

Tercer instrumento internacional

El Estado Panameño ha ratificado sino todos, la mayoría de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo en las décadas del 60, 70 y 80, pero sobre todo, el de mayor relevancia para el examen de políticas públicas con enfoque de género, sea el Convenio 111 y su Recomendación, por cuanto introduce y define el término de discriminación por sexo en el empleo y por supuesto, al contrastarlo con la CEDAW en su artículo 11, que desarrolla éste principio, resulta de gran utilidad para la interpretación, y la formulación que de esa normativa, y de su utilización como instrumento de denuncia al demandar su incumplimiento. Esto es así, dada la ausencia de un mecanismo o procedimiento de denuncia, por parte de la OIT, más allá de la queja, que hoy por hoy sí lo tiene la CEDAW a través de su Protocolo Opcional, ratificado por Panamá recientemente. A pesar que aquel es un instrumento anterior, la CEDAW lo desarrolla, lo enriquece, le da vigencia y mayor fuerza para el desarrollo del concepto de discriminación en el sistema internacional de los derechos humanos de las mujeres, específicamente en el empleo y porque además establece acciones de políticas públicas de equidad que no han sido cumplidas por el Estado Panameño, a pesar de que es ley de la República.

Así vemos que el Convenio 111 establece en el artículo 2 que: *"Todo miembro para el cual este convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a éste respecto"* relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, define que entiende por discriminación, que luego éste concepto es ampliado y sustancialmente mejorado en la definición de discriminación invocada por la CEDAW.

Por su parte el artículo 11 de la CEDAW determina la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas apropiadas para la eliminación de la discriminación de las mujeres en el empleo, y asegurarles en igualdad de condiciones con el hombre, los mismos derechos, recomendando entre otras acciones: ***"a) el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b) el derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo, c) el derecho a elegir profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio.....d) el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo...."***

A pesar de que Panamá no ha ratificado el Convenio 156 de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, ello no es motivo para desconocer que sus contenidos se encuentran insertos y desarrollados en el literal c del numeral 2 del artículo 11 de la CEDAW, relativo a garantizar servicios sociales de apoyo a los padres y madres que tienen responsabilidades laborales y faciliten su participación en la vida pública. Además recoge los contenidos que deben alentar los Estados Partes al prohibir, bajo pena de sanción, el despido por motivos de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. Constituye una tarea a desarrollar en la legislación y práctica interna.

Esta reflexión llama la atención de las feministas y su incidencia en los cambios visibles que deben ser agendados en el movimiento de mujeres para que entren con fuerza en la creación del próximo PLAN NACIONAL MUJER Y DESARROLLO II, se relaciona con cambiar los patrones socioculturales de los trabajadores y trabajadoras y las obligaciones familiares compartidas.

III.

Incidencia de estos instrumentos en el sistema jurídico panameño. ¿existen cambios visibles, en que consisten?

Cuando preguntamos cual ha sido el impacto de los avances en materia de Tratados y Convenciones de los derechos humanos en el adelanto de la equidad de género, en la legislación nacional, nos contestamos que ha sido significativa y constituye un gran esfuerzo organizativo y de alianzas del movimiento feminista.

A partir de noviembre de 1992, en el primer encuentro de Taboga, las mujeres agrupadas en el Comité Nacional de Mujeres, después llamado Colectivo feminista Clara González, estructuran una alianza estratégica, crean el primer Plan Nacional de la Mujer y construyen una propuesta de política pública desde los intereses y necesidades de las mujeres.

En seguimiento a este encuentro, se firma el Pacto Mujer y Desarrollo con los dos candidatos y la candidata presidenciales. En el se plasma las demandas del movimiento por la consecución de una política pública de equidad de género impulsada por las mujeres, pero llevada adelante por el Estado en su función social.

Hoy tenemos una política institucionalizada hacia las mujeres, debido entre otras cosas a la existencia de la convención CEDAW, nuestro país ha desarrollado una legislación si se quiere progresista, bastante homogénea y sostenida, comparándose con los estándares internacionales que le sirven de marco de política de equidad de género.

En este período se han aprobado leyes propiciando una nueva correlación de fuerzas entre los géneros, que ha permitido potenciar las capacidades y potencialidades de las mujeres, disminuir los poderes opresivos de los hombres, la legitimidad de la supremacía masculina sobre la

femenina, bajarlos del escalón jerárquico, de las estatuas, altares, ponerlos a ras del suelo como simples mortales y no como seres superdotados o superpoderosos.

No obstante, aun nos falta mucho que andar, en esta vía de impulsar desde la sociedad civil, desde el movimiento de mujeres, una audaz política pública de equidad, y en eso debemos trabajar unidas por nuestras reivindicaciones.

Deconstruir un **andamiaje**, una forma de participación política, una forma de toma de decisiones de los asuntos colectivos y en el bien común sin jerarquización preconcebidas, es también una forma de participación política que Marcela Lagarde llama "desempoderamiento patriarcal de los hombres."⁹

En ese contexto encontramos la creación del Plan de Acción Mujer y Desarrollo el cual constituye uno de los primeros avances en esta materia, en virtud que a través de el se definen áreas importantes de actuación política de las organizaciones de mujeres como interlocutoras del Estado:

En ese orden mediante la ley 42 de 1997, se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia MINJUMNFA con el cual se inicia la creación de un conjunto de mecanismos gubernamentales para la aplicación de las políticas públicas de equidad.

Aunque el MINJUMNFA constituye un paso decisivo en materia de mecanismos de políticas públicas para las mujeres, la creación del Consejo Nacional de la Mujer CONAMU como un espacio de concertación entre el movimiento de mujeres desde la sociedad civil, se convierte en lo más innovador y de mayor trascendencia para la sociedad panameña. Se crea mediante el Decreto Ejecutivo 70 de 27 de julio 1995, asignándosele acciones proactivas en su naturaleza de consultor y asesor de las políticas públicas de equidad de género del MINJUMNFA, al respecto queda poco del espíritu del texto que contrasta con la actual praxis institucional.

El otro mecanismo gubernamental generado por el movimiento al amparo de la Convención CEDAW es la creación de las Oficinas Gubernamentales para el avance de las mujeres, además de la Dirección Nacional de la Mujer, constituyen los mecanismos del Estado responsables de que la equidad de género sea un componente de todas las políticas públicas, convirtiéndose, además, en punto focal de coordinación y ejecución de la Plataforma de Acción de Beijing y el mecanismo idóneo para coordinar el Plan de Acción Mujer y Desarrollo, todo lo cual debe facilitar el acceso de las mujeres a un más alto nivel de decisión en materia de políticas públicas.

En ese mismo orden otras acciones implementadas a partir de las reformas jurídicas para la eliminación de leyes discriminatorias, así como la introducción de otras legislaciones inspiradas en la CEDAW, vale su mención las siguientes:

- Ley 22 de 7 de Diciembre de 1990, por la cual se establece la Opción de la mujer casada de llevar o no el apellido del esposo.
- Ley 3 de 17 de Mayo de 1994, se crea el Código de la Familia.
- Ley 9 de 20 de Junio de 1994, se establece y regula la Carrera Administrativa.
- Ley 44 de 12 de Agosto de 1995, se regula la legislación laboral y se incorpora la prohibición del acoso sexual en el empleo como causa de despido y prohibición del empleador de cometerla.
- Ley 12 de 20 de Abril de 1995, se ratifica la Convención contra la Violencia "Belem Do Para".
- Ley 27 de 16 de Junio de 1995, por medio del cual se eleva a delito penal la comisión ilícita que encierra la Violencia Intrafamiliar.
- Ley 50 de 23 de Noviembre de 1997, se protege y fomenta la lactancia materna.
- La expedición de la Ley 22 de 14 de Julio de 1997, por la cual se establece un porcentaje mínimo de 30% de mujeres en los cargos a elección dentro de las organizaciones políticas y a postula-

ciones a los cargos de elección popular. Esta ley constituye un gran avance en materia de derechos humanos para las mujeres panameñas en el área de los derechos civiles y políticos. Esta medida de acción afirmativa se convierte en una herramienta para promover la participación de las mujeres panameñas en los niveles de poder y de adopción de decisiones. Esta ley fue el fruto de la lucha emprendida por el Foro de Mujeres de Partidos Políticos para visibilizar el aporte de las mujeres dentro de sus organizaciones, pero sobre todo para impulsar la progresiva correspondencia entre la participación de las mujeres y su presencia en los niveles directivos. A partir de su aprobación, desde el Estado se ejecutaron algunas acciones de difusión y promoción para el respeto y reconocimiento de este derecho.

- El decreto No. 2 de 13 de enero de 1998, dispuso recomendaciones para que los partidos políticos adecuaran la nueva forma de postulación, introducida con la modificación del Código Electoral por la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997. En particular, respecto a la postulación de mujeres señala que en el reglamento de elecciones internas que confeccionan los partidos políticos debe haber un llamado específico en la convocatoria en el sentido de que las nóminas que se postulan deben estar integradas por los menos por un 30% de mujeres.
- Ley 4 de 29 de Enero de 1999, por el cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, constituye una propuesta de las organizaciones femeninas contenidas en el Plan Mujer y Desarrollo. Su contenido lleno de acciones programáticas de carácter general están permitiendo hacer de ella una de las mejores reglamentaciones que tendrá el movimiento latinoamericano en estos primeros años de comienzo del siglo 21. En función de que parte de la premisa de consultar y concertar mediante consensos, el proceso de reglamentación con la sociedad civil y las oficinas institucionales competentes, de tal

manera que permita detectar los obstáculos, retos y temores que impiden su real ejecución.

Quizás el mayor avance legislativo en cuanto a equidad y promoción de los derechos humanos de las mujeres es la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999 por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, la cual señala en su artículo primero la obligación que tiene el Estado de legislar sin discriminación así como garantizar el ejercicio de los derechos de las humanas.

Esta ley está basada en los principios que se encuentran establecidos en instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos ratificados por nuestro país, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña, como se ha establecido.

La Ley 4, establece normas con un contenido ampliamente declarativo, programático y general, desarrollados en dos (2) Títulos sobre la igualdad de oportunidades y los derechos que contienen dicha igualdad. Su contenido normativo se desglosa en trece capítulos en los cuales se enmarcan grandes áreas temáticas como: desarrollo humano y económico, vivienda, trabajo, poder y participación política y ciudadana, equidad jurídica, familia, violencia, salud, educación y cultura comprendido allí la modificación de patrones socioculturales, medios de comunicación social, ambiente y grupos de especial interés como los son las niñas, jóvenes, adultas mayores, indígenas, campesinas, mujeres afropanameñas, mujeres con discapacidad física y mujeres privadas de libertad y disposiciones generales, que comprenden las asignaciones presupuestarias, así como la creación de una estructura que sirva de lanzamiento institucional de la incorporación de la perspectiva de género en

las políticas públicas y en el quehacer institucional de manera sostenida.

De hecho, la Ley 4 de 1999, se convierte en el instrumento de legitimación jurídica para las acciones promovidas en el proceso de inicio hacia la institucionalización de la ejecución del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá, financiado por la Unión Europea.

- Mediante la Ley 17 de 28 de Marzo de 2001, se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW. De frente a ello se elaboró una estrategia para la ratificación del Protocolo, pero también para ir preparando los casos que se llevarán a conocimiento del Comité de la CEDAW, por medio del procedimiento de comunicación o denuncias que el Protocolo establece, catalizar los cambios y establecer prácticas para motivar a los gobiernos a la implementación de la Convención a nivel local, desarrollar interpretaciones de los estándares de discriminación para que sean incorporadas por los Tribunales y la Corte de Justicia local y quienes legislan y enterar al Gobierno de las obligaciones que debe cumplir, creando así conciencia y cultura de los derechos humanos de las mujeres.
- Ley 38 de 10 de Julio de 2001, modifica Ley 27 de 1995 sobre Violencia Doméstica. Hace intervenir al Estado con más eficacia y eficiencia en la esfera privada de las inequidades (violencia doméstica, abuso infantil, trata de mujeres, entre otras), mejora sustancialmente los contenidos de la Ley 27 de 1995, pero además recoge con mayor precisión el espíritu de la Convención de Belem Do Para, cuando crea medidas de protección provisional y asigna un presupuesto para el cumplimiento de la políticas públicas contra la violencia pública y privada. Sin embargo requiere que se le adicione a nivel del sistema probatorio, la inversión de la carga de la prueba, que significa que no sea la víctima a quien le corresponda tener que

probar la violación, ya que de por sí representa una vejación a su derecho de intimidad y libertad. Pero además requiere que la concepción y tratamiento que hace el Estado a través de los funcionarios/as operadores/as de la ley, reconozcan que no se está ante sujetos procesales en igualdad de condiciones, sino ante sujetos/as que han sido socializados/as y concebidos/as socialmente con jerarquías diferentes, unas subordinadas a los otros.

- La expedición de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, por la cual se creó la Defensoría del Pueblo, representa un hito fundamental en las políticas de equidad del Estado y constituye un avance jurídico y un espacio que tendrán las organizaciones de mujeres que tomar, para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.
- Otra Ley de equidad de género lo constituye la # 6 de 4 de mayo de 2000, por la cual se establece el uso obligatorio del lenguaje no sexista, contenido en ilustraciones en las obras y textos escolares; con el cual se contribuye a la eliminación de los estereotipos sexistas y discriminatorios contra las niñas y las mujeres en el proceso educativo. Este instrumento representa un avance en materia educativa y un paso más hacia la meta de lograr la igualdad de derechos y oportunidades en materia de educación, base fundamental para el goce pleno de los derechos humanos.
- Igualmente se aprueba la Ley "De Reforma al Régimen del Seguro Voluntario de la Caja de Seguro Social, que incorpora a la persona que se dedique a la atención de su familia." Este proyecto tiene como objetivo dar valor al trabajo doméstico, incorporando a aquellas personas que se dediquen de manera exclusiva a estas tareas, al régimen de seguridad social, con la posibilidad de tener acceso a prestaciones médicas y derecho a jubilación.

- A medida que la población envejece, la proporción de mujeres adultas mayores supera la de hombres, lo cual se refleja en la situación socioeconómica de estas mujeres. Esta situación no está determinada exclusivamente por los factores biológicos, sino también por la violencia sexual y física, el poco acceso a la educación y formación profesional en las etapas anteriores, de allí la importancia de la reforma al artículo 42-E de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, la cual otorga mayores beneficios a los jubilados y pensionados. Esta Ley aprobada el 29 de diciembre/2000 será de gran ayuda a la economía hogareña especialmente, a las mujeres jubiladas o pensionadas.

En el campo laboral, existen instrumentos jurídicos importantes para las mujeres, concretamente en este caso podemos citar la obligatoriedad del fuero maternal instituido en el Código Laboral, así como la ley 50 acerca de la lactancia materna.

Las políticas económicas y laborales no han estado dirigidas a promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en el ámbito del trabajo asalariado. Aspectos como la desigualdad salarial, discriminación en el empleo y no efectividad en algunos casos del principio constitucional de protección de la maternidad y la lactancia materna, son todavía problemas que enfrentan las mujeres panameñas, pese al aumento de su inserción en el mercado laboral y su alto nivel educativo. Actualmente las mujeres jóvenes tienen el mayor nivel de desempleo, se les discrimina por estar en la edad reproductiva, por la "amenaza" que representa el quedar embarazadas durante el tiempo del contrato indefinido, de las que tener hijos es un riesgo seguro para ser despedidas, por las "ausencias" y "baja" productividad que de ello invocan los capitalistas, tolerados por el Estado, al margen de los principios sociales y éticos soslayados en los contenidos de las relaciones entre las trabajadoras/es y los patronos.

La existencia de las maquilas en el área, crea inestabilidad y una

movilidad aterradora, así como también enmascara la explotación de las mujeres trabajadoras, a expensas de perder la vida dada la liberalidad de la normativa laboral que las desprotege de la seguridad social o del reconocimiento de salario mínimo, a cambio de una escala salarial a destajo o por producción, etc, amparadas por una legislación que estimula la inversión y la competitividad fiscal del país, pero que está matando a las mujeres, quienes son las que se emplean mayoritariamente en estos paraísos fiscales. Estas malas prácticas, son incentivadas por la alta tolerancia del Estado que anula las acciones de fiscalización a que esta llamado, de cara al cumplimiento de los Convenios 103, 110, 111 entre otros, de la Organización Internacional del Trabajo, que como hemos señalado han sido mayoritariamente ratificados por el Estado Panameño.

En Panamá existen más hombres dentro del régimen de seguridad social que mujeres, hecho que es otra forma por la que se manifiesta las diferencias entre los géneros, es una muestra de la poca participación de la mujer en el régimen laboral panameño y debe advertirse que muchas mujeres casadas o viviendo en unión de hecho, esta siendo registradas como beneficiarias por parte de sus respectivos compañeros.

- El Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954 junto con las reformas del año 1991 establece en su artículo 41 que la mujer que conviva en Unión Libre con un asegurado, siempre que no existan impedimentos legales para contraer matrimonio y de que ambos tengan por lo menos 9 meses de vivir juntos, tendrá derecho pleno a la seguridad social.
- A través de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, se señalan los derechos y deberes de los/as servidores/as públicos/as. También castiga la violencia institucional contra las mujeres, y adopta medidas que sanciona el acoso sexual en el empleo. Esta Ley perpetúa como causa de destitución directa la conducta de

acoso sexual. De igual forma, el Código de Trabajo lo sanciona estableciendo que es causa de despido justificado y queda expresamente prohibido de realizarlo el empleador. Además, señala que es deber de los/as empleadores/as establecer un procedimiento equitativo, confiable y práctico para investigar los reclamos presentados en relación con actos de acoso sexual.

Conclusiones

- Nuestro país adquirió el compromiso desde que ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1981, de mejorar la condición y situación de las mujeres panameñas y eso a nivel interno ha significado la creación de una política pública de equidad de género que reconozca la diversidad de los iguales y sitúe en su justo valor el trabajo de las mujeres, su educación, su derecho a vivir plenamente sus potencialidades y el aporte al desarrollo, que se traduce como el cumplimiento y ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo cuya ejecución es parte del Pacto Mujer y Desarrollo, firmado por los gobernantes en 1994 y renovado en 1999.
- Este recuento de avances en la legislación panameña, van de la mano con los retos y metas que nos depara el futuro para la anhelada y codiciada igualdad y equidad de las mujeres en Panamá. En vista de que el avance alcanzado por las mujeres dista de haber llegado a la plena equiparación con los hombres y que en este inicio de siglo los patrones socioculturales y la tendencia preferencial masculina en todos los órdenes del desarrollo productivo se mantienen, no nos quedan más que desafíos a seguir en la lucha por la igualdad de oportunidades con equidad y sin discriminación de ningún orden.

Notas

¹ Alaniz Escobar, Ysela M. Status Legal y Social de la Mujer en el campo laboral. Trabajo de Graduación 1983. Universidad de Panamá. Pág. 106, 107.

² Lagarde Marcela. Claves feministas para liderazgos entrañables. Memoria del taller, Managua, 6,7,8 de octubre de 1999.edición a cargo de Sofia Montenegro.Pág.56,57.

³ Ibidem.Pág.108

⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Protocolo Facultativo .Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. UNIFEM. San José. Mayo 2000 Pág. 175.

⁵ Informe nacional Clara González. Situación de las mujeres en Panamá. 1999. Acciones de seguimiento a los compromisos internacionales . 2da edición actualizada. Pág. 133.

⁶ Centro para la Justicia y el Derecho internacional. CEJIL. Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de Instrumentos. San José, Costa Rica, 3era edición.2001.

Ibidem, pág. 117

Brasil constituye primer país en que un caso de violencia doméstica, la Comisión Interamericana haya decidido el establecimiento de responsabilidad por la impunidad contra el Estado.

Lagarde Marcela, opcit, pág. 109

Bibliografía

Alaniz Escobar, Ysela M. **Status Legal y Social de la Mujer en el Campo Laboral**. Trabajo de Graduación 1983. Universidad de Panamá.

Centro para la Justicia y el Derecho internacional. CEJIL. **Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano**. Compilación de Instrumentos. San José, Costa Rica, 3era edición. 2001.

Derechos Humanos de las Mujeres: Paso a Paso. IIDH, Woman Law\$ Development International. Human Rights Watch, Women's Rights Project. 1999.

Facio, Alda; Fries, Lorena y otras. Género y Derecho. American University. Washington College of Law. **Colección Contraseña. Estudios de Género**. Serie Casandra. Lom Ediciones. La Morada. Primera edición. 1999.

Igualdad y protección de las Mujeres en la Normativa de la OIT. Recopilación actualizada de los Convenios y recomendaciones. Serie #15 Documentos. Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Comisión de las Comunidades Europeas.

Informe Nacional Clara González. Situación de las mujeres en Panamá. 1999. Acciones de seguimiento a los compromisos internacionales. 2da edición actualizada.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Protocolo Facultativo. **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer**. UNIFEM. San José. Mayo 2000

Igarde Marcela. **Claves feministas para liderazgos entrañables**. Memoria del taller, Managua, 6,7,8 de octubre de 1999.edición a cargo de Sofía Montenegro.

Memoria CONAMU 1996-1999. Ministerio MINJUMNFA.

Rodríguez Pinzón, Diego; Martín, Claudia y Ojca Quintana Tomás. **La Dimensión Internacional de los Derechos Humanos. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno**. Banco Interamericano de Desarrollo- American University, Washington D.C. 1999.

**Las mujeres panameñas
entre luces y sombras:
avances, límites y desafíos
de los procesos de incidencia
política para institucionalizar
el género en las políticas
de desarrollo.¹**

Mariela Arce

¹Extracto de la Ponencia presentada en LASA 2001.

Mariela I. Arce

Economista, educadora popular y consultora en temas de género, educación y desarrollo para diversos organismos nacionales e internacionales como FNUAP, PNUD, UNICEF, BID y Unión Europea. Ha sido asesora de diversos organismos nacionales, populares y comunitarios como la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras, (hoy Nueva Identidad), Congreso de la Cultura de Kuna Yala, de la Coordinadora Nacional de las Mujeres Indígenas, del Consejo Nacional de la Juventud y la Coordinadora de Mujeres de la Costa Abajo de Colón (MOMUCAC), entre otros. Ha sido generadora, conductora y facilitadora de diversos procesos de incidencia política nacional entre los que se cuentan la Coordinación metodológica del proceso de elaboración del Plan Nacional Mujer y Desarrollo, la representación del FMD en los Encuentros de Bambito y Coronado para la implementación del Plan de Acción Mujer y Desarrollo, fue negociadora del movimiento de mujeres de Panamá ante la Unión Europea y contraparte nacional de las misiones de identificación para la creación del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades.

Ha publicado libros, artículos y dictado conferencias sobre la condición de las mujeres, las políticas públicas y los procesos sociales y fue parte de la delegación nacional a la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995.

A nivel internacional ha acompañado y asesorado diversas acciones entre las cuales son significativas el haber sido miembro del Comité Regional para el Encuentro Centroamericano de Mujeres en 1992. Ha realizado muchas investigaciones en diversas temáticas: costo de la canasta básica, desempleo y subempleo, centro bancario panameño, desarrollo y pobreza rural, políticas públicas desde las mujeres.

Actualmente es la Coordinadora Ejecutiva Regional del Programa Regional Coordinado de Educación Popular-Red Alforja junto a Oscar Jara CEP de Costa Rica y Efrén Orozco IMDEC de México. Es también la representante del Foro Mujer y Desarrollo ante el Consejo Nacional de la Mujer.

Introducción

Para analizar un proceso de incidencia política que pretende la institucionalización del género en las políticas de desarrollo es vital partir de tres elementos:

- Ubicar el contexto de la experiencia para identificar tendencias, corrientes, actores e intereses que afectan y tienen impacto en las propuestas elaboradas por las mujeres hacia la sociedad.
- Identificar el carácter democrático del gobierno con el que se interactúa para tener claridad sobre las posibilidades de éxito y sostenibilidad de la institucionalización.
- Valorar críticamente la capacidad política de negociación y de presión del movimiento de mujeres, así como el nivel de fortaleza organizativa frente al gobierno y sectores estratégicos de la sociedad.

Estos elementos mencionados son importantes para analizar el grado de institucionalidad real lograda; las transformaciones en las culturas institucionales donde se operativizan los cambios y por ende hacer el análisis de la sostenibilidad de los mismos de haber cambios en los contextos y gobiernos.

Para las mujeres panameñas a diez años de haber iniciado un proceso de incidencia con la elaboración del Primer Plan Nacional de la Mujer 1994-2000 es indispensable hacer este análisis de situación para seguir radicalizando nuestras demandas que buscan transformar el poder patriarcal del Estado que afecta los derechos humanos tanto de las mujeres como de los hombres en Panamá.

I. El contexto

Centroamérica es una región con alto grado de fragilidad democrática y vulnerabilidad socio-ambiental. Los últimos acontecimientos en Guatemala, y desastres naturales como el Huracán Mitch o los terremotos que han asolado a El Salvador, la actual sequía que afecta a la mayoría del istmo y el inicio de las muertes por la hambruna; son dolorosa evidencia de una realidad que ensombrece las perspectivas de avance en la región. Nuestras sociedades están en procesos de cambio constantes que interactúan con la situación estructural de pobreza en la región, la cual está pasando de sociedades rurales en transición a sociedades urbanas disfuncionales y violentas; sociedades en guerras y dictaduras a sociedades de democracias frágiles e incipientes; sociedades agrícolas a sociedades de comercio y servicios; sociedades con vastos recursos naturales a sociedades degradadas, sin agua, contaminadas y vulnerables.

En contraposición a estas debilidades, en la última década amplios sectores de la población han desarrollado procesos de organización y acción conjunta, así como delineado propuestas sectoriales, regionales y nacionales conformando más allá de los Partidos y otras fuerzas políticas una pujante sociedad civil, con capacidad de articulación y movilización y en la que las mujeres como movimiento social constituyen uno de los sectores más proactivos. Ejemplos de esto tenemos en los años 90 la elaboración de Planes Nacionales de la Mujer en Panamá, El Salvador y Guatemala, la creación de la Coordinadora post Mitch "Centroamérica Solidaria-CAS" y las experiencias de transición del Canal de Panamá y su Visión Nacional 2020 auspiciada por Naciones Unidas.

Hoy los liderazgos en Centroamérica son masculinos y tradicionales, esto significa que pese al unánime reconocimiento del papel

transformador de las mujeres en las relaciones sociales y personales se mantiene una débil presencia en los espacios de acción política a niveles regionales y nacionales. Esto tiene como origen, aparte de la discriminación histórica, la debilidad de nuestros liderazgos, que tienen limitado acceso a información actualizada, a **procesos** de capacitación y organización, para interactuar en los nuevos escenarios sociales y políticos que se han abierto en los últimos años en la región. Liderazgos políticos débiles en su capacidad de potenciar y crear nuevas generaciones de mujeres líderes, débiles para trascender los breves espacios institucionales abiertos cuestionando los mecanismos que promueven la exclusión de las mujeres, débiles en su capacidad para elaborar estrategias concertadas con otros actores sociales, y con pocas habilidades para elaborar y gestionar propuestas con factibilidad política, ya que casi siempre los acontecimientos y las urgencias cotidianas nos rebasan. Existe casi una constatación política de que las mujeres como movimiento social organizado no hemos podido llenar los espacios que hemos contribuido a abrir a nivel institucional y hemos perdido capacidad de interactuar con la rapidez que las dinámicas políticas exigen como interlocutoras calificadas de los Gobiernos, Partidos, la Cooperación y Organismos económicos. Lo que ha traído como resultado, avances en algunos países a nivel de la institucionalidad formal pero pocos cambios a nivel de nuestros modelos de democracia y desarrollo. Según los balances de Beijing más cinco, la situación de pobreza y exclusión de las mujeres en la región no ha cambiado, es más, ha empeorado en la mayoría de nuestros países. Sólo en Nicaragua el gobierno identifica que existen más de 800,000 personas que sufren extrema pobreza, las cifras de Honduras hablan de más de un millón de personas.

Esta débil presencia y a veces limitada capacidad de cuestionamiento del modelo democrático por parte del movimiento de mujeres en cuanto tal y de sus líderes en los espacios de dirección política y de la gestión pública, no solo es contradictoria con sus acumulados, la

vigencia y presencia del mismo, sino también frente al hecho de que es en Centroamérica el único lugar de la región de América Latina y el Caribe que ha llevado a la Presidencia, en elecciones democráticas, a dos mujeres en la última década (Nicaragua y Panamá) y a dos Vicepresidentas (Costa Rica y Honduras). A pesar de los avances de las mujeres al incorporar sus reivindicaciones en las Agendas Públicas las mismas están muy lejos de ser parte integral de las Agendas Institucionales y avanzar hacia constituirse en Políticas de Estado en Centroamérica.

En toda la región, frente a las complejidades de los procesos regionales que están afectando principalmente a las mujeres y las niñas, es urgente ampliar y fortalecer el liderazgo político de mujeres comprometidas con la causa de su género, para garantizar procesos de incidencia política en la gestión de nuestros gobiernos. Es vital desarrollar nuevas generaciones de mujeres líderes que impulsen en nuestras sociedades las transformaciones en las relaciones de poder, líderes que retomen la capacidad de visión utópica del movimiento, el acceso y manejo de los recursos, mujeres líderes que luchen por ir más allá de sostener los avances sociales y políticos en la región en momentos en donde se impulsa la lógica del mercado, la globalización y la guerra.

II. Panamá: de la democracia formal a la sociedad democrática

Durante la década de los noventa se han dado avances en la constitución de la democracia formal panameña. Volvimos al Estado de derecho luego de décadas de gobiernos militares y en las dos elecciones

recientes, independientemente de las debilidades del sistema electoral, estas se han desarrollado de forma democráticas y se han respetado sus resultados. En este marco, la cultura política de la sociedad panameña ha dado grandes avances en muy poco tiempo, muestra de dichos avances han sido las iniciativas cívicas y ciudadanas conocidas como los Pactos electorales. El primero de estos surge a iniciativa de la Iglesia llamado compromiso de Santa María La Antigua o Pacto Ético Electoral como un esfuerzo para incorporar nuevos parámetros democráticos a la práctica electoral, posterior a esta acción se desarrolla el Pacto Mujer y Desarrollo en 1994 como una innovación de la acción política de un movimiento social hacia los partidos políticos, a este pacto se han sumado otros que tienen que ver con agendas de ambiente, juventud, descentralización, y otros.

El caso de estos pactos está en correlación directa a la

mente, se han
ferentes go-
o vemos que
política par-
participación
cionales de
m. Dejando
pactos elec-
tivos como

esando por un
ente de des-
asaciones sobre

bilidad de los
sus instituc-
es públicas.
institucional

capacidad de seguimiento y presión del movimiento propo-
cido algunos avances y acciones en torno a estos en los ú-
tenos pero si se revisa con detenimiento su cumplimiento
falta mucho por lograr. Aún para la mayoría de la sociedad
adara la participación política la asumen como consulta y
formal, pues las decisiones se toman en los espacios tra-
xider es decir entre los partidos de gobiernos y de oposición
si un gran vacío de cumplimiento entre las promesas y
terales y las prácticas de gobierno tanto en los órganos Ejec-
legislativos.

En Panamá al igual que los demás países de la región está atravesando un período necesario económico pero a esta situación se le añade un ambiente de fuerza generalizada en la conducción gubernamental y serias anomalías en la gestión pública.

En este marco resulta difícil responder sobre la sostenibilidad de los cambios relacionados a nuevas prácticas de los gobiernos locales involucradas en procesos innovadores de las políticas públicas, es difícil pensar en la sostenibilidad en lo relativo a la

lización de la participación de las mujeres o la perspectiva de género en la gestión pública. El rol del CONAMU como máximo organismo asesor y proponente de políticas públicas se ha invisibilizado, esto es así pues se profundiza el bajo perfil de este espacio institucional ganado por las mujeres, su articulación con las demás dependencias de la gestión pública hasta hoy no se ha logrado. Esto es preocupante pues esta instancia pública era vital en las estrategias de seguimiento y monitoreo del movimiento de mujeres para desarrollar acciones a largo plazo que aporten a la visión de políticas de estado sobre las necesidades de las mujeres. La Dirección Nacional de la Mujer-DINAMU, en su triple rol que cumple como secretaría técnica del CONAMU (secretaría técnica, miembro y vocera de la Ministra) empeora su desarrollo como tal, en este sentido se tiene que redefinir el sistema de funcionamiento de esta instancia que permite la participación ciudadana dentro de un espacio de políticas públicas de género.

Dado que es una realidad tener la primera mujer Presidenta, es imperativo aunque sea mencionar algunos de los impactos que tiene este hecho histórico en las políticas públicas de género. La Presidenta Moscoso, convertida en la primera mujer que logra ocupar la Presidencia de la república de Panamá ha sido beneficiaria directa de las luchas generacionales de las mujeres panameñas, principalmente de sus logros en la década de los 90s. Este triunfo político de una mujer si lo analizamos a la luz de los procesos de lucha por la igualdad entre los hombres y las mujeres en Panamá, logramos constatar que no se dió como parte de una estrategia del movimiento de mujeres ni en alianza con éste, las organizaciones miembros del Foro Mujer y Desarrollo decidieron respetar las opciones políticas personales de sus miembros y a nivel institucional que se mantuviera la independencia de los partidos para lograr la firma del Pacto Mujer y Desarrollo, por todos los candidatos que participaron en la contienda electoral de 1999.

Es interesante resaltar que al igual que los gobiernos anteriores, se mantiene en términos generales la dicotomía entre lo que son políticas

económicas y políticas sociales, lo interesante de esto es resaltar el tratamiento sexista que se le está aplicando a esta forma de gestión pública bajo la presidencia de una mujer. Este sexismo es evidente en los constantes señalamientos al Órgano Ejecutivo, a la Señora Presidenta, de que ésta se ha concretado a lo que son las políticas sociales, a acciones y proyectos sociales dejando de lado lo que son las políticas macro-económicas. El tratamiento de estos temas "duros" se esperan sean tratados en agendas masculinas de los Ministros de Economía, Comercio, Obras Públicas. Bajo este contexto nos preguntamos: ¿Luego de este gobierno el próximo dará seguimiento a los avances y compromisos pendientes con la agenda de las políticas públicas de género?

¿Cuanto se ha avanzado hacia una visión de políticas de Estado?
 ¿Realmente los gobiernos ha asumido y valoran el derecho ciudadano de proponer y monitorear las políticas públicas?

¿Realmente las mujeres hemos avanzado en la deconstrucción del poder patriarcal en la gestión pública?

El movimiento de mujeres y el proceso de incidencia para institucionalizar las demandas de las mujeres en las políticas y la planificación pública

La incidencia como forma de acción política de las mujeres

A principios de la década de los 90s y luego de la invasión a Panamá por el ejército de Estados Unidos, el movimiento social de mujeres opta por establecer una alianza entre los diferentes sectores que lo componen a partir de reconocer que nuestros avances en las décadas anteriores eran insuficientes y que los modelos de crecimiento económico y de democracia seguían invisibilizando a la mitad de la

población panameña: las mujeres. El objetivo de esta alianza es impulsar una estrategia concertada para la incidencia en las políticas públicas partiendo de elaborar una propuesta de Plan Nacional para las mujeres a ser desarrollado a cinco años. Se constituye así la gran alianza bajo el nombre de Foro Mujer y Desarrollo, legitimando así el derecho que tenemos de participar en la solución de nuestros problemas y avanzando en el proceso de construcción de ciudadanía política de las mujeres en Panamá.

Como sabemos, esta nueva forma de acción política no se puede desligar del análisis de nuestros contextos políticos, sobre todo de los modelos de democracia que se están desarrollando en la región, salvo Costa Rica, todos los países estamos desarrollando recién en la última década modelos de democracias incipientes, de post-guerras, ocupación e invasión. Es así como a pesar de las dudas sobre la viabilidad de esta nueva vía para transformar el Estado, las mujeres apostamos a construir democracia a partir de la construcción de modelos nuevos para elaborar y gestionar las políticas públicas, apostamos a ampliar desde nuevas prácticas políticas nuestros derechos ciudadanos, nuestra ciudadanía activa. Sin embargo, no es fácil llevar adelante estos procesos de incidencia política cuando a pesar de los discursos "modernos y llenos conceptualmente de civilidad" de los Gobiernos, las prácticas institucionales y las culturas en el ejercicio de la cosa pública se manejan con el tradicional, verticalismo, centralismo y burocracias. Cuando la mayoría de los partidos ven como único método para su sobrevivencia la partidocracia es difícil creer en la sostenibilidad de lo que se logre en estos procesos.

Por el lado de la sociedad civil organizada (organizaciones obreras de la construcción, organizaciones campesinas, gremios magisteriales, estudiantes, entre otras) tampoco la situación es menos difícil, casi ningún movimiento social ve con buenos ojos esta propuesta de incidencia en las políticas públicas, sobre todo por las malas experiencias de relaciones represivas y poco transparentes de los

gobiernos a la hora de interactuar con los movimientos sociales. No obstante, ayuda a la toma de decisiones la autonomía que la mayoría de los grupos de mujeres tienen de los partidos, iglesias y de los grupos políticos de izquierda y derecha no institucionalizados.

Esta autonomía político ideológica nos permite ser más arriesgadas, nos coloca en un momento de las luchas sociales donde la vía armada hacia los cambios políticos para la gran mayoría están agotadas y pese a las tensiones de guerra en que vivimos luego de los actos terroristas en Estados Unidos; se coloca la negociación política y los Acuerdos de Paz como la salida a las crisis de democracia y desarrollo que vive la región. No obstante, sus productos, el impacto en las condiciones de vida de la población y la sostenibilidad política de los avances logrados por esta estrategia de acción política en estos momentos se convierte en un test o prueba para toda la sociedad sobre la calidad de nuestras democracias y la realidad de la participación ciudadana.

El caso panameño como precedente innovador de la institucionalización de género en la política y la planificación

Las complejidades que conlleva la "institucionalización" de las demandas sociales en Estados debilitados por democracias restringidas, dictaduras y las culturas institucionales de las entidades públicas que las ubican como burocráticas y politiquerías, nos hacen partir del reconocimiento de que lo que podemos hoy identificar como "avances", puedan ser relativos en cuanto a la sostenibilidad y viabilidad en la práctica cotidiana de la gestión pública. No obstante