita su potencial"<sup>5</sup>.

El Informe reconoce que temas como pobreza y desigualdad van mucho más allá de lo propiamente económico y que la pobreza humana tiene dimensiones que van más allá de la pobreza del ingreso. En este sentido se recalca particularmente la situación de los y las indígenas, que como mencionan "... son un crudo e incuestionable reflejo de las carencias que caracterizan una pobreza extrema"<sup>6</sup>.

Igualmente indica el informe de inequidades, tan profundas como las que viven "... los niños y niñas en las comunidades de Peña Blanca y Mununí de la Comarca Ngäbe-Buglé que asisten cuando pueden a la escuela-rancho, sin haber comido y sin la certeza de que lo hacen después de clases... mientras que los turistas que visitan nuestro país inyectan en un trimestre alrededor de 120 millones de dólares a la economía nacional"<sup>7</sup>.

Un vistazo al Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá, en las dimensiones que apunta el informe (longevidad, conocimientos, nivel decente de vida), para el período de 1990-2000 identifica geográficamente los logros alcanzados, donde se da un incremento global promedio del 9.4% en el IDH de situación que no toca a las comarcas indígenas, las que se mantienen en las mismas categorías de 1990. A este respecto los mayores y menores logros en la dimensión educativa, de longevidad y nivel decente de vida a nivel de distritos, indican lo siguiente:

- A pesar de que el IDH tuvo incrementos importantes entre 1990-2000, aún se mantienen profundas desigualdades que saltan a la vista.

<sup>5</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Resumen Ejecutivo. Panamá, 2002.

<sup>6</sup> Op. cit.

<sup>7</sup> Ibidem.



- Este cuadro nos revela cómo el acceso a los servicios educacionales en las áreas indígenas evidencian una gran desigualdad e inequidad con relación al resto del país. Situación que se profundiza más aún en el caso de las mujeres indígenas.

**CUADRO 41. LOGRO DIMENSIÓN EDUCATIVA IDH POR DISTRITO. AÑO 2000**

EDUCACIÓN			
Diez Distritos con menor logro	Logro 2000	Diez Distritos con mayor logro	Logro 2000
Basiko *	0.314	Santiago	0.740
Wargandi *	0.330	Colón	0.766
Madungandi *	0.332	Las Tablas	0.766
Kantintú *	0.340	Arraján	0.768
Müna *	0.349	La Chorrera	0.770
Mirón *	0.350	Taboga	0.780
Nole Duima *	0.362	San Miguelito	0.782
Rürum *	0.392	Chitré	0.786
Kuespin *	0.417	Panamá	0.795
Sambú *	0.438	David	0.799

Fuente: PNUD, sobre la base de Censo de Población y Vivienda de 2000.

\* Distritos comarcales.

Logro alto (0.801 y más) / Logro bajo (menos de 0.401)

Nota: Los títulos de los cuadros estadísticos son copia textual del Informe de Desarrollo Humano.

La longevidad se ubica en Panamá, como la de mayor adelanto y menores disparidades, incluye la esperanza de vida al nacer (años promedios

**CUADRO 42. LOGRO DIMENSIÓN LONGEVIDAD IDH, DISTRITOS. AÑO 2000**

LONGEVIDAD			
Diez Distritos con menor logro	Logro 2000	Diez Distritos con mayor logro	Logro 2000
Sambú *	0.553	Chame	0.884
Cámasco *	0.599	Las Tablas	0.847
Chapigana	0.660	Arraján	0.847
Wargandi *	0.681	La Chorrera	0.848
Pinogana	0.681	San Miguelito	0.849
Kuespin *	0.687	Los Santos	0.849
Tolé	0.687	Panamá	0.850
Chiriquí Grande	0.675	Guararé	0.852
Mirón *	0.675	Bugaba	0.859
Cañazas	0.676	David	0.881

Fuente: PNUD, Censo de Población y Vivienda.

\* Distritos comarcales.

que se espera viva una persona). En ese sentido, el distrito de menor logro (Sambú) alcanza un Avance Medio con relación al distrito de mayor nivel de logro en el país (Chame).

**CUADRO 43. LOGRO DIMENSIÓN NIVEL DECENTE DE VIDA IDH, DISTRITOS. AÑO 2000**

NIVEL DECENTE DE VIDA			
Diez Distritos con menor logro	Logro 2000	Diez Distritos con mayor logro	Logro 2000
Basiko *	0.016	Santiago	0.629
Müna *	0.026	Agua Dulce	0.632
Nole Duima *	0.031	Colón	0.638
Mirón *	0.040	Arraján	0.640
Rürum *	0.044	David	0.649
Kantintú *	0.046	Las Tablas	0.658
Kuespin *	0.058	Chitré	0.669
Sambú *	0.118	San Miguelito	0.676
El Porvenir *	0.134	Taboga	0.677
Cañazas	0.155	Panamá	0.703

Fuente: PNUD, Censo de Población y Vivienda, 2000.

\* Distritos comarcales.

El nivel decente de vida combina indicadores de ingreso, empleo, vivienda y servicios básicos. Esta dimensión es la que registra los menores logros y las más altas disparidades. En el cuadro 43 se observa que 9 de los 10 distritos de menor nivel decente de vida pertenecen a las comarcas indígenas, esta dimensión es la que revela las mayores inequidades de género, debido a las disparidades en los niveles de ingreso laboral, acceso a servicios básicos y condiciones de empleos diferenciadas para hombres y mujeres.

El Índice de Desarrollo Humano además de medir el nivel decente de vida por medio del producto interno bruto, combina la dimensión educativa y la longevidad.

Se destacan nuevamente los distritos de comarcas indígenas como los de menor logro en términos de desarrollo humano. Lo que apunta hacia la urgente necesidad de disminuir las desigualdades, sobre todo educativas y de nivel de vida como formas de mejorar el desarrollo humano.



"...en algunas zonas indígenas entre el 30 y 40% de la población posee carencia múltiple, lo cual los lleva a ser considerados como un grupo humano de alta prioridad para el país, en el tema de políticas públicas focalizadas"<sup>8</sup>. (PNUD, 2002).

CUADRO 44. LOGRO EN DESARROLLO HUMANO, DISTRITOS. AÑO 2000

DESARROLLO HUMANO			
Diez Distritos con menor logro	Logro 2000	Diez Distritos con mayor logro	Logro 2000
Besiko <sup>*</sup>	0.349	Dolega	0.734
Kankintú <sup>*</sup>	0.354	La Chorrera	0.734
Mirano <sup>*</sup>	0.355	Colón	0.740
Nole Dulma <sup>*</sup>	0.368	Taboga	0.749
Mina <sup>*</sup>	0.369	Amajón	0.752
Sambú <sup>*</sup>	0.370	Las Tablas	0.757
Núrdm <sup>*</sup>	0.374	Chitré	0.762
Munchú <sup>*</sup>	0.380	San Miguelito	0.762

CUADRO 45. LOGRO EN POBREZA HUMANA POR DISTRITOS. AÑO 2000

POBREZA HUMANA			
Diez Distritos con menor logro	Logro 2000	Diez Distritos con mayor logro	Logro 2000
El Porvenir <sup>*</sup>	50.5	San Miguelito	3.7
Nole Dulma <sup>**</sup>	51.2	Panamá	4.2
Mirano <sup>**</sup>	56.2	Chitré	4.6
Cémeco <sup>***</sup>	57.0	Amajón	4.9
Mina <sup>**</sup>	58.7	David	5.5
Kusapín <sup>**</sup>	59.2	Aguadulce	5.5
Madungandí <sup>*</sup>	60.8	La Chorrera	5.6
Kankintú <sup>**</sup>	64.3	Colón	6.7
Besiko <sup>**</sup>	64.7	Las Tablas	6.7
Wargandí <sup>*</sup>	75.2	Santiago	7.0

Fuente: PNUD, Censo de Población y Vivienda.

<sup>\*</sup> Kuna

<sup>\*\*</sup> Ngäbe-buglé

<sup>\*\*\*</sup> Emberá-wounaan





sentan el 49% de la población. Los emberá-wounaan poseen una población de 8,246 personas de las cuales 3,800 son mujeres. Los teribes y bokotas son un grupo étnico relativamente pequeño y cuyas cifras son de 2,194 y 3,784, para el censo de 1990 con 1021 y 1880, respectivamente.

**CUADRO 43. POBLACIÓN INDÍGENA CENSADA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR SEXO, SEGÚN GRUPO ÉTNICO AL QUE PERTENECE. AÑO 2000**

GRUPO INDÍGENA	POBLACIÓN		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total	284,754	145,843	138,911
Kuna	81,707	30,841	50,866
Ngäbe	169,130	86,582	82,548
Emberá	22,485	11,653	10,832
Buglé	17,731	9,787	7,944
Teribe	3,305	1,707	1,598
Bokotá	993	527	466
Wounaan	6,882	3,518	3,364
Bri Bri	2,521	1,226	1,295

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2000.

Las poblaciones indígenas en términos generales tienen poco acceso a recursos, situación que se profundiza aún más en el caso de las mujeres donde las inequidades en cuanto a los beneficios que perciben con relación a los hombres, por los servicios, son más que visibles.

Así, por ejemplo, se evidencia una gran desigualdad en cuanto a la distribución de las oportunidades educativas para las mujeres indígenas de cualquier etnia. En el caso de las mujeres kunas, según el censo de 2000, de un total de 15,389 mujeres en la comarca, 6,315 tenían algún grado de primaria, solamente, 1,733 habían cursado algún grado de secundaria, generalmente hasta el III año (516 mujeres). En el nivel universitario sólo 120 mujeres habían cursado hasta cuatro semestres y más. Y en los niveles de postgrados sólo se identificaron a 3 mujeres ubicadas en edades de entre 30 y 39 años. En el nivel voca-

cional hay 49 mujeres, entre los 14 y 64 años que realizan estos estudios. El promedio de años aprobados es de 3.5, dándose los mayores promedios entre las mujeres de 25 a 29 años (7.2 años aprobados). En cuanto a las mujeres sin grados aprobados las mismas ascienden a 6,468 y se presenta la mayor incidencia entre los 50 años y más.

Para las mujeres emberá-wounaan la situación es más crítica, ya que de un total de 3,326, sólo 1,912 poseían algún grado de primaria y 119 alguno de secundaria. En el nivel universitario 14 habían cursado algún semestre. El promedio de años aprobados es 2.3, mientras que la femenina sin grados aprobados es de 1,183.

La población ngäbe-buglé, a pesar de ser la más numerosa de las etnias solamente cuenta con 19,813 mujeres con algún grado de educación primaria de un total de 47,273 mujeres. En secundaria con algún grado aprobado hay 2,049. A nivel universitario asisten 115 mujeres de la comarca mientras que poco menos de la mitad, 24,777 nunca han cursado un grado.

La educación es un elemento determinante para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, lo que va aparejado con un mayor y menor manejo de la información y el uso que se hace de ella. Se ha determinado que la educación es un factor multiplicador que en el caso de las mujeres desempeña innegables beneficios para ella, su familia y la comunidad en general, de allí la importancia de cerrar las brechas educativas y ampliar sus oportunidades.

El Índice de Desarrollo Humano relativo a género por comarca para el 2000 ubica la tasa de alfabetismo de las mujeres kunas en 51.4%, mientras que la de los hombres es de 73.7%; la tasa de asistencia combinada es de 60.2% y 49.6% respectivamente para hombres y mujeres y tiene como promedio de años de escolaridad 5.19 para los hombres y sólo 3.09 para las mujeres; ocupan el nivel más bajo en años de escolaridad para las tres





CUADRO 47. ÍNDICE DE ALFABETISMO, PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD, ÍNDICE DE LOGROS EDUCATIVOS

COMARCA	ÍNDICE DE ALFABETISMO		PROMEDIO DE AÑOS		ÍNDICE DE LOGRO	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Kuna Yala	0.514	0.737	3.09	5.19	0.452	0.555
Ngäbe-Buglé	0.447	0.641	2.17	3.57	0.343	0.404
Wargandí	0.089	0.224	0.33	1.23	0.050	0.264
Madungandí	0.242	0.476	1.03	2.51	0.259	0.395
Emberá-Wounaan	0.571	0.728	2.67	4.29	0.483	0.472
TOTAL DEL PAÍS	0.918	0.929	6.74	8.37	0.723	0.716

Fuente: PNUD, Censos Nacionales 2000.

comarcas. En el caso de las mujeres emberá-wounaan el mismo índice las ubica con una tasa de alfabetismo de 57.1% con relación a los hombres que es de 72.8%, la asistencia combinada es de 65% mientras que la de ellos es 69.1% y tiene como promedio de años de escolaridad 2.67 para las mujeres y 4.29 para los hombres. En cuanto a las mujeres ngäbe-buglé, su tasa de alfabetismo es de 44.7% mientras que la de los hombres es de 64.1%. La tasa de asistencia combinada de escolaridad es de 45.7% para ellas y 56.5% para ellos y su promedio de años de escolaridad es el más bajo para las mujeres con 2.17 años cursados.

En Panamá, la fecundidad ha disminuido de 6 hijos por mujer en los años 60, a 3.1 en los 90, situación que no muestra iguales tendencias en la fecundidad de las mujeres indígenas, las que mantienen aún niveles importantes en sus tasas de fecundidad con 5 y 6 hijos por mujer. Así tenemos que de acuerdo al censo del año 2000 las mujeres kunas de 12 a 15 años eran 2,008 de las que 50 declararon tener 56 hijos(as) nacidos(as) vivos(as). Las mujeres del rango de edad de entre 35 a 39 años registraron la mayor cantidad de nacimientos vivos (6,982) para 1,854 mujeres lo que promedia por mujer 2.7 hijos con los niveles más altos (5.3 hijos) para las comprendidas entre 60 años y más.

Las mujeres ngäbes menores de 15 años son 6,452 con 158 hijos nacidos. El rango de edad que registró el mayor número de nacimientos vivos fue

el de 20 a 24 años con 3,885 hijos(as) para una población de 7,171 mujeres, lo cual promedia 3.6 hijos por mujer y hasta 7.8 hijos para las mujeres de 45 años y más.

Las mujeres emberá se aglutinan mayormente, en un rango de edad de 15 a 19 años con un total de 312 hijos e hijas para 1,194 mujeres, seguidos por las de 20 a 24 años con 811 hijos e hijas. Promedian por mujer 3.4 hijos, los niveles más altos de nacimientos vivos están entre mujeres de 50 y más años.

Para las mujeres teribes, bokotas y bri bri, el rango de 20 a 24 años es el que acusa mayor fecundidad, con un promedio de 3.6, 3.3. y 3.2, respectivamente; y los niveles más altos para la población de 50 años y más.

El censo de 1990 indicaba un promedio de hijos nacidos vivos de 2.3 a nivel nacional, mientras que para el área indígena era de 3.9 hijos. Para el año 2000 esta cifra indicaba un promedio de 3.6 hijos por mujer para el área indígena, lo que indica una tendencia a mayores controles natales.

El Índice de Desarrollo de Género (PNUD), muestra una esperanza de vida para las mujeres indígenas de 69.4 años para las kunas (el más alto); 67.1 para las ngäbe buglé y 60.7 para las emberá-wounaan; lo que indica que las mujeres mantienen mayor longevidad que los hombres en todos los casos. El índice de masculinidad presenta dife-



rencias regionales, ya que es de 101.9 hombres por cada 100 mujeres para el total del país. Sin embargo, en la Comarca Emberá es de 114.2, mientras que los niveles más bajos se ubican en la Comarca Kuna Yala con 87.0 y en la Comarca Ngäbe-Buglé con 97.1.

La población económicamente activa de 10 años y más de edad según el censo de 2000 registró para la Comarca Kuna Yala un total de 9,227 personas en esta categoría, de las que sólo 1,743 eran mujeres ocupadas, mayormente en el renglón de industrias manufactureras (molas), seguidas por 884 mujeres en la actividad comercial al por mayor y menor, y la enseñanza con 162 personas. En el sector primario de la agricultura, caza y ganadería se ubicaban 104 mujeres, siendo el grupo más activo económicamente el comprendido entre los 25 y 29 años.

CUADRO 48. POBLACIÓN INDÍGENA FEMENINA EN LA REPÚBLICA, POR GRUPOS ÉTNICOS Y GRUPOS DE EDAD. CENSO 2000\*

EDAD	KUNA	NGÄBE-BUGLÉ	EMBERÁ
Totales	17,281	55,636	3,930
I. DE MASCUL.	87.6	97.9	113.8
0-4 años	2,329	10,417	663
5-9 años	2,316	9,417	701
10-14 años	1,969	7,771	547
15-19 años	1,507	5,794	314
20-24 años	1,331	4,484	285
25-29 años	1,351	3,983	243
30-34 años	1,142	2,930	194
35-39 años	1,011	2,466	213
40-44 años	842	2,246	161
45-49 años	632	1,576	137
50-54 años	779	1,397	126
55-59 años	526	834	75
60-64 años	472	916	76
65-69 años	654	1,351	120

Fuente: Censo de Estadística 2000.

\* Esta población está referida a las comarcas.

En cuanto a los ingresos este grupo de 1,028 mujeres percibió ingresos menores a 100 balboas mensuales, seguidos por aquellas que a pesar de

declararse ocupadas, no percibieron ningún ingreso, 228 mujeres, indicando una media de ingreso mensual de 66.2 balboas. En cuanto a la población no económicamente activa kuna de 10 años y más, la misma totalizó 13,721 personas de las que 8,975 mujeres se declararon como amas de casa con una edad promedio de 38 años.

La Comarca Emberá posee una PEA de 2,415 personas, de éstas 368 eran mujeres ocupadas mayormente en labores agropecuarias (218), seguidas por las ocupaciones artesanales (101 mujeres), el grupo más activo económicamente es el comprendido en las edades de 25 a 39 años. En cuanto a los ingresos 338 mujeres declararon estar ocupadas, aunque sin ingresos, mientras que 136 dijeron percibir menos de 100 balboas al mes para promediar un ingreso mensual de 72.7 balboas.

La PNEA totalizó para la Comarca 2,908 personas, de las que 2,105 eran mujeres, ubicadas 1,518 de ellas como amas de casa con una edad promedio de 30 años.

Las mujeres ngäbe-buglé según el censo del año 2000 representan apenas un 0.22% (6,632) de la PEA de un total de 29,573 personas en esta condición. 5,759 de éstas se ocupan en actividades agropecuarias, 216 en actividades artesanales y 184 se ocupan como vendedoras de comercio, mercados y trabajadoras de servicio. En cuanto a los ingresos 6,595 declararon estar ocupadas y 5,012 sin ingreso; con ingresos menores a 100 balboas, 1,118, para promediar un ingreso mensual 68.5 balboas. La PNEA totalizó 39,306 personas, de las que 28,994 son mujeres, ubicadas mayormente como trabajadoras del hogar o amas de casa con 21,804 mujeres con una edad promedio de 28 años.

Con respecto a las viviendas indígenas, se observa que independiente de la etnia, todas ellas presentan más o menos las siguientes características: pisos de tierra, sin agua potable, se abastecen de agua lluvia, de pozos, ríos o quebradas, sin servicios sanitarios, ni letrinas, sin luz eléctrica, uti-



CUADRO 49. ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO

COMARCA	ÍNDICE DE DESARROLLO RELACIONADO A GÉNERO	% DE HOMBRES REPRESENTANTES	% DE MUJERES REPRESENTANTES	% DE MUJERES PROFESIONALES Y TÉCNICAS	% DE HOMBRES PROFESIONALES Y TÉCNICOS
Kuna Yala	0.440	100.0	0.0	35.5	84.5
Emberá-Wounaan	0.377	100.0	0.0	20.6	79.4
Ngäbe-Buglé	0.360	91.8	8.2	31.4	68.6
Wargandí	0.254	0.0	0.0	0.0	100.0
Madungandí	0.387	100.0	0.0	25.0	75.0
Total del País	0.704	88.5	11.5	49.2	50.7
Urbano	0.763	83.7	16.3	49.3	50.7
Rural	0.569	90.7	9.3	48.9	51.1

Fuente: PNUD y Censos Nacionales 2000.

lizan mayormente querosín, diesel o velas y cocinan con leña. En cuanto a medios de comunicación un número significativo declaró poseer por lo menos un radio dentro de la vivienda.

En cuanto a la participación política, el Informe de Desarrollo Humano 2002 indica en qué proporción las mujeres participan activamente en la vida política a través del Índice de Potenciación de Género (IPG).

Estos datos evidencian la manifiesta disparidad entre mujeres y hombres a nivel de participación social y representación política, lo que puede estar relacionado con el interés de las mujeres indígenas sobre el tema; su nivel de concienciación y sobre todo la percepción que poseen sobre los posibles cambios que la política partidista puede traer a sus comunidades.

Con miras a fortalecer el liderazgo de las mujeres se crean los foros provinciales de mujeres rurales e indígenas hacia el siglo XXI en el marco del Plan Nacional Mujer y Desarrollo (1994-2000). Se realizan foros en las comarcas indígenas Ngäbe-Buglé, Emberá, Wounaan y Kuna Yala, los que en su diagnóstico priorizan entre sus principales problemas: el desempleo, la desnutrición, violencia intrafamiliar, baja atención de salud, alcoholismo en el hombre, analfabetismo, embarazo precoz, falta de acce-

so a tierras, agua potable, multiparidad y pérdida de identidad, entre los principales problemas.

La desigualdad y la discriminación de que son objeto las mujeres en el mundo, y que se manifiesta en el caso de los pueblos indígenas debido a un bajo nivel de educación y problemas de salud y una estructura económica injusta, entre otras cosas, ha obstaculizado la plena participación en plan de igualdad con el hombre en la vida económica, social, política y cultural del país. Esto hace imprescindible prestar especial atención a la situación de las mujeres indígenas, quienes además de sufrir el aislamiento, están protagonizando un éxodo hacia las ciudades en busca de trabajo, con la correspondiente secuela de mendicidad y prostitución aparte de una progresiva falta de identidad, estimulada por su mayor contacto con la civilización occidental, que las lleva a no identificarse como ngäbes, kunas o de otras etnias.

En este sentido, cualquier propuesta de cambio, debe incluir la participación activa de las mujeres indígenas en programas y acciones encaminadas a integrarlas plenamente al proceso de desarrollo económico, político y social del país.

- Crear conciencia en la población de sus derechos en materia educativa, de salud, de empleo y participación política.



- Garantizar las inversiones necesarias para crear y mantener los programas de salud, trabajo y educación para toda la población.
- Reorientar la función de la escuela, para transformarla en un centro de formación múltiple y un núcleo de desarrollo de la comunidad.
- Incrementar los niveles de incorporación de la mujer indígena a la enseñanza primaria, media, superior y de postgrado, con becas y créditos educativos.
- Adecuar el contenido y los métodos de enseñanza con las actividades socioeconómicas y culturales de la población favoreciendo el vínculo educación-trabajo-desarrollo humano.
- Fortalecer la educación bilingüe y bicultural de la población en sus distintos niveles y modalidades.
- Otorgar créditos financieros comunitarios para incentivar la producción agrícola, atendiendo a las particularidades de la población.
- Garantizar el respeto a la identidad étnica de las poblaciones, su lengua e idiosincrasia.
- Concretizar sobre la obligación que tiene la pareja humana de compartir las responsabilidades familiares, sociales, económicas, para evitar sobrecargas a las mujeres.
- Promover la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para ambos sexos dentro de la familia.
- Eliminar los estereotipos, actitudes y elementos culturales que relegan a la mujer a un papel pasivo y al marco de su mundo doméstico, el matrimonio y la procreación.
- Promover la participación política de las mujeres a todos los niveles.
- Estimular a las mujeres a postularse para cargos públicos de elección (capacitación política).

## 7.3 MUJER AFRODESCENDIENTE

### 7.3.1 RESEÑA HISTÓRICA

De acuerdo con Armando Fortune "Fue Castilla de Oro el primer asiento en Tierra Firme adonde se llevaban negros... y aunque se ignora si entraron en 1511 ó 1512, ya los había en 1513... En ese año el Rey Fernando autoriza la entrada de... tres esclavos y una esclava blanca... que por lo menos tuvieran ocho años de ser cristianos".

Frente a la escasez de mujeres blancas y la carencia de prejuicios raciales para unirse con las mujeres indias, por parte de los españoles, se inicia un proceso de mestizaje donde predominó: "el concubinato, el harén, la barraganía, la poligamia y el amancebamiento" (Fortune, pág. 38). No faltaron casos donde después de vivir bajo un mismo techo con las indias, escogían a una de ellas por esposa legítima, como forma de acallar en su conciencia los preceptos cristianos que condenaban el concubinato (Fortune, pág. 39).

De esta forma la mujer negra introduce en el hogar español, ya sea como esposa, amante, nodriza, o por el servicio doméstico algunas costumbres nativas, el hábito de su tribu, elementos de su cocina y de la crianza de los hijos.

En 1518 se permite la entrada a Tierra Firme de 4,000 negros bozales de África como mano de obra, para realizar el trabajo de los diezmados indígenas. En 1520 el padre Bartolomé de las Casas, protector de los indios, hace gestiones para introducir 50 esclavos para realizar edificaciones en pueblos, mitad de ellos hombres, mitad mujeres, los que después se podían conservar para el servicio. Con la trata esclavista para la construcción de las ciudades de Panamá y Nombre de Dios, la explotación de minas, la pesca de perlas, el cultivo de café y la fabricación de azúcar; crece rápidamente la población negra del Istmo, la que parece adaptarse rápidamente al

<sup>9</sup> Fortune, Armando. *El negro en el descubrimiento, conquista y colonización del Istmo de Panamá*. Revista Lotería 105, Panamá, 1964.



medio ambiente, y gozar de cierta inmunidad a las enfermedades por su fortaleza física y su habilidad para el trabajo.

Arrancados violentamente de sus grupos, los africanos se vieron agrupados en los barcos negreros, con compañeros de desgracia de diferentes regiones cuyas costumbres e idioma se diferencian ampliamente. A este respecto nos dice: "No todos eran del mismo color, ni del mismo tamaño, ni hablaban el mismo idioma o costumbre. La sabiduría popular hace del "negro de África" un tipo uniforme de color oscuro, cabellos ensortijados, nariz chata, mandíbula saliente, de cultura inferior, religión atrasada, vida social en estado de barbarie, con prácticas de antropofagia... englobándolos a todos en la denominación de: negro, prieto, africano, etc... Sin embargo, no existe nada más falso que esta noción popular acerca de África" (Fortune, 1977, págs. 42-43).

La escasez de mujeres negras fue una de las causas mayores de alzamientos, fuga e insurrección de los esclavos del Istmo, de allí que las autoridades ordenaran la introducción de mujeres africanas para casarlas con los esclavos, pero esto no cambió en nada su situación, ya que la esclavitud desconocía los lazos familiares, dispersando a sus miembros, al vender a la madre, el padre y los hijos por separado. Al respecto nos dice E. Donald: "Durante la esclavitud el sistema matrimonial difería del de la población libre; estaba supervisado por los amos para la regulación de las relaciones sexuales. La duración de muchas uniones era corta, y a los hombres se les permitía entrar en nuevas uniones maritales. Ninguna de estas uniones traía consigo responsabilidad, ya que a los hombres no se les consideraba responsables del mantenimiento de sus esposas e hijos" (Fortune, 1977, citando a E. Donald, pág. 47).

Lo anterior permite colegir que frente a este tipo de uniones transitorias era la madre el eje funda-

mental de la familia, la proveedora y la que velaba por el bienestar de todos sus miembros, en especial los ancianos-ancianas y los niños-niñas.

A este respecto la historiadora Ágatha Williams nos dice: "la mujer negra desempeñó en el pasado histórico un papel importante como trabajadora, madre y compañera, en el caso específico de Panamá se inserta en el Istmo durante los siglos XVI, XVII y XVIII y se dedicaron a trabajar como lavanderas y aguacateras (A. Williams, 1989, pág. 23).

Es importante señalar, tal y como indica "...que el amo vio a la esclava africana como una «pieza erótica» con la que satisfizo sus deseos imponiéndose una violación constante de las esclavas en su integridad física y mental cuyos hijos se conocieron como mulatos". Un adagio de la época colonial con respecto al tema decía: "blancas para casar, mulatas para fornicar, negras para trabajar" (Fortune, 1967, pág. 52).

De este intercambio sexual entre blancos, indias, negras y mulatas resultó una considerable multitud de hijos(as) ilegítimos(as) la mayoría de las veces. Incluso las mujeres negras llegaron a rivalizar con las mujeres blancas por su voluptuosidad, donaire, lo que en muchas ocasiones las hizo objeto de la venganza de las blancas, dándose casos de excesivo maltrato físico, cicatrices permanentes, latigazos, torturas, mutilaciones de senos, genitales, caderas, orejas, dedos, extracción de ojos, entre otras atrocidades; aparte de las consabidas separaciones por venta de sus hijos e hijas y familiares más cercanos, situación que en muchas ocasiones las llevó a evitar embarazos como una forma de no traer más esclavos al mundo. Además, la Corona les prohibió poseer y portar joyas de oro, vestidos de seda, mantos y perlas; a excepción de aquellas negras o mulatas libres, casadas con españoles a quienes se les permitió usar pequeños adornos de oro, como zarcillos de oro y perla, una gargantilla, y terciopelo en el borde de sus sayas.