



Diagnóstico Situación de las mujeres indígenas de Panamá





Contenido

Autoridades PNUD

Martín Santiago Herrero, Representante Residente del PNUD
Fernando Hiraldo del Castillo, Representante Residente Adjunto del PNUD

Consultora principal

Juana de Dios Camargo

Coordinación de la publicación:

Iñaki de Francisco, Coordinador de Proyecto, PNUD Panamá
María Fernández Trueba, Especialista en Género, PNUD Panamá

Equipo de apoyo PNUD

Neus Bernabéu, Martín Fuentes, Graciela Castellero, Cynthia Rodríguez y Maybeth Fuentes.

Agradecimientos

Ministerio de Gobierno
Instituto Nacional de la Mujer
A todas las comunidades indígenas y a sus mujeres y hombres que hicieron posible este diagnóstico.

Diseño y diagramación: DADO ARTE.

Copyright © PNUD [2016]

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores y/o Estados miembros.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) exhorta a utilizar de forma adecuada cualquier parte del contenido textual o gráfico de la presente publicación, haciendo debida mención a su fuente.

PRÓLOGO	7
CAPÍTULO 1. Introducción	9
Objetivo general	11
Objetivos específicos	11
Metodología	11
A. Enfoques teóricos del abordaje del diagnóstico (derechos humanos, género interculturalidad, interseccionalidad, y redistribución y reconocimiento).	12
1. Derechos humanos	12
2. Enfoque de género	12
3. Enfoque intercultural	13
4. Interseccionalidad	14
5. Redistribución y Reconocimiento	14
B. Mujeres indígenas, institucionalidad y políticas públicas	15
CAPÍTULO 2. Dinámica demográfica de las mujeres indígenas en los territorios	19
A. Dinámica poblacional de las mujeres indígenas en América Latina	19
1. Relación demográfica entre hombres y mujeres en la región latinoamericana	19
2. Estructura de la población indígena por edad y sexo en América Latina	21
B. Características demográficas de la población femenina indígena en Panamá	22
1. Estructura por Sexo y Edad de la población	22
2. Índice de feminidad	23
3. La tasa de fecundidad en las comarcas indígenas	23
4. Sexualidad y reproducción de las mujeres indígenas	26
CAPÍTULO 3. Migración indígena femenina en Panamá: tendencias, itinerarios, causas y consecuencias	31
A. Migración y urbanización de los pueblos indígenas. Caso de Panamá	31
1. Migración interna indígena en Panamá	33
2. Descripción sociodemográfica del fenómeno	34
3. Flujos migratorios indígenas en Panamá	36
4. Mujeres indígenas migrantes en Panamá	38
5. ¿A dónde migran las mujeres indígenas?	39
6. Tendencias migratorias de las mujeres	41
7. Principales causas de la migración femenina indígena	45
8. Consecuencias o impactos de la migración femenina indígena	46



CAPÍTULO 4. Participación política de las mujeres indígenas	49
A. Mujeres indígenas y derechos políticos	49
B. Participación política de las mujeres indígenas en el escenario regional	50
C. División sexual de los cargos políticos y civiles.	52
D. Adopción de decisiones entre hombres y mujeres indígenas	53
E. Las mujeres y el gobierno tradicional en los pueblos indígenas	54
F. Acceso de mujeres indígenas a cargos de elección popular	56
G. Principales barreras a la participación política de las mujeres indígenas.	57
H. Oportunidades para la participación política de las mujeres indígenas.	59
I. Las mujeres indígenas y sus organizaciones	60
CAPÍTULO 5. La salud de las mujeres indígenas, y su salud sexual y reproductiva	63
A. Una mirada a la salud de las mujeres indígenas en América Latina	63
B. Salud reproductiva de las mujeres indígenas en Panamá	64
C. Salud sexual y reproductiva	65
1. Salud materna	65
2. Planificación familiar	70
D. Otros problemas de salud	72
1. Falta de agua y saneamiento.	72
2. Aumento de la drogadicción y el alcoholismo	73
3. La diabetes, un problema silencioso dentro de las poblaciones indígenas	73
CAPÍTULO 6. La violencia hacia las mujeres indígenas	75
A. La mirada a la violencia contra las mujeres indígenas en América Latina	75
B. Situación de violencia de las mujeres indígenas panameñas	76
1. Violencia estructural	77
2. Violencia institucional	77
3. Violencia física y sexual	78
4. Violencia patrimonial y psicológica	79
5. Causas sociales que intervienen en la violencia	80
6. Dificultades identificadas que influyen la violencia	81
CAPÍTULO 7. Las mujeres indígenas panameñas, ¿qué caracteriza su educación?	83
A. Las mujeres y el derecho a la educación, comparación regional	83
1. Gasto público y pobreza	84
B. Características educativas de la población indígena en general	85
1. Población que sabe leer y escribir	85
2. Población que asiste a la escuela actualmente	86
3. El sistema educativo según niveles	87
4. Educación Intercultural Bilingüe	91



CAPÍTULO 8. Condición económica de las mujeres indígenas, empleo e inserción laboral	95
A. Mujeres indígenas, trabajo con identidad y dignidad	95
B. Una mirada desde América Latina a las mujeres indígenas panameñas en la economía	96
C. Participación económica de las mujeres en las comarcas indígenas	97
1. Ramas económicas donde laboran las indígenas	98
2. Ocupaciones donde se desenvuelven las indígenas	99
3. Lugar de trabajo de las mujeres indígenas	100
4. Tipos de trabajadoras	101
5. Salarios mensuales de cuenta propia	101
6. Jornadas de trabajo	102
7. Condiciones en el trabajo y acceso a ingresos	103
8. Reproducción y cuidado en las áreas indígenas	104
D. Mujeres indígenas en el servicio doméstico ¹⁰⁵	
1. Mujeres indígenas en la región y trabajo doméstico	106
2. Mujeres indígenas y trabajo doméstico: el caso de Panamá	107
CAPÍTULO 9. Las mujeres indígenas, acceso a la tierra y seguridad alimentaria	113
A. Los derechos de las mujeres indígenas a la tierra en la CEDAW y otros instrumentos de derecho internacional	113
1. Situación general de las unidades de producción familiar en el plano internacional y nacional	114
B. Cuerpo - territorio de las mujeres indígenas	116
1. Productoras indígenas agropecuarias y tenencia de la tierra	116
2. Sostenibilidad de la vida con la producción agrícola	126
CAPÍTULO 10. Mujeres indígenas privadas de libertad	129
Introducción	129
A. Perfil sociodemográfico de la mujer indígena privada de libertad en Panamá	129
B. Diagnóstico de problemas y necesidades de las mujeres indígenas privadas de libertad	132
1. Acceso a la justicia	132
2. Salud	132
3. Vínculos familiares	133
4. Educación	133
5. Discriminación étnica y racismo	134
CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	135
BIBLIOGRAFÍA	140



Prólogo

Uno de los principales retos de desarrollo de Panamá es la desigualdad. Los datos muestran como las brechas entre la población cada vez son más grandes y se profundizan al cruzar variables tales como la etnia, el sexo, la edad y la ubicación geográfica. La máxima expresión de la desigualdad en el Panamá tiene rostro de mujer indígena, debido a una triple discriminación: ser pobre, ser indígena y ser mujer. A esto, se ha de sumar por un lado la invisibilización de su situación en prácticamente todas las políticas públicas que se implementan desde las diferentes instituciones, con la correspondiente falta de respuesta adecuada a sus necesidades, y por otro la concepción de ellas como poblaciones vulnerables no como sujetas de derecho, como si no fueran capaces de tomar las riendas de su destino y con autodeterminación para definir las acciones y estrategias necesarias que contribuyan a realizar sus necesidades prácticas e intereses estratégicos.

Este diagnóstico que se presenta a continuación pretende contribuir a dar voz a mujeres indígenas de todas las etnias presentes en la República, tanto en las áreas rurales como urbanas, para poder dar a conocer, de primera mano, las situaciones, necesidades y soluciones que consideran deben implementarse en pos de una mejora en su calidad de vida, tomando en cuenta sus particularidades culturales, geográficas, etarias, ... Este esfuerzo, jamás realizado antes en el país, supone dar voz a las que no tienen voz en sus comunidades ni en el resto del país, visibilizar a quienes no son vistas en las acciones del Estado y cuando lo son, son despojadas de su agencia como motores de su propio cambio, configurándose una imagen de ellas mismas como mujeres vulnerables que requieren de otros para decidir su propio bien y cambiar su situación.

Para ello, se ha entrevistado a cientos de mujeres en comunidades indígenas rurales y en áreas urbanas, mujeres organizadas y lideresas, quienes generosamente han compartido con el PNUD, y a través de este diagnóstico con todos ustedes, las principales situaciones que viven, sus preocupaciones y sus anhelos, que esperamos se conviertan en la guía de las acciones y estrategias a ser desarrolladas, bien sea por instituciones de gobierno, por la sociedad civil, por organismos internacionales o por el sector privado para contribuir a mejorar las condiciones de vida de ellas mismas, sus familias y sus comunidades y contribuir así a una sociedad más justa, equitativa y a un desarrollo humano sustentable que no deje a nadie detrás.

Martín Santiago Herrero

Representante Residente del PNUD en Panamá



CAPÍTULO 1

1. Introducción

El compromiso del proyecto “Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá”, por el fortalecimiento de sus capacidades humanas y la generación de herramientas técnicas para la intervención empoderada, eficiente y sostenible de estas comunidades, hizo posible la realización de este diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas en Panamá, el cual también debe contribuir a la promoción de políticas públicas interculturales e interseccionales, con fundamento en los derechos humanos y el enfoque de género.

Este estudio se fundamenta en que, tanto para el Gobierno Nacional, como para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es indispensable “prestar atención especial a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, debido a que las mujeres indígenas en Panamá, como en otros países de la región, se enfrentan a una triple discriminación por ser pobre, indígena y mujer, lo que provoca en gran medida su subordinación ante los hombres y la desvalorización de sí mismas por parte de la sociedad en general.”¹

De igual forma, este diagnóstico participativo aspira a ser un instrumento que permita a las instancias locales y a las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas, u otros organismos internacionales cooperantes, contar con elementos para comprender en profundidad la situación actual de las mujeres indígenas residentes en los territorios comarcales, rurales y urbanos, de forma tal que puedan “diseñar e implementar iniciativas que contribuyan a la mejora de sus condiciones en los ámbitos económicos, políticos, sociales, familiares, etc.”²

Resulta indispensable la inclusión de las organizaciones de mujeres de los pueblos indígenas y sus técnicas en el diseño de estas estrategias y con ello, potenciar sus capacidades de planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que se pongan en marcha, además de fomentar el desarrollo de propuestas que contribuyan a la búsqueda de financiamiento con el fin de fortalecer sus organizaciones para el bienestar de las comunidades.

El enfoque participativo del diagnóstico hizo posible que, a través de estas páginas, sean las voces de las propias líderes indígenas -de diferentes etnias y territorios-, las que expresen las realidades sobre sus condiciones de vida. Las consultas realizadas a través de entrevistas, talleres y grupos focales, hacen que el trabajo permita escuchar de ellas sus preocupaciones y propuestas; aprender sobre su apuesta por la visibilidad y presencia empoderada en todos los proyectos y políticas de desarrollo en los pueblos indígenas, con lo cual consideran que puede dársele sostenibilidad.

¹ PNUD, términos de referencia del diagnóstico, Panamá, 2014.

² Ídem.



El diagnóstico aborda diez temas que combinan información cuantitativa y cualitativa, comenzando con un capítulo introductorio que establece los **enfoques teóricos y la metodología** que orientó el trabajo, así como una exposición sobre los **derechos de los pueblos indígenas**. Un segundo capítulo analiza las **dinámicas demográficas** de las mujeres indígenas. Cuando ha sido posible, se han establecido comparaciones con la situación predominante en países de la región latinoamericana y, en ocasiones, con la realidad mundial.

El capítulo tercero aporta en cuanto a la **migración de las mujeres indígenas** y los procesos de urbanización; así como la tipología, causas y hechos que se desencadenan a raíz de estos fenómenos sociodemográficos. En tanto, el capítulo cuarto, analiza la realidad de la **participación política** de las mujeres indígenas, participación caracterizada por la exclusión y las barreras de género que existen, al tiempo que revaloran el importante papel de las organizaciones de mujeres indígenas para el empoderamiento y acceso a recursos para cambiar sus vidas.

Un quinto capítulo se aproxima a las condiciones de **salud, y salud sexual y reproductiva**; mientras que la **violencia contra las mujeres** como elemento básico de relaciones de poderes históricamente desiguales que afectan de manera específica a las mujeres indígenas y su conexión con la salud pública, es materia de análisis en el sexto capítulo.

El capítulo séptimo evalúa la **educación de las mujeres indígenas**, los rezagos, las necesidades insatisfechas que impiden la ruptura con las condiciones que reproducen la pobreza; y el octavo, caracteriza las **condiciones económicas y el trabajo femenino indígena**, donde predomina la informalidad, las remuneraciones ínfimas y bajo desarrollo de capacidades de agencia.

Los dos últimos capítulos hacen referencia al **acceso de las mujeres indígenas a la tierra** y las realidades de su producción, caracterizada por la baja asistencia técnica y de innovación; poco desarrollo tecnológico y mínimo acceso al crédito. Además, a un tema de interés especial como es la condición de las mujeres indígenas **privadas de libertad**, en centros penales: cuántas son, dónde están y cuáles son sus problemas, incluyendo la denegación del acceso a la justicia y las situaciones de discriminación que les afectan.

El informe del diagnóstico finaliza con un apartado de **conclusiones generales y recomendaciones**, con el cual se pretende reflexionar sobre las interrelaciones de las múltiples necesidades que viven las mujeres indígenas y las políticas públicas integrales con las cuales es posible producir cambios cualitativos que impacten la calidad de vida de ellas y sus comunidades.

Son muchos los ámbitos que aún requieren estudio, como es el carácter de la discriminación por ser indígenas, los aspectos de recuperación y revalorización de su cultura e identidad; no obstante, el presente documento es un avance importante de lo que ellas esperan de la autoridad nacional y tradicional. El tamaño de sus demandas fue identificado con éxito por las mujeres de la comunidad de Ipetí, en entrevista realizada para este diagnóstico:

“Dentro de los 10 años que vienen es necesario que los gobiernos tomen en cuenta las comunidades indígenas; desarrollar la educación e implementar programas y políticas que impulsen el empleo, sobre todo entre los jóvenes que hoy viven en riesgo. Además, que los gobiernos utilicen las instituciones para lograr el desarrollo agrícola, el turismo, etc., que permitan recuperar nuestra cultura, y buscar medios para avanzar y tener una mejor vida”. (Grupo 4, taller diagnóstico con mujeres de IPETÍ).



Objetivo general

Elaborar un diagnóstico participativo con organizaciones de base de mujeres indígenas y líderes reconocidas que permita divulgar, de primera mano, la situación y condición en que viven para aportar soluciones que mejoren sus condiciones de vida (necesidades prácticas), así como su posición en la sociedad (intereses estratégicos), tanto a lo interno de sus pueblos como en el país en general.

Objetivos específicos

1. Elaborar un análisis de situación – revisión de documentos del proyecto, y estudios sobre el tema. Revisión de indicadores y bases estadísticas a fin de tener un estado del arte, partiendo de fuentes secundarias.
2. Integrar una imagen aproximada de la realidad de las mujeres indígenas de Panamá, a partir de técnicas cualitativas y de la participación directa de ellas en el reconocimiento de sus condiciones de vida y en las recomendaciones para hacerlas sostenibles.
3. Contribuir a definir líneas de acción para empoderar a las mujeres indígenas y avanzar en la igualdad de género.

Metodología

Durante la ejecución de esta consultoría se han realizado 25 entrevistas a mujeres líderes comunitarias, de organizaciones de mujeres, autoridades de gobierno tradicional y mujeres que son autoridades electas de los pueblos indígenas presentes en el país, en los comicios de mayo de 2014.

En correspondencia con los procesos metodológicos de este diagnóstico se han ejecutado 13 actividades de consulta –grupos focales y talleres, en los cuales participaron 214 mujeres-. Se hicieron esfuerzos para que, en este proceso, participaran personas de diferentes edades, mujeres indígenas migrantes, urbanas y en los territorios comarcales, autoridades electas, tradicionales y del Gobierno Nacional.



A

Enfoques teóricos del abordaje del diagnóstico (derechos humanos, género interculturalidad, interseccionalidad, y redistribución y reconocimiento).

Proponemos en este diagnóstico un análisis interseccional de la situación de las mujeres indígenas que considere los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad.

1. Derechos humanos

Para los efectos de este diagnóstico, se entenderá por enfoque basado en derechos “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos” (OACHR, 2006)³.

En este caso, el **enfoque de derechos humanos** incorpora, de manera proactiva los derechos individuales y colectivos, lo que nos permite abordar la situación de las mujeres indígenas como sujetos de derechos, más que como sujetos de necesidades. En un sentido similar se han pronunciado ya grupos de mujeres indígenas organizadas: “Las mujeres indígenas no somos grupo vulnerable, no somos minorías; las mujeres indígenas somos sujetos de derechos, incluyendo derechos económicos y políticos, y agentes económicas, agentes reproductoras de vida, de cultura, de identidades, de conocimientos y de memoria histórica”⁴ (Alianza de Mujeres Indígenas de México y Centroamérica, 2012).

Un elemento determinante en este enfoque es la consideración de los derechos individuales y colectivos de manera combinada. En este sentido, se concibe a las mujeres indígenas como sujetos individuales de derechos (como mujeres), y también como sujetos colectivos de derechos (como indígenas).

De esa manera, el marco normativo internacional, regional y nacional de los derechos de las mujeres, y el marco normativo de los derechos de los pueblos indígenas, son igualmente determinantes en la configuración de la agenda de derechos de las mujeres indígenas. Así lo reitera, por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007: “El ejercicio de muchos derechos individuales de las y los indígenas solo es posible y efectivo en la medida en que los derechos de su pueblo estén garantizados”⁵.

2. Enfoque de género

El **enfoque de género** es fundamental para lograr una aproximación a la situación que viven las mujeres con relación a los hombres de sus comunidades, y para abordar las causas estructurales que explican la desigualdad y discriminación en este aspecto. Esta perspectiva permitirá identificar los vínculos de poder en base al género, que sustentan violaciones sistemáticas a los derechos de las mujeres indígenas.

Sumado a lo anterior, este enfoque hace posible comprender las relaciones de poder predominantes, las jerarquías que origina, así como las desigualdades presentes en la organización social y en la relación entre los sexos en detrimento de las mujeres.

3 “Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, intercultural y derechos humanos en la programación para el desarrollo” (UNDP, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF, 2013).

4 Alianza de Mujeres Indígenas de México y Centroamérica, 2012.

5 Idem.

También permite observar las prácticas socioeconómicas, los valores y los patrones culturales que están presentes en la vida de las indígenas como resultado histórico de determinantes de género, como de aquellas improntas relacionadas con su identidad étnica y clase social.

La configuración social discriminante y minusvalorada para las mujeres, y sus realidades, que se proyecta como algo natural por el androcentrismo, es abatida por el análisis de género, al tiempo que orienta las políticas públicas con las cuales erradicar tales desigualdades, crear capacidades humanas para el empoderamiento y situar la sostenibilidad de la vida como eje de su desarrollo sostenible.

Susana Gamboa, sostiene que la “*perspectiva de género, en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación o desarrollo de políticas o programas, implica: a) reconocer las relaciones de poder... favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres; b) que estas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas, y c) que ellas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión.*”⁶

En consecuencia, se requiere la articulación con otros enfoques teóricos para analizar la situación de las mujeres indígenas, porque su identidad de género no explica, por sí sola, la vulneración de sus derechos ni las situaciones y condiciones de desigualdad y discriminación que soportan, como bien lo recuerda el documento de Naciones Unidas, “Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, intercultural y derechos humanos en la programación para el desarrollo”: “Además del sistema de opresión patriarcal que caracteriza las sociedades latinoamericanas y que ha discriminado históricamente a las mujeres, se encuentran otros sistemas que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas. El racismo y la xenofobia han discriminado históricamente a todos aquellos grupos étnico-raciales diferentes al dominante”⁷.

3. Enfoque intercultural

El **enfoque intercultural** aporta la posibilidad de reconocer, valorar y respetar la diversidad cultural “en nuestra mirada” a la situación de las mujeres indígenas. Este enfoque supera la mirada etnocéntrica que suele prevalecer en los estudios de género sobre las mujeres indígenas, abordando situaciones como la violencia o la salud desde sus propias cosmovisiones, conocimientos y prácticas; bajo el entendido que el género es una construcción cultural.

Este enfoque propone el diálogo y el intercambio en la diversidad cultural como estrategia que construya una sociedad sin jerarquías culturales y dominación de unos grupos sobre otros, necesidad imperiosa como lo reconoce el PNUD: “Es impostergable que los estados asuman la responsabilidad de administrar adecuadamente la política de la identidad para permitir a las personas la libertad de escoger sus identidades sin ser excluidas de las oportunidades sociales, políticas y económicas y sin que les sea negado el reconocimiento de su modo de vida”⁸.

Cada uno de los enfoques descritos, por sí solo, es insuficiente. De ahí la necesidad de que interactúen y se contrasten con las realidades que viven las protagonistas de este estudio, por lo que se incorpora un análisis interseccional, detallado a continuación.

6 Susana Gamboa (coord.): Diccionario de estudios de género y feminismos, Biblos, Buenos Aires, 2007. Citado por Rodríguez E., Corina, en Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Nueva Sociedad N° 256, marzo-abril 2015, pág. 31.

7 Citado de Área Práctica de Género RSCLAC-PNUD (2009): Transversalización de la diversidad. Nota preliminar, pág. 28. Disponible en:

http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/20100223_tranversalizacion_de_la_diversidad.pdf

8 Transversalización de la Diversidad. Nota Preliminar (PNUD, 2009)



4. Interseccionalidad

El análisis interseccional tiene como objetivo “...revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. Busca abordar las formas en las que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas de discriminación crean desigualdades que estructuran las posiciones relativas de las mujeres”⁹.

Para este diagnóstico, definimos interseccionalidad¹⁰ como un “sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas”¹¹.

El análisis interseccional es especialmente necesario cuando en una persona o un colectivo intervienen diversas formas de discriminación, y de manera particular es útil cuando se cruzan la discriminación étnica y de género.

Para el caso de las mujeres indígenas que viven la discriminación por la combinación de identidades en situación de dominación, la interseccionalidad “no es un constructo teórico, sino que adquiere realidad, en la medida que es vivido cotidianamente”¹².

La mirada y el análisis interseccional observan el ejercicio o el disfrute de los derechos de las mujeres indígenas de un modo integral, en lugar de sumar los tres enfoques expuestos. De este modo, examinar la situación de las mujeres indígenas en Panamá, desde el punto de vista de sus derechos implicará entender y reconocer que sus identidades (de género y étnica) son indivisibles, y se relacionan y potencian una a la otra, exigiendo una mirada de género intercultural.

5. Redistribución y Reconocimiento

El enfoque interseccional de derechos, género e intercultural conlleva a las demandas de redistribución y reconocimiento, las cuales surgen del planteamiento de la justicia, con una visión amplia, superando el reduccionismo económico que había prevalecido hasta el momento en los contextos multiculturales de la región.

“El paradigma dominante actual para comprender la justicia y la igualdad deriva de la tradición liberal, donde las injusticias están principalmente asociadas a variables de carácter socioeconómico y donde la redistribución de recursos aparece como la estrategia más adecuada para el abordaje de dicha problemática”¹³. Bajo esta mirada crítica, la redistribución económica no es suficiente, por lo que es necesario combinarla con el reconocimiento de la diversidad que conforma la sociedad en todas las expresiones en las que ésta se manifiesta. “Los movimientos de mujeres, de indígenas y de afrodescendientes, así como los de jóvenes y adolescentes, reclaman una sociedad en la que puedan ser incluidos y valorados, en su especificidad y diferencia, de ahí que cuestionen el universalismo en la forma de entender la integración social y la ampliación de los derechos”¹⁴.

En este diagnóstico se plantea la redistribución y el reconocimiento como demandas justas y necesarias, en un contexto en el que su falta determina la vulneración de derechos de las mujeres indígenas en Panamá.

9 Symington, Alison (2004) “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica” en Género y Derechos. N°9: AWID

10 Concepto acuñado en 1995 por Kimberlé Williams Crenshaw, en su análisis sobre la violencia vivida por mujeres afrodescendientes en Estados Unidos.

11 Muñoz Cabrera (2011) en “Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, intercultural y derechos humanos en la programación para el desarrollo” (UNDP, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF, 2013).

12 FIMI (2006) en “Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, intercultural y derechos humanos en la programación para el desarrollo” (UNDP, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF, 2013).

13 Fraser, 2008 en “Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, intercultural y derechos humanos en la programación para el desarrollo” PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF, 2013, pág. 31.

14 “Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, intercultural y derechos humanos en la programación para el desarrollo” (UNDP, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF, 2013), pág. 31.



En síntesis, mediante un enfoque teórico, se busca conocer y analizar la situación de las mujeres indígenas en Panamá con relación a sus derechos, desde una mirada interseccional que considere su identidad de género y étnica en un contexto multicultural, desde el cual se reclama justicia y equidad.

B

Mujeres indígenas, institucionalidad y políticas públicas

“El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendentes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos”.

Artículo 90, Constitución Política de la República de Panamá.

Los movimientos indígenas en América Latina se han posicionado como actores clave en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en la región, y han logrado que las legislaciones y políticas de los países donde habita esta población los reconozcan y generen las posibilidades de ejercerlos.

De igual forma ha ocurrido, pero con menos intensidad y de modo más reciente, con los movimientos de mujeres indígenas, quienes han reivindicado sus derechos como mujeres e indígenas en un contexto de discriminación múltiple.

En Panamá, las diversas organizaciones de mujeres indígenas han desempeñado un papel determinante para incluir sus derechos en la agenda nacional, participando en diversos programas y proyectos de Estado o de organismos internacionales, como es el caso de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), conformada por líderes de diversas etnias del país, quienes plantean, a pesar de sus diversidades, una lucha común que se concreta en necesidades específicas y demandas, trascendiendo contextos urbanos o rurales donde habitan, e incluso, sus diversidades étnicas. CONAMUIP forma parte, además, de la Red de Políticas Públicas Indígenas de Panamá.

A pesar de lo anterior, se comprobó cómo las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas en Panamá desconsideran el enfoque de género. De hecho, el titulado “Balance de las políticas públicas dirigidas a Pueblos Indígenas en Panamá” (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2013), no hace una mención particular sobre la situación de las mujeres indígenas, ni reflexiona en cuanto a la manera en que éstas han impactado en la vida de estas mujeres.

Se comprueba y revela, de manera especial, cómo en todo el catálogo de políticas públicas recogido por dicho estudio y publicado en la Red de Políticas Públicas Indígenas no exista más que un proyecto específico dirigido a mujeres indígenas, liderado por el Ministerio de Salud y que consistió en la construcción de albergues maternos en la comarca Ngäbe Buglé para el período 2010-2014. También es significativo comprobar que ninguna de las políticas públicas recopiladas dirigen su acción a la consecución del Objetivo del Milenio 3: “Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer”.



En general, se comprobó que la institucionalidad, en torno al objetivo de la igualdad de género en el país, considera a las mujeres indígenas como grupo vulnerable o colectivo prioritario en sus diversas acciones o políticas, pero con una visión poco centrada en el acceso y disfrute de derechos individuales y colectivos. Por tanto, las toma en cuenta en situación de pobreza y marginación, por encima de su consideración como sujetas de derechos.

Si bien *“...las mujeres indígenas reconocen como un adelanto su incorporación en estos planes, también consideran que la forma en que quedan visibilizadas las reduce a grupos vulnerables, sin ningún reconocimiento de sus capacidades y potencialidades”* (FIMI, 2012: 124).

La Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM), del Instituto Nacional de la Mujer, reconoce a las mujeres indígenas bajo esta consideración, como lo señala la otrora directora del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU):

“La Política Pública de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PPIOM), busca cimentar cambios estructurales. Su gran desafío es acabar con la desigualdad, construir una sociedad de mujeres y hombres, con igual acceso al área económica, social, política y ambiental, que sea incluyente con las mujeres más discriminadas, las mujeres indígenas, rurales, afrodescendientes, las privadas de libertad, las mujeres con discapacidad, adultas mayores, mujeres jóvenes, mujeres víctimas de trata, migrantes, sin distinción de condición, etnia, edad o territorio” (Markelda Montenegro, INAMU 2011).

La PPIOM tiene un eje temático, titulado *“Poblaciones indígenas, rurales, afrodescendientes y mujeres con discapacidad”*, el cual contempla, como lineamiento estratégico, *“promover la no discriminación, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la equidad y el desarrollo integral de las mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes, mujeres con discapacidad y en condición de cualquier otra índole”*.

Tal eje temático reúne objetivos específicos que toma en cuenta a las mujeres indígenas en una situación semejante a la de los otros colectivos de mujeres identificados.

Lo anterior deriva en una ausencia de consideración específica de las mujeres indígenas con respecto a otras féminas con las que pueden compartir situaciones de discriminación o desigualdad, pero no por las mismas causas y con expresiones también diversas.

En tanto, la institucionalidad en torno al reconocimiento de la diversidad étnica en Panamá¹⁵, así como los derechos de los pueblos indígenas, adolecen de una mirada de género, lo que determina su desconsideración a las particulares situaciones y condiciones de vida de las mujeres indígenas, así como el disfrute de sus derechos.

Por tal motivo, se ha identificado en este estudio una ausencia institucional ante el vínculo género e interculturalidad para el caso de los colectivos de mujeres indígenas. En este sentido, se plantea la necesidad y la urgencia de mejorar la articulación entre instituciones estatales a cargo de la igualdad de género (o las mujeres) y el respeto a la diversidad cultural (y en específico, a los pueblos indígenas), respectivamente, con el fin de identificar una agenda específica de acción que se traduzca en políticas públicas y legislación dirigida a las mujeres indígenas y sus necesidades, demandas y derechos.

La agenda mencionada debería contemplar el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres indígenas, así como las demandas colectivas de los pueblos indígenas con relación a la sociedad no indígena.

¹⁵ Viceministerio de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, y otras instancias de menor jerarquía en MIDES Y MEDUCA.





CAPÍTULO 2

Dinámica demográfica de las mujeres indígenas en los territorios

A Dinámica poblacional de las mujeres indígenas en América Latina

Panamá, Argentina, Costa Rica, México y Perú fueron los países que, en la ronda del Censo de 2010, tuvieron incrementos significativos de las poblaciones indígenas.¹⁶ En un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se analizó que las tasas de crecimiento de la población indígena en esos países, están muy por encima de las de la población total, lo cual obedece a múltiples factores, entre estos, el crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones), el saldo migratorio (inmigrantes menos emigrantes internacionales), los cambios conceptuales y metodológicos en el mejoramiento de los instrumentos y pruebas piloto de los censos; las campañas de sensibilización, que han provocado mayor participación indígena en los procesos censales, y la toma de conciencia étnica que favorece la autoidentificación (CELADE-CEPAL, 2013).

1. Relación demográfica entre hombres y mujeres en la región latinoamericana

El índice de feminidad¹⁷ para América Latina permite observar que hay una relación cercana al equilibrio entre hombres y mujeres indígenas. En Ecuador, México y Uruguay existe una mayor proporción de mujeres indígenas, mientras que en Panamá ellas registran una menor cantidad con respecto a los hombres (96,5 por cada 100). Igual sucede en Colombia y Costa Rica.

La relación demográfica de hombres y mujeres por edad, que se observa en el conjunto de los países estudiados por CEPAL, muestra que la población indígena, desde los 40 años, tienen mayor desequilibrio en la composición por sexo, favorable a la población masculina.

Sólo hay más mujeres en el grupo de edades de 50-54 años, esto es, 102,5 por cada 100 hombres (ver Anexo). El estudio de la CEPAL citado presenta un análisis especial sobre la situación de las mujeres ngäbes buglé.

¹⁶ El estudio de CEPAL sobre las mujeres indígenas analiza aquellos países cuya información de la ronda censal de 2010 está disponible.

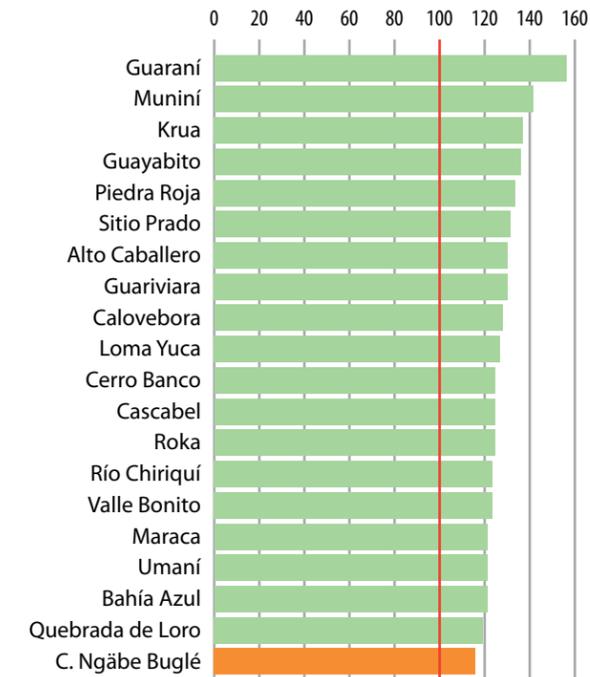
¹⁷ Número de mujeres por cada cien hombres.



Gráfica 2-1

ÍNDICE DE FEMINIDAD: EL “DESEQUILIBRIO DEMOGRÁFICO” DE LA COMARCA NGÄBE BUGLÉ DE PANAMÁ

Comarca Ngäbe Buglé: Índice de feminidad de la población indígena de 15 a 50 años en corregimientos con mayor presencia femenina y promedio de la comarca, 2010



Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE

El documento indica que: “Las relaciones demográficas pueden tener impactos decisivos en la vida de las mujeres indígenas y sus comunidades, y lo que ocurre en la comarca Ngäbe - Buglé, de Panamá, es un ejemplo claro de ello. Las cifras de este gráfico muestran el índice de feminidad de los corregimientos de esta comarca con mayor presencia de mujeres indígenas en edades “productivas” (15 a 59 años) en relación a los hombres indígenas de la misma edad —el 100 indica igual cantidad de mujeres y hombres (Ver Gráfica 2-1). Para el total de la comarca, el censo de 2010 registró 116 mujeres indígenas por cada 100 hombres de la misma condición étnica de 15 a 59 años. Dentro de ella se aprecian corregimientos con índices muy superiores, como Guoróni como caso extremo, con 156 mujeres indígenas por cada 100 hombres en estos grupos etarios”.

Ese “desequilibrio demográfico”, ligado a la emigración de los hombres, principalmente por motivos laborales, tiene impactos directos en la vida de las mujeres indígenas quienes, en principio, enfrentan una sobrecarga de trabajo y excesivas responsabilidades familiares, con consecuencias adversas sobre su salud y bienestar.

Panamá es uno de los países con mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la región, que en 2007 alcanzó un valor de 0,73; sin embargo, para ese mismo año, la comarca Ngäbe Buglé tenía un IDH de 0,45, (seis años después, en 2013, fue de 0.499 para un incremento de 7.5%)¹⁸, el más bajo de las provincias y comarcas del país.

En este contexto, conocer la situación de las mujeres indígenas en espacios geográficos como los señalados, adquiere una relevancia particular. Se trata de poder identificar las vertiginosas transformaciones sociales y en la subjetividad de las mujeres indígenas —en este caso, las ngäbes—, así como los espacios de desigualdad y sus múltiples causas, para el diseño de políticas pertinentes.

De igual forma, constituye un conocimiento clave para las organizaciones de mujeres indígenas, quienes de manera reiterada practican los debilitados principios de reciprocidad y complementariedad entre hombres y mujeres (Calfio y Velásco, 2006). Junto con ello, les es útil para interceder frente al Estado, como interlocutoras de demandas, para que tomen al género como una categoría que organice y dé sentido a las reclamaciones diferenciales de una población que se encuentra en plena transformación identitaria.¹⁹ (CELADE-CEPAL, 2013:31).

18 En 2013, el IDH de Panamá fue 0.765, pero el IDH ajustado por Desigualdad (IDH-D) es de 0.596, y el IDH ajustado por desigualdad de Género (IDH-G), 0.506. Estos datos no cruzan, específicamente, variable etnia, así que se puede deducir que si lo hicieran, el IDH descendería aún más. PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá, 2014. Aclaración incorporada para este diagnóstico.

19 Fuente: CEPAL, 2013. “Mujeres indígenas en América Latina: ¿Brechas de género o de etnia?”, Elaboración CEPAL sobre la base de M. Calfio y F. Velasco ponencia presentada en el Seminario “Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas”, CEPAL/CELADE, UNFPA y CEPED, Santiago de Chile, 27 a 29 de abril de 2005.

2. Estructura de la población indígena por edad y sexo en América Latina

La población indígena en América Latina se caracteriza por ser joven, más que la no indígena. Los cambios en la estructura de la población por sexo y edad que se muestran en los gráficos con una reducción en la base de la pirámide, expresan un descenso en las tasas de fecundidad, vinculado a cambios en los patrones reproductivos, “al menos, con respecto a la cantidad de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas en la actualidad”, como a políticas públicas activas en salud sexual y reproductiva; a los esfuerzos por hacer prevalecer los derechos humanos de las mujeres; y a las políticas de género por la igualdad.

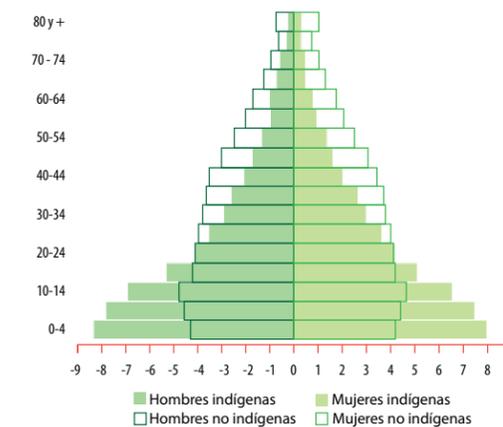
En la región, Panamá y Colombia tienen las poblaciones indígenas más jóvenes, “no muestran señales claras de envejecimiento y conservan la típica estructura de forma triangular, con un sostenido crecimiento del grupo de niños y niñas menores de 15 años”. El estudio de la CEPAL se refiere a los notables contrastes de Panamá, cuya población no indígena acusa un importante nivel de envejecimiento.

Las gráficas 2-2, sobre Panamá y Costa Rica, permiten comparar dos países de la subregión centroamericana que comparten índices parecidos, pero también diferencias.

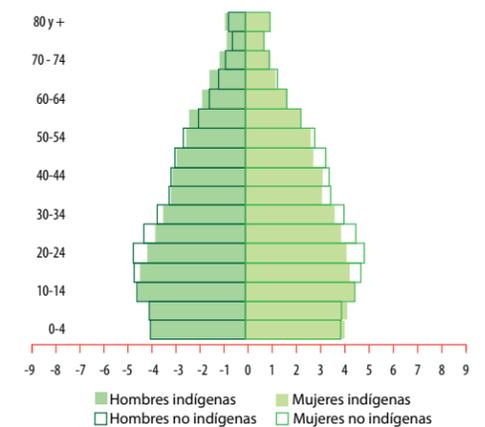
En el caso de Panamá, el descenso de la natalidad en la población no indígena es más parecida a la de Costa Rica, y muy distinta a la indígena de ese país. Los indígenas panameños (mujeres y hombres) tienen un componente significativo de población entre los 0-24 años, en términos relativos, mucho mayor que la no indígena; luego se reduce de forma importante para todas las edades mayores a 25 años y con más disminución para las mujeres, mientras que la no indígena se amplía desde los 25 años, con mayor presencia de mujeres.

Gráfica 2-2

Panamá:
Población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de los microdatos censales, CEPAL/CELADE



Costa Rica:
Población indígena y no indígena por edad y sexo, 2011
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de los microdatos censales, CEPAL/CELADE



Costa Rica forma parte del grupo de países, entre los que está México, Ecuador y Perú, cuya población indígena comienza a mostrar signos de envejecimiento, cuando su población no indígena está más envejecida.



B Características demográficas de la población femenina indígena en Panamá²⁰

La población indígena en Panamá, establecida censalmente por autoidentificación, aumentó su tamaño en 77%, según el Censo de 2010, lo que equivale a 178,548 personas más que en el año 2000. Los 411,592 indígenas asumidos como tales en el último proceso censal realizado, están integrados por 49.7% mujeres y 50.3% hombres.

El mayor volumen poblacional corresponde a los ngäbes con 260,058 personas. El pueblo guna, entre 2000 y 2010, duplicó su tamaño situándose en 80,526 pobladores. En tanto, Emberá y Buglé con 31,284 y 26,871 habitantes, respectivamente. Por su parte, Naso Tijër-di, Wounaan y Bribri son los de menor volumen (en ese orden, 4,046; 7,279; 1,068). Gunas y ngäbes representan dos tercios de la población indígena.

La dinámica poblacional femenina indígena, entre el Censo 2000 y el del 2010, reflejó que el volumen de las mujeres de Guna Yala es ligeramente mayor que el de los hombres. En las otras etnias, es menor. En contraste, sólo para las gunas, el crecimiento intercensal fue menor al de los hombres. Ellas son más, pero crecieron en menor proporción.

1. Estructura por sexo y edad de la población

Para los años comprendidos entre el 2000 y el 2010, las comarcas Emberá–Wounaan y Ngäbe Buglé, tenían una proporción relativa de personas de 0 a 14 años mayor, con respecto a la población total. Aquel grupo entre 15-64 años, para los censos 2000 y 2010, aumentó en la comarca Guna Yala 2.6%; mientras que, en Emberá – Wounaan 3.4% y en Ngäbe Buglé, 4.3%.

La estimación de la población femenina menor de un año en las comarcas Guna Yala y Ngäbe Buglé fue de 10.3%, para el 2014.

La población indígena menor de 15 años alcanzó el 44.5%, significando 15.5% más elevada que el promedio nacional, cuya proporción fue de 29.2%. Las niñas, adolescentes y jóvenes menores de 25 años, concentraron el mayor volumen poblacional (63.7%).

Cuadro 2-1
Población indígena menor de 25 años por sexo

Sexo	Totales	0-24	%
Mujer	201,949	128,719	63.74
Hombre	209,183	133,439	63.79
Total	411,132	262,158	63.76

Fuente: Contraloría General de la República, INEC. Censo 2010

Población adulta mayor

En cambio, la población mayor de 65 años, sólo alcanzó el 3.5%, mientras que la proporción nacional fue de 7.4%.²¹ En ese grupo de edad, por cada indígena habían dos personas que no lo eran. Esto refleja una mortalidad más elevada en los indígenas y, aún más elevada para las mujeres (3.15%). En estas poblaciones, la situación es diversa, superando al promedio nacional se encuentra Bribri (9.0%), seguida de Guna Yala (5.6%). En el otro extremo, con 2.9%, se ubican los ngäbes, y, entre 3.1% y 3.8%, la proporción de todas las otras etnias.

²⁰ En este diagnóstico hay una parte sobre migración en la que se aborda el tema a profundidad, en el marco de los fenómenos de la urbanización de las mujeres indígenas y los procesos migratorios del país.

²¹ “La población menor de 15 años, pasó de 34.9% en 1990 a 29.2% en 2010, mientras que la población mayor de 65 años aumentó de 5.2% en 1990 a 7.4% en 2010. Cuarto Informe de Panamá 2014. PNUD-Gobierno de Panamá.

2. Índice de feminidad

El índice de feminidad estimado en los censos de 2000 y 2010 identificó que, en seis de los siete pueblos, la presencia de las mujeres es menor que la de los hombres.

Para el conjunto de la población indígena, entre 2000 y 2010 este índice creció de 93 a 95 mujeres por cada 100 hombres.

Cuadro N°. 2.2
Índice de Feminidad prevaleciente en la población indígena panameña

Pueblo indígena	2000	2010
Guna	111	101
Ngöbe	96	97
Buglé	81	88
Nasos Tjërdi	93	94
Emberá	90	94
Wounaán	93	93
Bribri	90	99

Fuente: Contraloría General de la República, INEC. Censo 2010

En el pueblo guna, en el 2010, hubo 101 mujeres por cada 100 hombres, pero en el año 2000 eran 111, información que es coherente con la tasa de crecimiento. Los datos muestran que son las mujeres de Buglé quienes cuentan con el índice más bajo, 88 por cada 100 hombres. Para las ngäbes y nasos aumentó en una unidad, respectivamente, de 96 a 97 y 93 a 94 mujeres por cada 100 hombres (año 2010).

En la etnia Emberá, para el año 2000, la proporción fue de 90 mujeres, la cual pasó, en el 2010, a 94 mujeres por cada 100 hombres. La población indígena que elevó su índice de feminidad prevaleciente fue la Bribri, una relación 90 a 99 mujeres por cada 100 hombres. En tanto, para las mujeres wounaán, el índice se mantuvo en 93.

3. La tasa de fecundidad en las comarcas indígenas

“Algunas indígenas que tienen acceso, por desigualdades de género, se privan de la planificación familiar. Si planifica, el hombre le acusa de infidelidad. La migrante de área urbana es dependiente de su marido, trabaja en la bananera, y tiende a tener más hijos”. “Según ellos, cuanto más hijos, más pertenencia tienen... ellos tienen hijos con una mujer y luego con otras. Los padres indígenas no están con los hijos, no están presentes. Las mujeres son las que están con los hijos, ellos son machistas” (Mujeres ngäbes entrevistadas).

Panamá, igual que otros países de América Latina, ha avanzado etapas de la transición demográfica, evolucionando de elevados niveles de fecundidad y mortalidad al intermedio, en el que se encuentra actualmente. La reducción de las tasas de crecimiento que impactan la estructura de la población, permite la identificación de un proceso de envejecimiento demográfico, el cual es gradual y sostenido (INEC, 2012), aunque no es un proceso homogéneo en el territorio.

La tasa de fecundidad para las mujeres indígenas de las comarcas Guna Yala, Emberá–Wounaan y Ngäbe Buglé es muy elevada en comparación al promedio nacional.²²

Es importante tener en cuenta sobre la fecundidad, tal como plantea CELADE-CEPAL, que en la conceptualización del “buen vivir indígena”, los hijos representan la reproducción biológica y cultural amenazada.

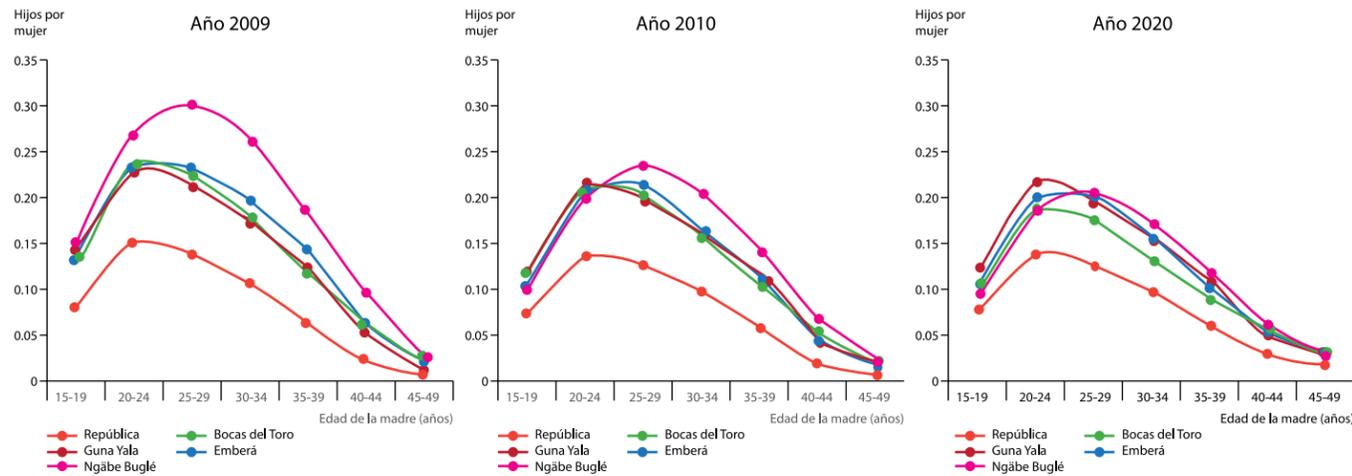
En consecuencia, una fecundidad elevada resulta importante para la manutención familiar.

²² (Guna Yala 74.5, Emberá Wounaan 86.3 y Ngäbe Buglé 98.8; nacional 65.3).



3.1 Tasa de fecundidad por edad

Gráfica 2-3
Tasa de fecundidad por edad de la madre, provincia y comarca indígena, clasificado según nivel de fecundidad, alta, media y baja: años 2000, 2010 y 2020



Fuente: Contraloría General de la República, INEC, 2012.

El análisis demográfico que hizo el INEC para los años 2000-2020, muestra que, en el país, la edad media de fecundidad²³ de las mujeres se situó entre los 26 y 29 años, dependiendo del contexto socio-económico. En las comarcas indígenas este indicador se encuentra en el grupo de 25 a 29 años. “Para el 2010, las provincias de Darién, Herrera y Los Santos presentaron como edad promedio los 26 años. En Coclé, Colón, Chiriquí, Panamá y Veraguas fue de 27 años. Bocas del Toro, Comarcas Guna Yala y Emberá de 28 años; y con la edad media de fecundidad más alta de 29 años, la Comarca Ngäbe Buglé”. A mayor edad media de la fecundidad, mayor la tasa de fecundidad. (Ver gráfica 2-3) (INEC, 2012: 13).

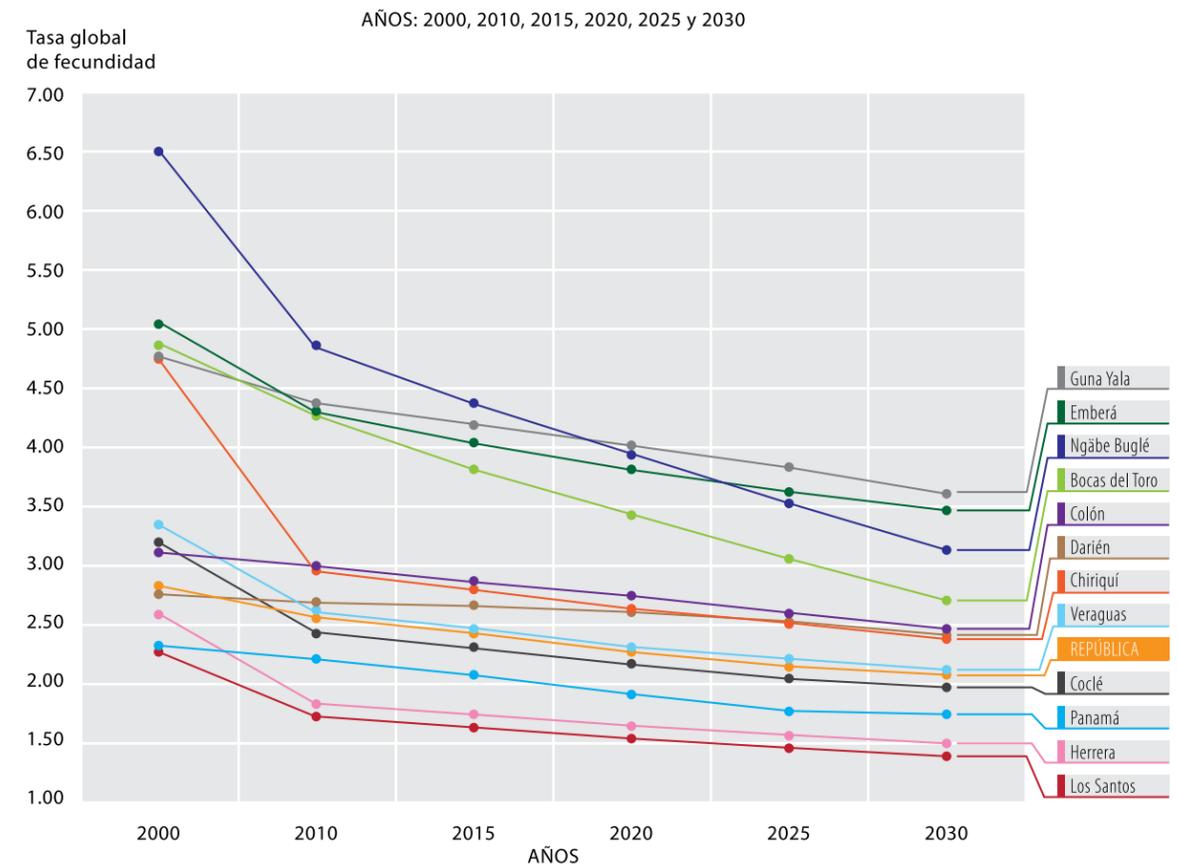
La tasa global de fecundidad a nivel de provincia y comarca indígena, observada durante todo el periodo de la proyección que hizo el INEC, mostró diferencias sustanciales con respecto a la tasa de la República estudiada. Para las mujeres indígenas, este indicador está en proceso de reducción constante, y, en el ámbito indígena, no incluye a todas las etnias existentes en el país, sólo las tres comarcas y la provincia de Bocas del Toro, que concentra gran parte de esta población.

Las diferencias en la fecundidad se relacionan a condiciones sociales, económicas y de inversión destinadas al área rural e indígena; a políticas que excluyen su cosmovisión, generando situaciones de precariedad, con un frágil sistema de salud; a mujeres que viven sin acceso a ingresos propios y con débil ingreso familiar. De igual forma, a servicios públicos poco amigables, sin potencial para el desarrollo humano, u orientados por el asistencialismo clientelar. Por ejemplo, los subsidios condicionados proporcionados a las mujeres indígenas refuerzan sus roles asignados de género por la sociedad, pero no promueven el ejercicio de sus derechos ciudadanos y colectivos, ni distribuyen tareas a lo interno del hogar, que es, en realidad, una unidad doméstica de producción para la sostenibilidad de la vida en la familia y la comunidad indígena.

En la gráfica siguiente, se observan las tasas globales de fecundidad por provincias y comarcas. La comarca Ngäbe Buglé refleja la tasa más alta del país, alcanzando un máximo aproximado a los 7.0 hijos por mujer.

²³ Indicador que muestra la edad promedio en que las mujeres tienen sus hijos(as).

Gráfica 2-4
Tasa global de fecundidad por provincia y comarca indígena, estimadas y proyectadas



Fuente: Contraloría General de la República, INEC, 2012.

En las entrevistas realizadas, una líder ngäbe migrante expresó que el aumento del costo de la vida cuenta, también, como un factor que reduce la fecundidad, en especial para las indígenas migrantes. “Hoy es más difícil que antes la crianza de la familia”, señaló. Al parecer, la reducción en la fecundidad se percibe en áreas más cercanas a las zonas donde hay servicios de transporte o puestos de salud.

Entre las mujeres migrantes indígenas hay posiciones diferentes. Una de ellas, residente en Santiago, consideró que hay más conciencia en la mujer migrante, pues van al centro de salud, reciben información y conocimiento sobre su salud.

En Changuinola, las migrantes indígenas tienen más hijos que las no indígenas, pues se educan más y tienen mayor acceso a servicios de salud. Sin embargo, el hecho de residir en el área urbana no garantiza cambios si esto no va acompañado del acceso a ingresos para sostener la familia. En este distrito cabecera de Bocas del Toro, ellas quieren tener poca familia, sobre todo, por las necesidades alimentarias, así como por las carencias en salud y educación. Con arreglo a la Clasificación de CELADE en 2008, el INEC estableció niveles de fecundidad²⁴, que se muestran en el siguiente cuadro:

²⁴ Clasificación CELADE, según la tasa de fecundidad: Alto: TGF =>4.5; Moderadamente Alto: 4.5>TGF=>3.5; Intermedio: 3.5>TGF=>2.5; Bajo: 2.5>TGF>1.5; Muy Bajo: TGF=<1.5.

**Cuadro 2-3 Clasificación de Provincia y Comarca indígena, según el nivel de la tasa global de fecundidad: años 2000, 2010, 2020 y 2030**

Nivel de fecundidad	2000		2010		2020		2030	
Alto	C. Ngäbe Buglé C. Emberá Bocas del Toro C. Guna Yala Darién	(6.5) (5.1) (4.9) (4.8) (4.8)	C. Ngäbe Buglé	(4.9)				
Moderadamente alto			C. Guna Yala C. Emberá Bocas del Toro	(4.4) (4.3) (4.3)	C. Ngäbe Buglé C. Guna Yala C. Emberá Bocas del Toro	(4.0) (4.0) (3.8) (3.5)	C. Guna Yala C. Emberá	(3.6) (3.5)
Intermedio	Veraguas Coclé Colón Chiriquí Herrera		Darién Colón Chiriquí Veraguas	(3.0) (3.0) (2.7) (2.7)	Colón Darién Chiriquí	(2.7) (2.6) (2.6)	C. Ngäbe Buglé Bocas del Toro Colón	(3.1) (2.7) (2.5)
Bajo	Panamá Los Santos		Coclé Panamá Herrera Los Santos	(2.5) (2.2) (1.8) (1.7)	Veraguas Coclé Panamá Herrera	(2.3) (2.2) (1.9) (1.6)	Darién Chiriquí Veraguas Coclé Panamá	(2.4) (2.4) (2.1) (2.0) (1.7)
Muy bajo					Los Santos	(1.5)	Herrera Los Santos	(1.5) (1.4)

NOTA: Alto: TGF >4.5; Moderadamente Alto: 4.5>TGF-3.5; Intermedio: 3.5>TGF-2.5; Bajo:2.5>TGF>1.5; Muy Bajo: TGF-<1.5

Fuente: Contraloría General de la República, INEC, 2012

En el 2010, solo la comarca Ngäbe Buglé se mantuvo en un nivel alto; no obstante, se redujo en 1.6 la tasa global de fecundidad. Guna Yala, Emberá-Wounaan y la provincia de Bocas del Toro estuvieron en un renglón moderadamente alto. La proyección al 2020 mostró, por su parte, una tendencia a la disminución en las tasas de fecundidad. De acuerdo con este análisis, las mayores pérdidas se observarán en las comarcas indígenas y Bocas del Toro.

Por otro lado, todas las comarcas y Bocas del Toro, al 2020, se mantendrán en un nivel moderadamente alto, en tanto se estima que Ngäbe Buglé, al 2030, descienda a un renglón intermedio con tasa de 3.1. Los cambios en esta comarca son resultado del impacto de los programas de salud reproductiva del MINSA, de UNFPA y de las organizaciones de mujeres empeñadas en mejorar las condiciones de sus congéneres.

4. Sexualidad y reproducción de las mujeres indígenas

Las elevadas tasas de fecundidad, prevalecientes entre las mujeres indígenas, responden a problemas de acceso a anticonceptivos y servicios de salud sexual reproductiva, como también a una masculinidad que se mantiene sobre el control del cuerpo femenino. Además, la condición de abandono de gran cantidad de infantes llama a garantizar los derechos de acceso en materia de salud sexual y reproductiva en todo el país.

Muchas veces se ha planteado que las mujeres indígenas tienen tales tasas de fecundidad por factores culturales. Sin embargo, cuando se practica el ejercicio de derechos en educación integral en sexualidad, y acceso a servicios de planificación familiar y anticonceptivos, como sucede con las mujeres no indígenas, éstas bajan. Por tanto, pareciera que es una combinación de factores de exclusión la que determina estas tasaciones, lo que lleva a considerar, de manera integral, el reconocimiento de sus derechos humanos y la promoción de su autonomía.

En el territorio se observa que, junto a los esfuerzos de algunos programas del sistema de salud y del auspicio de UNFPA, están las organizaciones de mujeres como la CONAMUIP, que aglutina al conjunto de las mujeres indígenas; la Coordinadora Nacional de Mujeres Ngäbes y Campesinas, y la Asociación de Mujeres Ngäbes (ASMUNG), entre otras, que desarrollan proyectos y acciones para mejorar sus condiciones de vida y salud reproductiva.

4.1 Mujeres del pueblo Bribri

Las mujeres del pueblo Bribri perciben que tienen menos hijos e hijas que antes. No cuentan con centro de salud en operación, a pesar que existe una instalación bien cuidada, fuera de servicio, por lo que se ven en la necesidad de atender su salud, regularmente, en Costa Rica. Solo reciben atención médica en el lado panameño cuando hay giras. En el proceso de parto, son auxiliadas por abuelas. Una de las mujeres entrevistadas, que tenía 36 años, ocho hijos, de los cuales cuatro dio a luz en casa y la otra mitad en el hospital.

“Antes se tenían hijos hasta que no se podía más. No había planificación.”

El promedio de número de hijos oscila de 3 a 5. Las mujeres de Bribri dijeron que inician la maternidad a los 16 años, antes era a los 14 años. Los varones, en cambio, al parecer, comienzan su vida conyugal más tarde: *“Es raro que usted vea un muchacho de 12 o 15 años casado; se da porque vive mantenido de su mamá y papá.”*

4.2 Mujeres de Naso Tijër-di

Las mujeres Naso Tijër-di comienzan su vida sexual entre los 12 y 15 años. Una de las entrevistadas dijo que tiene una hija madre adolescente. *“No es bueno comenzar joven; niña no tiene matriz preparada para un bebé; es alto riesgo en el momento del parto; no es bueno para nada, ni para criar el bebé; hay que ayudar a bañarlo. Mi hija es como si jugara con otra niña, no está preparada para ser madre. Yo le digo, ese es tu niño”.*

Continuó: “El papá no se hizo responsable del bebé, eso pasa con los jóvenes, pasan el rato, preñan y se van, dejan el niño abandonado”. Pero no solo los jóvenes abandonan a niñas y niños; los varones adultos también.

Algunas mujeres dejan a sus hijos al cuidado de sus madres y otros familiares, sobre todo aquellas cuyas parejas migran, y, al ser abandonadas, deben buscar trabajo para su sustento fuera de sus comunidades. También encontramos muchos casos de padres que se desentienden del proceso de crianza de estos infantes.

“Mi marido se fue, yo considero que, como mujer, puedo seguir adelante. Yo estudiaba, mis hijas estudiando. Lo llevé al juzgado. Yo igual trabajaba. Me contratan para cocinar, siempre estoy haciendo algo. No quiero más marido. Lo que viví con el primero... Ahora hago lo que quiero. Duermo, decido lo que quiero, bajo mi responsabilidad”, comentó una de las entrevistadas.

Muchas mujeres son abandonadas por su pareja. Una de ellas dijo: *“Yo tenía 15 años, él tenía 50, era de Talamanca, se fue a trabajar a Costa Rica, duraba un mes y venía, hasta que tuvo un año sin venir y ya no volvió. Tiene un hijo de 23 años, otro de 17 y una niña de 14”.*

25 Entrevista realizada en Bonyic, 3 de septiembre de 2014.



Estos casos se repiten con frecuencia, como también aquellos que demuestran el empeño de las mujeres por alcanzar su autonomía y enfrentar los riesgos. *“No me quedé cruzada las manos, tenía que sacar adelante a mis hijos. Estoy luchando, la niña se gradúa de tercer año. 11 años que se fue, ahí está su ropa. Yo no quise saber de otra pareja. Nunca me dio dinero, mi niña tenía 5 años”.*

Los hombres abandonan a su pareja y buscan otra de menor edad. *“Él tenía 41 años y se fue con otra de 20 años, él es ngäbe”.* También hay un grupo minoritario de hombres abandonados, y señalaron que se unen rápidamente con otra mujer para que les ayude con la crianza de sus hijos. Otra señora expresó que su pareja la dejó con un hijo y una hija. *“Nunca nos dio ni una libra de sal”, agregó.*

4.3 Mujeres Ngäbes

Una migrante de la comarca Ngäbe Buglé en Santiago, sostuvo que, *“generalmente, la mujer no decide, el hombre es el que decide cuántos hijos tiene. Una mujer no dice hasta aquí llegué”.* Narró que, en las áreas más apartadas de la comarca se entrega el primer hijo a partir de los 12 años. *“El padre decide entregar a una niña a un hombre a esas edades. En las áreas más accesibles esto no se da”.* En el área urbana, dijo, las indígenas comienzan la maternidad entre los 15 y 17 años.

Plantearon que, en Kankintú, región Ñokribo en la comarca Ngäbe Buglé, hoy, una mujer tiene entre 4 y 5 hijos, antes era 12 ó 14 por mujer *“hasta que se jubilaran, decían ellas, terminaban de tener todos los hijos”.* Con anterioridad, apenas se desarrollaban a los 12 ó 13 años, tenían su primer hijo, pero esto ahora se observa a una mayor edad. (Taller de mujeres ngäbes buglé).

Entre las entrevistadas quedó claro que para la mujer que vive en la comarca Ngäbe Buglé hay menos protección social; los niveles de dependencia y sumisión que sufren con la partida de sus cónyuges, las hacen más indefensas.

Una migrante del área urbana de Changuinola manifestó que *“los estudios provocan que se demore el tener hijos. La educada tiene mejor preparación y la lleva a planear mejor; los hombres también van cambiando sus patrones”.*

Las entrevistadas en las zonas urbanas expresaron una situación distinta a aquellas que viven en las áreas comarcales. Las edades para iniciar la vida conyugal las sitúan a edades próximas a la mayoría de edad; en cambio, en Ngäbe Buglé inician, incluso, a los 12 años.

Se conoció que para las mujeres residentes en las comarcas, la edad de unirse a un cónyuge coincide con la de iniciar su vida reproductiva o con el primer hijo/a, lo cual pareciera anular el noviazgo y el derecho a la sexualidad, al margen de la reproducción.

Entrevistadas de la región Nedrini, de la comarca Ngäbe Buglé mostraron su preocupación por la reducción a 2 ó 3 “familias”²⁶, aunque son conscientes de que en las áreas de difícil acceso sí se tienen más hijos o hijas. *“En el área de Quebrada Guabo se controlan, y para el otro año no hay niños para primer grado... Ahora tienen poca familia, no sé si es por la planificación familiar, en algunos casos cuando planifican se quedan estériles... Antes se tenían 12 familias, por descuido en el parto morían junto con la cría”.* Ellas consideran que, en efecto, hay mucho control y orientación sobre anticonceptivos para las mujeres, pero *“los hombres, nada que se planifican”.*

26 Las mujeres ngäbes se refieren a sus hijos/as como familias.



4.4 Mujeres de Emberá - Wounaan

Las preocupaciones de las mujeres de Nedrini, las comparten las mujeres emberá. La percepción entre las líderes es que tienen menos hijos producto del trabajo y tratamiento de las instituciones de salud para prevenir embarazos. *“Se controla la natalidad del pueblo emberá provocándose su extinción, pues muchas mujeres han quedado esterilizadas sin que realmente hayan tenido conciencia de estas consecuencias”.*

El promedio de hijos por mujer en todas las comunidades ha bajado, prácticamente, a 2²⁷. *“Las instituciones brindan esa idea de la planificación que, para muchas mujeres indígenas, es una imposición. Esto debe ser una decisión propia, no imposición”.* Esta percepción sobre la planificación familiar de las líderes emberá es compartida por los congresos de su pueblo.

Ahora *“las de más acceso a servicios educativos toman conciencia que la educación es la forma de cambiar la vida por lo que postergan la maternidad. Antes se tenían novios adolescentes, y se unían o comprometían, ahora no; mantienen relaciones de noviazgo por algún tiempo y deciden hijos más allá de la mayoría de edad”.* Esta situación es más real entre las mujeres indígenas urbanas.

Con anterioridad, en todas las etnias, las relaciones entre hombres y mujeres estuvieron mediadas por los padres y madres, quienes elegían y decidían, mediante el compadrazgo, la futura pareja de sus hijos e hijas. Les interesaba que el hombre fuera trabajador, y en la mujer, que supiera los oficios del hogar. Hoy, los jóvenes de ambos sexos deciden su pareja. Con una sensación de pérdida, algunas líderes sienten que ello puede, en general, afectar a su pueblo, al igual que promover un descenso en la natalidad:

“Se ven los efectos positivo y negativo, la influencia ha llegado a los extremos, hay ventajas y desventajas, se ha trastocado nuestra cultura, nuestra forma de vivir, aunque, hay que valorar lo positivo.”

Una mujer wounaan, por ejemplo, consideró que las parejas jóvenes se separan pronto, mientras que los matrimonios antiguos permanecían unidos. Estas concepciones se asemejan a posiciones de la etnia guna, incluso, en cuanto a que las relaciones maritales convenidas por los padres permanecen en el tiempo, y no sucede igual, según dijeron, con las que son arregladas entre los mismos jóvenes.

4.5 Mujeres Gunas

Entre los gunas de Wargandí se observaron algunos padres y madres que aun escogen la pareja de sus hijos, pues les atemorizan las relaciones tempranas, prefiriendo formalizarlas. Otros progenitores les inculcan el estudio, logrando que las jóvenes estudien más que los varones. No hay realidades iguales dentro del pueblo guna. Depende del área en el que se vive, y si se cuenta con mayor o menor acceso a instalaciones.

Las líderes gunas sostienen que, *“además del MINSA, las organizaciones de mujeres gunas en las islas y la CONAMUIP trabajan en la orientación y mejora de la salud sexual reproductiva. Esto está en la Plataforma de Beijing y desde hace 20 años hacemos esto”;* y que *“Los hijos promedio de las mujeres gunas están entre 4 y 5 hijos; antes tenían 8, 10 y más hijos”.*

También, las entrevistadas expresaron que, en el ámbito de la cultura guna, la mujer está apta para casarse desde la pubertad, pero eso ha cambiado mucho y ya no se ven tantas niñas embarazadas, salvo aquellos casos que pueden ser resultado de abuso sexual o de algún otro tipo de violencia. *“La unión de pareja en estos tiempos comienza a los 16 ó 17 años.”*

27 La tasa de fecundidad al 2010 en esta comarca fue de 4.3.



CAPÍTULO 3

Migración indígena femenina en Panamá: tendencias, itinerarios, causas y consecuencias²⁸

La migración de las mujeres indígenas es un fenómeno nuevo, de manera relativa, que merece atención; especialmente, por las condiciones de vida y de trabajo en las que ésta se desarrolla, así como por las consecuencias que tiene sobre ellas y sus familias en los lugares de origen. Una de las principales conclusiones surgidas de las escasas aproximaciones al tema reconoce que, si bien la mujer indígena está expuesta a una triple vulnerabilidad —étnica, de clase y de género—, la migración le agrega un cuarto riesgo: el de ser migrantes²⁹.

A

Migración y urbanización de los Pueblos Indígenas. El caso de Panamá

Los pueblos indígenas en los países de América Latina y el Caribe han experimentado un proceso intenso y creciente de urbanización, como lo destaca CEPAL: “*La presencia indígena es cada vez mayor en zonas urbanas y ciudades capitales de distintos países, sea que éstos cuenten con población indígena numéricamente mayoritaria o minoritaria*”³⁰.

La presencia urbana de los pueblos indígenas es creciente y significativa en términos relativos. Según datos de la CEPAL publicados en el 2014, basados en la ronda censal de 2010, la población indígena que vive en áreas urbanas representaría cerca del 50% de la población total indígena³¹. A pesar de ello, un análisis por país reveló que este fenómeno no es del todo generalizado, debido a que atiende a dinámicas particulares en el ámbito nacional.

En México, Perú y Venezuela (o República Bolivariana de Venezuela, oficialmente), más de la mitad de la población indígena vive en las ciudades, mientras en otros países de la región como Colombia y Ecuador, sigue residiendo, de forma mayoritaria, en contextos rurales.

28 Capítulo que fue elaborado, en parte, empleando resultados de la investigación: “Mujeres indígenas en la ciudad de Panamá: cambios y permanencias en sus identidades étnicas y de género” (2014-2015), de Eugenia Rodríguez y Francisco Herrera. Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades. Universidad de Panamá.

29 Mujeres Indígenas, nuevas protagonistas para nuevas políticas, CEPAL 2014.

30 Pueblos indígenas en Panamá, CEPAL 2005, pág. 46.

31 Cuadro III.1 Pueblos indígenas de América Latina en síntesis, CEPAL 2014.

Panamá se encuentra entre ese último grupo de países. Según datos del Censo de 2010 (ver Cuadro a continuación), 77% de la población indígena del país reside en el ámbito rural, mientras que 23% en el ámbito urbano. Aun así, la tendencia del fenómeno de la urbanización de los pueblos indígenas en el país se encuentra en aumento³².

Cuadro 3-1. Residencia de la población indígena en Panamá

Rural	316,741 (77%)
Urbano	94,851 (23%)
Total	411,592 (100%)

Es importante aclarar, en cuanto a la vinculación migración-urbanización, que no toda la población que vive en zonas urbanas es migrante, y que existe población indígena migrante residiendo en áreas rurales. Por otro lado, la urbanización de estos grupos en la región está estrechamente vinculada al fenómeno migratorio de los indígenas a ciudades en diferentes periodos históricos.

A continuación, se presentan los datos de la población indígena que vive en el área rural y urbana, distinguiendo hombres y mujeres indígenas, con el objetivo de identificar las tendencias de este fenómeno por sexo.

Cuadro 3-2 Residencia de la población indígena en Panamá por sexo

	Hombre	Mujer	Total
Rural	160,704	156,037	316,741
	76.7%	77%	
Urbano	48,736	46,115	94,851
	23.3%	23%	
Total	209,440 (100%)	202,152 (100%)	411,592

Los datos que ofrece el cuadro, en términos absolutos, sobre la existencia de hombres y mujeres indígenas en el ámbito rural y en el ámbito urbano, respectivamente, indican que no hay diferencias significativas por sexo en el ámbito de la residencia de la población indígena de Panamá. La relación rural/urbano por cada sexo es, tal vez, el dato más relevante. Al respecto, se comprobó cómo del total de hombres indígenas, 76.7% vive en el ámbito rural y 23.3% en el urbano. En el caso de las mujeres, la situación es sensiblemente diferente: el 77% de ellas residen en el ámbito rural y el 23% en el urbano, lo que indica una ligera prevalencia de los hombres en el ámbito urbano en relación a las mujeres.

Cuadro 3-3 Residencia de la población indígena en Panamá por etnia

	Urbano	Rural	TOTAL
Guna	40,497	40,029	80,526
	50%	50%	
Ngäbe	33,493	226,565	260,058
	12.8%	87.3%	
Buglé	6,469	20,402	26,871
	24%	76%	
Naso	965	3,081	4,046
	23.8%	76.2%	
Emberá	10,537	20,747	31,284
	33.6%	66.4%	
Wounaan	1,992	5,287	7,279
	27.3%	72.6%	
Bribri	563	505	1,068
	52.7%	47.3%	
Otro	335	125	460

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

Es relevante comprobar cómo, si bien en Panamá residen más indígenas en el ámbito rural que en el urbano (de forma general, sin distinguir su procedencia), la cual es una tendencia contraria y minoritaria en el contexto de América Latina y el Caribe, los resultados son diversos por etnias.

Los datos indican que hay igual cantidad de gunas en el ámbito rural como en el urbano (50% en ambos), por lo que para este caso, no se da la tendencia general identificada en el contexto nacional.

La misma situación se produce con los grupos de Bribri, pueblo étnico con mayor presencia en la zona urbana (53%) que en la zona rural (47%). Sin embargo, la prevalencia rural se da, para el caso del pueblo Ngäbe Buglé. Se comprobó cómo hay muchos más ngäbes residiendo en zonas rurales (87%) que en las urbanas (13%). Algo similar se produce entre las personas de los pueblos Buglé y Naso.

En tanto, la tendencia de mayor residencia rural se repite en el resto de grupos étnicos indígenas, pero con menor intensidad, por ejemplo, entre las personas emberá o wounaan, con una cifra que ronda el 30% para los dos casos en los que reside en el ámbito urbano.

Por tanto, aunque de manera general se muestra que la mayoría de los indígenas reside en el ámbito rural del país, un análisis por etnia refleja que esta tendencia se produce en la mayor parte de los grupos étnicos; no obstante, no se da en uno de los más numerosos: los gunas, e incluso, los de Bribri, quienes residen tanto en el área urbana como en el rural.

Según los datos que muestra el cuadro a continuación, extraída de la misma fuente - el Censo del 2010 - para la gran mayoría de grupos étnicos indígenas existen más hombres que mujeres residiendo en zonas urbanas. Solo en el caso Emberá, Naso o Bribri la tendencia parece invertirse, siendo las mujeres quienes residen en zonas urbanas de modo levemente superior a los hombres.

1. Migración interna indígena en Panamá

Cuadro 3-4 Residencia de la población indígena en Panamá por sexo y etnia

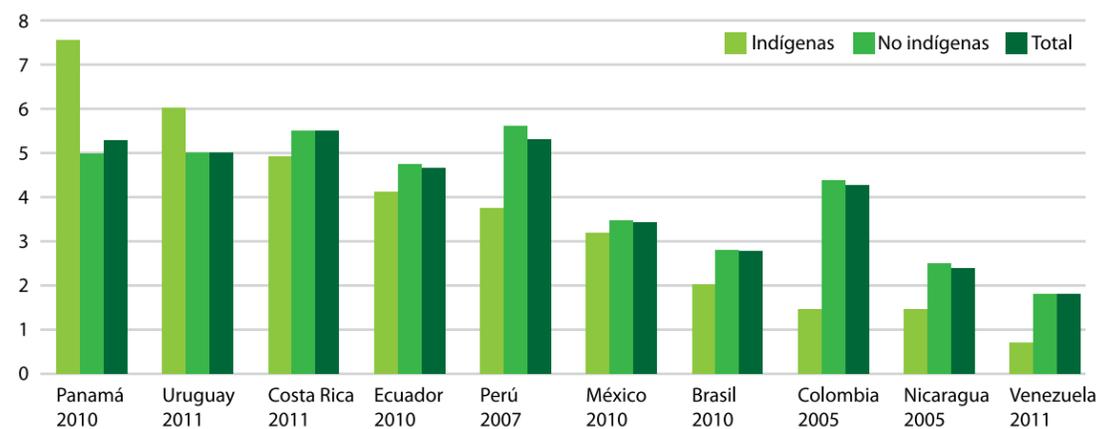
URBANO	SEXO				Total
	Hombres		Mujeres		
	#	%	#	%	
Guna	20,829	51.4	19,668	48.57	40,497
Ngäbe	17,388	52	16,105	48.08	33,493
Buglé	3,385	52	3,084	47.67	6,469
Naso	471	48.8	494	51.19	965
Emberá	5,199	49	5,338	50.66	10,537
Wounaan	1,009	50.6	983	49.35	1,992
Bribri	274	48.7	289	51.33	563
Otro	181	54	154	45.97	335
Sub-Total	48,736	51.38	46,115	48.62	94,851
RURAL	SEXO				Total
	Hombre		Mujer		
	#	%	#	%	
Guna	19,313	48.2	20,716	51.8	40,029
Ngäbe	114,854	50.7	111,711	49.3	226,565
Buglé	10,896	53.4	9,506	46.6	20,402
Teribe/Naso	1,612	52.3	1,469	47.7	3,081
Emberá	10,927	52.7	9,820	47.3	20,747
Wounaan	2,763	52.3	2,524	47.7	5,287
Bribri	263	52.1	242	47.9	505
Otro	76	60.8	49	39.2	125
Sub-Total	160,704	50.7	156,037	49.3	316,741

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010.

32 Cuadro III.1 Pueblos indígenas de América Latina en síntesis, CEPAL 2014.

Según datos generales de la CEPAL – CELADE (2014), en América Latina y el Caribe las personas indígenas migran relativamente menos que las no indígenas en el interior de cada uno de los países. Sin embargo, Panamá es el único país -junto con Uruguay, aunque éste con una diferencia poco relevante- en el que la tasa de migración indígena supera, de manera significativa, a la migración no indígena al interior del país. Más adelante, se analizan algunas de las causas que pueden explicar este caso panameño excepcional en el contexto regional.

Gráfica 3-1 América Latina (10 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según condición étnica, último censo. (En porcentajes)



Fuente: Elaboración del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

2. Descripción sociodemográfica del fenómeno

En Panamá, según datos del Censo de 2010, existe alrededor de un 25% de población indígena que vive en un lugar diferente al que nació. De este total migrante, 53% son hombres y 47%, mujeres, lo que demuestra que la migración indígena masculina es levemente superior a la femenina. (Ver Cuadros 3-5 y 3-6).

Al observarse la migración interna indígena en Panamá en comparación a la de otros países de la región, se comprueba, como muestra la gráfica a continuación, que:

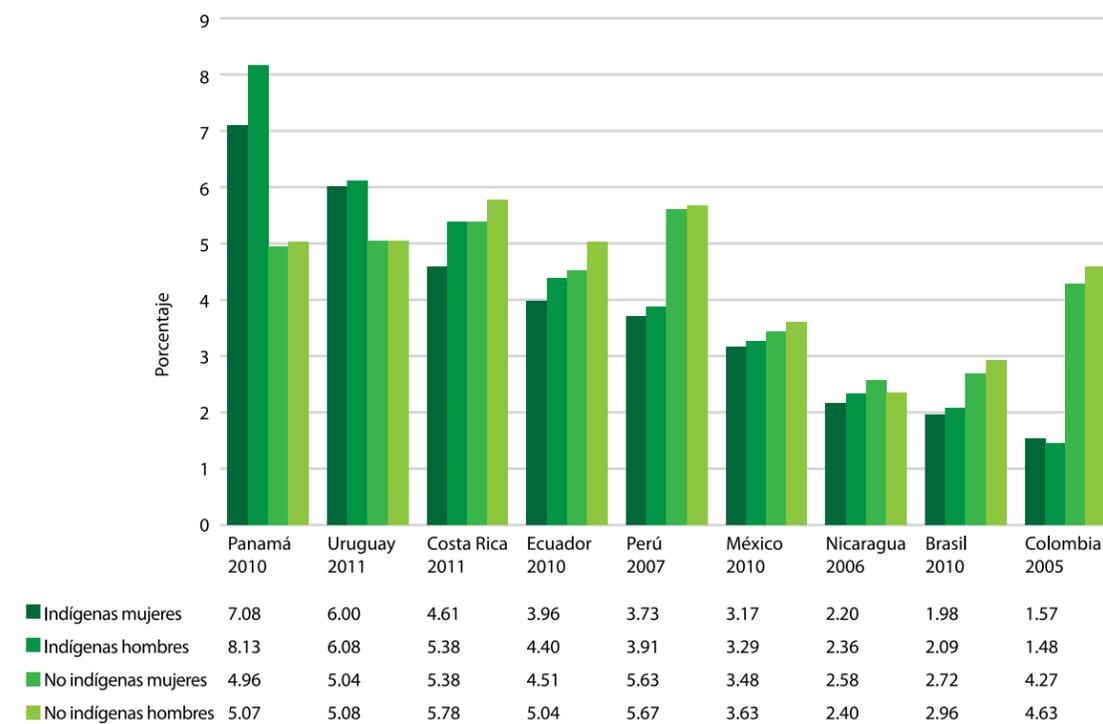
- Panamá es el país con mayor población indígena migrante en términos relativos, tanto masculina (8.13 %) como femenina (7.08%).
- Es más significativa la migración indígena que la no indígena (*Indígena*: M-8.13% y F-7.08%; *No Indígena*: M-5.07% y F-4.96%), situación contraria a la tendencia general en la región, donde predomina la migración interna no indígena en cada uno de los países.
- La migración interna indígena es fundamentalmente masculina (8.13 %), aunque la femenina es la más alta de la región (7.08%)

Cuadro 3-5 Residencia de la población indígena según el lugar donde nació

	Hombre	Mujer	Total
Población indígena total	207,962	201,261	409,223
Viven en el mismo lugar donde nacieron	154,110 (74.1%)	153,692 (76.4%)	307,802 (75.2%)
Viven en lugar diferente de donde nacieron	53,852 (25.9%)	47,569 (23.6%)	101,421 (24.8%)

Fuente: Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

Gráfica 3-2 América Latina (9 países): porcentaje de migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los cinco años previos al censo, según condición étnica y sexo, alrededor de 2010



Fuente: Elaboración de (CELADE-CEPAL, 2013)

Otras conclusiones relativas al contexto nacional sobre la migración interna indígena por sexo en Panamá, extraídas de estos datos son:

- Las mujeres indígenas (7.08%) migran más que las mujeres no indígenas (4.98%).
- Los hombres indígenas (8.13%) migran mucho más que los hombres no indígenas (5.07%).
- Las mujeres indígenas (7.08%) migran menos que los hombres indígenas (8.13%).
- Las mujeres no indígenas (4.98%) migran casi igual que los hombres no indígenas (5.07%); por tanto, en la migración interna no indígena no hay diferencias por sexo.

Cuadro 3-6 Población indígena que reside en lugar diferente a donde nacieron		
	Total	%
Total	101,421	100,00
Hombre	53,852	53.10%
Mujer	47,569	46.90%

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

Según los datos comparativos entre los censos de 2000 y 2010, en Panamá, la tendencia es de reducción leve de la tasa de la migración interna indígena, como muestra el cuadro. También revela cómo esa reducción es mayor para el caso de los hombres que para el de las mujeres.

De acuerdo con la información presentada, las mujeres indígenas (con relación al año 2000) siguen migrando sensiblemente menos que los hombres indígenas y la reducción intercensal de migrantes es menor en ellas.

3. Flujos migratorios indígenas en Panamá

En un estudio previo realizado por la CEPAL en el 2005³³, con estadísticas del Censo de 2000 y datos del Informe de Desarrollo Humano (IDH, PNUD) de Panamá del 2002 I 2004, se identificaron los principales itinerarios o flujos migratorios de la población indígena en el país, y, al menos, tres polos de atracción:

- El **Metropolitano**, integrado por las provincias de Panamá y Colón, fuente de atracción urbana.
- El **Occidental** -fronterizo con Costa Rica-, constituido por las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, donde puede reconocerse, en mayor medida, una migración de tipo rural - rural.
- El **Oriental**, formado por la provincia de Darién, con una migración rural-rural.

Al prestarse especial atención a la diversidad étnica indígena, se comprobó cómo cada uno de estos tres itinerarios identificados, aún vigentes, corresponden a los diversos grupos étnicos del país: "El principal contingente migratorio del período 1996-2000 es el que tiene a la Comarca Guna Yala como lugar de origen y a Panamá como provincia receptora (algo más de 4,7 mil indígenas). En orden de importancia, las dos corrientes siguientes parten de la comarca Ngäbe Buglé hacia Chiriquí y Bocas del Toro (poco más de 3,6 mil y 2,2 mil migrantes indígenas, respectivamente). En los tres flujos mencionados, el volumen de migrantes indígenas masculino es algo superior al femenino. Mientras la corriente Darién - Panamá, cercana a los 2 mil indígenas, tiene un leve predominio femenino, al igual que la corriente Chiriquí - Panamá (con un poco más de mil indígenas)³⁴. Se constató, además, que Panamá constituye la provincia donde se concentra la mayoría de la migración guna y emberá. Por su parte, Bocas del Toro y Chiriquí reúnen a la mayor parte del flujo migratorio ngäbe.

33 Pueblos indígenas en Panamá, CEPAL 2005.

34 Pueblos indígenas en Panamá, CEPAL 2005, pág. 48.

Cuadro 3-7. Población indígena migrante según provincia y/o comarca donde vive actualmente		
Total	101421	100 %
BOCAS DEL TORO	21,061	20.8 %
COCLE	914	0.9 %
COLÓN	2999	3.0 %
CHIRIQUI	16,340	16.1 %
DARIEN	2777	2.7 %
HERRERA	582	0.6 %
LOS SANTOS	401	0.4 %
PANAMÁ	42,627	42.0 %
VERAGUAS	3715	3.7 %
GUNA YALA	1447	1.4 %
EMBERÁ	1327	1.3 %
NGÖBE BUGLÉ	7231	7.1 %

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

De acuerdo con el Censo de 2010, las principales provincias de destino de la migración interna indígena en Panamá son: Panamá (42%), Bocas del Toro (21%) y Chiriquí (16%). (Ver Cuadro 3-7).

Estudios previos en el país sobre la migración interna indígena³⁵, indican que la mayoría que migra de manera permanente lo hace buscando educación, trabajo y atención sanitaria. De modo especial, la búsqueda de trabajo remunerado es una de las principales motivaciones de este fenómeno, considerando las escasas posibilidades que tienen para generar ingresos en sus territorios de origen, así como la creciente necesidad de los mismos. "La emigración, para el sector indígena es, esencialmente, un mecanismo de sobrevivencia, dadas las deterioradas condiciones de vida que existen en sus lugares de origen"³⁶.

Los testimonios de las mujeres entrevistadas confirman esa situación: "La poca oportunidad de un empleo... que dé un salario básico... eso hace migrar a la gente. En la comunidad cuando van a sembrar y siembran se desaniman cuando ya la cosecha no está dando... eso hace que la gente migre a la ciudad" (Mujer emberá³⁷).

Así como existen itinerarios migratorios diversos por etnia, puede diferenciarse la mayor o menor incidencia de algunos de estos factores causales señalados para cada uno de los pueblos étnicos indígenas del país. El mismo estudio indica que los ngäbes migran en búsqueda de trabajo, y por su parte, los gunas y emberá, sin descartar las necesidades laborales, lo hacen, sobre todo, por educación y salud.

Las causas en cada caso generan dinámicas migratorias diversas por grupos étnicos: migración familiar o individual (hombres o mujeres solos), migración temporal o permanente, migración rural-rural o rural-urbana, entre otras.

"Yo creo que las ngäbes es diferente, la gente viaja con la familia, son jóvenes y van a buscar dinero con su familia, lo educativo se da si la familia permanece viviendo en la ciudad, sino los jóvenes salen se educan por sí mismo, no es en masa o es en grupo es en pareja porque son parejas jóvenes o individual... En Guna Yala más migran los hombres primero; cuando él se ubica aquí hace que la familia venga, primero se establece... ya tiene un trabajo... y manda buscar a su familia", (CONAMUIP).

35 Blas Quintero "La emigración indígena en Panamá"

36 Ibídem, pág. 7.

37 Entrevista realizada en Tocumen, el 5 de octubre de 2014.

4. Mujeres indígenas migrantes en Panamá

“La migración de la mujer indígena varía como pueblo indígena; es diferente hablar de las ngäbes y gunas, y varía el factor si vienen solas o en familia”, (CONAMUIP).

Cuadro 3-8 Mujeres indígenas en zonas urbanas y rurales de Panamá

	Total	Urbano	%	Rural	%
Mujeres Indígenas, Panamá	205,098	48,486	23.6	156,612	76.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los micro-datos censales, CEPAL-CELADE (Mujeres Indígenas en ALC, CEPAL, 2013)

Es poco lo que se conoce, de manera específica, sobre el fenómeno de la migración de las mujeres indígenas en el contexto de Panamá. El estudio “Mujeres Indígenas en América Latina y el Caribe”, publicado por CEPAL (2013), reveló que en la región, siguiendo la tendencia general apuntada con anterioridad, aumentó el número de aquellas que residen en zonas urbanas.

Según datos ofrecidos por el documento en mención, en México, Perú y Uruguay, más de la mitad de las mujeres indígenas reside en zonas urbanas (54.1%, 56.1% y 97.4%, respectivamente). Aun así es significativo el número de países de la región donde las mujeres viven, en su mayoría, en áreas rurales: en Brasil (59.1%), Colombia (77.8%), Costa Rica (57.8%), el Ecuador (79%), Nicaragua (55.4%) y Panamá (76.4%). El caso de Panamá es relevante, por presentar un porcentaje significativamente alto (76.1% en general, y 76.4% para las mujeres) de residencia en el ámbito rural, sobre todo, de las comarcas y territorios indígenas.

Si bien una alta proporción de mujeres indígenas reside en zonas rurales, tal situación no siempre corresponde con los territorios indígenas. Se comprobó que un porcentaje alto de ellas, y también de hombres, residen en otras áreas rurales del país, fuera de sus territorios indígenas, una tendencia muy generalizada en la región que se reproduce en Panamá, y que demuestra que el destino de la migración no es siempre el área urbana, aunque sea mayoritario, y por tanto, no solo y no toda la población indígena que vive en áreas urbanas constituye la población indígena migrante. (Ver Tabas 3-8 y 3-9).

Cuadro 3-9. Cantidad y distribución relativa de personas indígenas residentes en territorios indígenas y fuera de ellos por sexo

Mujeres			Hombres		
En Territorios indígenas	Fuera de Territorios indígenas	Total	En Territorios indígenas	Fuera de Territorios indígenas	Total
99,317	105,791	205,108	95,968	116,483	212,451
48.4%	51.6%	100.0%	45.2%	54.8%	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los micro-datos censales, CEPAL/CELADE (Mujeres Indígenas en ALC, CEPAL, 2013)

Si analizamos la distribución territorial de las mujeres indígenas en Panamá, se comprueba que “la mayor proporción de mujeres indígenas reside en la Comarca Ngäbe-Buglé (37,2%) y la provincia de Bocas del Toro (18,8%); además, un 18% del total reside en la provincia de Panamá”³⁸. Con el mismo estudio se concluye que Panamá representa el país de la región donde más población femenina indígena migra: “... en Panamá un 7,1% (de mujeres indígenas) cambió su residencia desde su lugar de origen hacia otra provincia entre 2005 y 2010. Los países donde las mujeres indígenas tienen mayor movilidad entre la División Administrativa Mayor (DAM) han sido, en orden decreciente, Panamá, Uruguay y Costa Rica”. El documento explica el caso de Panamá y reconoce que la pobreza material y la falta de oportunidades para generar ingresos en las comarcas y territorios indígenas generan un movimiento migratorio femenino alto hacia otras provincias del país.

5. ¿A dónde migran las mujeres indígenas?

Las mujeres indígenas, de manera general, tienden a migrar hacia zonas que ofrecen mayores oportunidades de empleo para ellas, en el sector agrícola (zonas rurales) o en el segmento doméstico (zonas urbanas), pero también donde hay más acceso a servicios básicos (educación y salud).

De igual forma, se corrobora la tendencia de que migran a áreas geográficas relativamente cercanas a sus lugares de origen, como es el caso de Costa Rica para las mujeres Bribri, Naso y Ngäbe Buglé; o a Bocas del Toro y David, en Panamá, para las mujeres ngäbes y buglés.

Las principales provincias de destino de la migración femenina, coincidiendo con la masculina, son: Panamá (43%), Bocas del Toro (21%) y Chiriquí (15%). (Ver Cuadro 3-10).

Estos destinos migratorios merecen, de igual forma, una mirada atenta a la diversidad étnica. Así se comprobó cómo la migración femenina a las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro es protagonizada por las mujeres ngäbes, buglés, aso y Bribri, mientras que el movimiento a la provincia de Panamá es mayoritario entre las gunas, emberá y wounaan.

De territorio panameño a Costa Rica migran mujeres ngäbes, principalmente de Bribri, que encuentran en el país vecino mejor acceso a servicios de educación y salud. “Las mujeres Bribri migran por trabajo a Costa Rica y también por los estudios de sus hijos”. “Casi la mayor parte se van para Costa Rica... a veces las mujeres con marido, a veces solas”; “es mejor estudio allí y buscan trabajo, pagan mejor”, (Grupo mujeres de Bribri).

La provincia de Panamá es la que recibe mayor población indígena migrante, y sus distritos de Panamá y Arraiján son los que concentran un número mayor de mujeres indígenas.

En términos relativos, el distrito de Panamá acoge 45% de población indígena femenina (migrante y no migrante), y Arraiján 29%, lo que supone que cerca del 75% del total de estas mujeres que residen en la provincia de Panamá, lo hacen en alguno de estos dos territorios.

38 “Mujeres Indígenas en América Latina y el Caribe”. CEPAL, 2013, pág. 45.

Cuadro 3-10 Población indígena migrante por sexo, según provincia y comarca donde vive actualmente

Provincias y comarca	Hombre		Mujer		Total
	#	%	#	%	
Total	53,852	53.10	47,569	46.90	101,421
BOCAS DEL TORO	11,308	53.69	9,753	46.31	21,061
COCLE	493	53.94	421	46.06	914
COLON	1,654	55.15	1,345	44.85	2,999
CHIRIQUI	9,370	57.34	6,970	42.66	16,340
DARIEN	1,601	57.65	1,176	42.35	2,777
HERRERA	318	54.64	264	45.36	582
LOS SANTOS	228	56.86	173	43.14	401
PANAMA	22,029	51.68	20,598	48.32	42,627
VERAGUAS	1,916	51.57	1,799	48.43	3,715
GUNA YALA	779	53.84	668	46.16	1,447
EMBERA	743	55.99	584	44.01	1,327
NGÖBE BUGLE	3,413	47.20	3,818	52.80	7,231

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

Cuadro 3-11 Población indígena por sexo en la provincia de Panamá por distritos.

Distritos	Total	Hombres		Mujeres	
		#	%	#	%
TOTAL	70,989	36,581	51.5	34,408	48.5
ARRAIJAN	20,400	10,468	51.3	9,932	48.7
BALBOA	128	103	80.5	25	19.5
CAPIRA	367	209	56.9	158	43.1
CHAME	154	89	57.8	65	42.2
CHEPO	6,129	3,142	51.3	2,987	48.7
CHIMAN	1,279	674	52.7	605	47.3
LA CHORRERA	2,763	1,529	55.3	1,234	44.7
PANAMA	31,975	16,514	51.6	15,461	48.4
SAN CARLOS	87	50	57.5	37	42.5
SAN MIGUELITO	7,696	3,797	49.3	3,899	50.7

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

La distribución de las mujeres indígenas en la provincia muestra patrones diversos en función de su pertenencia étnica, como presenta el cuadro que recoge la distribución distrital de las mujeres indígenas por sexo y pueblo indígena de pertenencia.

Los datos indican que las ngäbes en la provincia de Panamá residen, principalmente, en el distrito de Panamá, seguido por los distritos de San Miguelito y La Chorrera. Las mujeres gunas en Arraiján, seguido de Panamá y, en menor medida, Chepo. Las mujeres emberá residen, sobre todo, en los distritos de Panamá y San Miguelito.

6. Tendencias migratorias de las mujeres

"Hay tres tipos de mujeres: las que han migrado para acá -ciudad de Panamá-; las que han estudiado y han regresado; y las que han conseguido trabajo y no han podido volver más a su pueblo. Pero hay otros casos de mujeres que han venido buscando mejor vida, jovencitas que han venido a Panamá como domésticas, pero hay otras que también viajan con su familia sin tener una obligación de trabajo. Cada uno con sus características. Migran para Panamá por empleo, estudios y familia... Mientras no haya matrimonio, las jovencitas vienen primero; pero con matrimonio, viene el hombre primero", (Mujer líder de Wounaan).

Este testimonio sintetiza las tendencias migratorias de las mujeres indígenas en Panamá, como se presenta a continuación, donde se identifican, al menos tres:

1. Las mujeres que migran en familia, con esposo e hijos.
2. Las mujeres que migran solas. Entre éstas se distinguen dos tendencias:
 - a. Las jóvenes sin cargas familiares directas que migran para estudiar o continuar sus estudios, y en menor medida, a trabajar;
 - b. Las mujeres de más edad que tienen hijos y suelen ejercer como jefas de familia por causa de abandono del marido, y padre de los hijos, y migran buscando medios de vida o trabajo.
3. Las mujeres que migran solas como jefas de familia.

Cuadro 3-12. Población de mujeres indígenas en la provincia de Panamá por distritos.

SEXO Y DISTRITOS	Etnias Indígenas								
	TOTAL	Guna	Ngäbe	Buglé	Naso	Emberá	Wounaan	Bribri	Otro
Mujeres Indígenas Provincia Panamá	34,408	19,707	4,347	1,988	105	6,475	1,448	210	128
ARRAIJAN	9,932	8,164	445	141	9	929	208	25	11
BALBOA	25	22	-	-	-	1	1	-	1
CAPIRA	158	38	81	34	-	2	1	1	1
CHAME	65	22	9	23	-	3	3	5	-
CHEPO	2,987	1,877	191	56	8	721	126	2	6
CHIMAN	605	-	6	3	-	134	461	1	-
LA CHORRERA	1,234	436	486	186	11	81	19	12	3
PANAMA	15,461	7,924	2,584	1,250	59	2,902	550	108	84
SAN CARLOS	37	12	17	7	-	-	-	-	1
SAN MIGUELITO	3,899	1,210	527	287	18	1,701	79	56	21
TABOGA	5	2	1	1	-	1	-	-	-

Fuente. Contraloría General de la República, INEC, Censo 2010

Las tres tendencias migratorias identificadas se dan en los siete pueblos étnicos del país, pero con ciertas particularidades. La migración de las mujeres en familia se da más entre las gunas, quienes se dirigen, sobre todo, a la provincia de Panamá y residen en las barriadas gunas de la ciudad y su área metropolitana; así como entre las mujeres ngäbes que migran de modo temporal con sus familias a Costa Rica para la cosecha del café (aproximadamente, entre octubre y febrero de cada año).

La migración femenina en solitario, ya sea para continuar los estudios o buscar oportunidades laborales que les generen ingresos, se da con mayor frecuencia entre las ngäbes, y sus destinos prioritarios son las ciudades de Panamá y David.

A continuación algunas características que definen estas tendencias migratorias femeninas.

6.1 Mujeres indígenas que migran en familia

“Migran porque uno, van buscando un trabajo que permita una quincena y otro, porque van por mejores condiciones de vida pensando en tener una casa y brindar más oportunidades a los hijos, porque ya la cosecha no les funciona donde están; también migran por la falta de seguridad de cómo hacer ingresos para la familia. Si son familia, se va el hombre, y cuando ya tiene trabajo en empresa privada, ya pasa un mes y viene y recoge a toda su familia teniendo un lugar donde meterlos...” (Mujer emberá).

Es una dinámica común en todas las etnias que cuando la mujer está casada, migra con su familia; pero, primero, lo hace el marido, quien después y después la trae, junto a sus hijos, a reunirse con él. *“Hay hombres que salen solos y las mujeres se quedan... y luego manda a buscar la familia, cuando se estabiliza”.* (Mujer emberá).

También ocurre que, desde el principio, vienen juntos todos los miembros de la familia, situación que se hace más frecuente, porque ya cuentan con redes de contactos sociales que les facilitan un lugar donde residir e, incluso, encontrar un empleo. Esta tendencia se produce, sobre todo, entre los hombres y mujeres gunas, y en menor medida, entre los ngäbes que se movilizan al país vecino Costa Rica, o las provincias de Chiriquí o Panamá.

De manera general, las mujeres que migran en familia acompañan al marido, quien será el que, en un primer momento, busque trabajo. *“La mayoría depende del marido. Casi podemos decir que todas son dependientes de lo que ganan los esposos”.* (CONAMUIP). En estos casos, las mujeres no suelen trabajar, al principio, fuera del ámbito doméstico propio. Más tarde llegan a hacerlo, particularmente, cuando el salario del marido no alcanza, y esto es cada vez más común.

Muchas de ellas no tienen experiencia profesional ni estudios suficientes que les permitan insertarse en un mercado laboral cualificado, lo que las condiciona a la confección de molas, en el caso de las gunas; o al trabajo doméstico informal, cuando se trata de las indígenas ngäbes y emberá.

6.2 Mujeres indígenas que migran solas (estudiantes y jefas de familia)

“Ahora las mujeres indígenas migran solas, esto es nuevo”; “La migración femenina siempre se ha dado, pero en los últimos años ha aumentado mucho”; “Antes no migraban mucho, tal vez el cinco por ciento, ahora hay como un quince por ciento que migran a la ciudad, por necesidad, por querer apoyar a sus hijos, porque el marido las abandona, las deja; y también por estudios” (Mujeres ngäbes).

De igual forma, cada vez un número mayor de mujeres jóvenes indígenas migran a las ciudades para trabajar o continuar sus estudios a la ciudad.

Hay en la migración indígena un fenómeno parecido al de los migrantes no indígenas a nivel regional, e incluso internacional, denominado “la feminización de las migraciones”, el cual se refiere a la nueva forma que tienen de movilizarse las mujeres, solas, independientes, con proyectos migratorios propios, ya no como acompañantes de sus maridos, sino liderando la decisión migratoria con el objetivo, en la mayoría de los casos, de generar ingresos para mantener a sus familiares que quedaron en el lugar de origen.

Gran parte de esas mujeres migrantes están ocupando posiciones de jefatura de familia, han sido abandonadas por sus maridos, o se han separado de sus parejas, teniendo hijos. También encontramos a aquellas mujeres que migran solas sin cargas familiares en el lugar de origen, con el objetivo de ampliar o continuar sus estudios en las zonas urbanas. Bajo esa situación hallamos, sobre todo, flujos migratorios desde las comarcas Ngäbe Buglé y Emberá-Wounaan a la ciudad de Panamá. El caso menos común corresponde al de las mujeres gunas:

“Una mujer sola es muy raro por un problema de permiso. Actualmente hay un reglamento; si quiere que venga mi hermanita para pasar 15 días o Navidad, tengo que escribir al Saila. Entonces, como ella tiene marido y tiene hijos, ella no le pueden dar permiso así no más. Además, hay que ver si ella cumple con la comunidad. Eso es un reglamento interno. Eso es trabajos colectivos que se hacen... Si ella no asiste al congreso, no hace el aseo... por más que yo diga, si ella no hace eso, no le dan permiso. Si le dan permiso, le dan por tres o seis meses, como una visa. Si en seis meses no cumple, viene el Saila a buscarla o multa con 50 dólares”; “Los hombres tienen más libertad. Si vienen a trabajar, le dan el permiso. Deben enviar dinero a la familia, y a la comunidad, han de pagar los trabajos colectivos. A la mujer no le dan permiso para irse a trabajar así. Hay algunas que se escapan. También, si un hijo se te enferma, puede salir por este motivo, pero tiene que regresar. Tiene que haber un compromiso”. (Mujeres gunas en Dagar Gun Yala).

En tal tendencia encontramos dos situaciones: la que migra para estudiar (sin familia y joven); y la que migra para trabajar (sin marido y con hijos, jefa de familia). *“Algunas se educan, algunas trabajan”* (Mujeres naso); *“Algunas migran para estudiar, quieren superarse, pero otras migran porque el marido las dejó solas y quieren apoyar a sus hijos”* (Mujer ngäbe).

A continuación se presenta cada una de estas dos tendencias en la feminización de la migración indígena.

6.2.1 Los jóvenes que migran para ampliar o continuar sus estudios

Las mujeres indígenas de todas las etnias, pero, especialmente, las que residen en lugares donde la oferta educativa es limitada, deciden migrar a las ciudades para continuar sus estudios. Este fenómeno es reciente, y acompaña a otro que comenzó a producirse hace unos diez años: la masiva incorporación de niñas a la educación formal. Así, cada vez más existen menores de edad escolarizadas en las comarcas. Al encontrarse con la escasa oferta educativa en sus lugares de origen, la migración se presenta como una opción. *“Allí los estudios llegan hasta el tercer año y de ahí no hay más, entonces están obligadas a salir. Quien quiera seguir estudiando, forzosamente, tiene que salir de la comunidad”* (Mujer Bribri).

Muchas de estas jóvenes utilizan redes familiares o amistades, incluso con maestros(as) que conocieron en las comarcas, para ubicarse en las ciudades donde estudiarán. *“Salimos solas... nuestros padres nos ubicaban acá con familias responsables que tenían que cuidar de nosotras”* (Mujer Bribri).

A ellas, además de continuar con sus estudios, se les pedía una colaboración en las tareas del hogar como compensación a la acogida. Este fenómeno, bastante común antes y menos frecuente ahora, según los testimonios de las mujeres mayores que han vivido esos procesos, combinaba estudios y trabajo sin remuneración, y en muchos casos, en condiciones de explotación.

“Yo viví cuatro años con familiares que eran medio parientes míos. El compromiso era venir, trabajar con ellos en los quehaceres domésticos y a cambio, me daban la posibilidad de estudiar... Eso significaba que yo me tenía que levantar a las cinco de la mañana y dejar todos los quehaceres hechos. La casa muy limpia, la comida hecha. Después irme para mi colegio. Y en la tarde, cuando regresaba, hacer la cena, hacer todos los quehaceres, y en la noche, cuando terminaba, entonces estudiar. Así fue los cuatro años que estuve allí, y ya terminé mis estudios. Fue muy difícil, para uno como mujer; era duro, mucho trabajo y mucho que estudiar; pero, gracias a Dios, salí adelante” (Mujer Bribri).

“En mi región, para poder prepararme y tener un nivel de estudios académico medio, no fue fácil para mí; tuve que migrar desde muy jovencita, a los 16 años, a la ciudad de Santiago sin conocimiento de trabajo ni preparación... Para hacer la secundaria tuve que viajar y trabajar en casa de familia y a raíz de eso, tuve mucha discriminación... Fue una explotación en el sentido económico porque a mí se me pagaba solamente veinte dólares por mes. Yo trabajaba desde las cinco de la mañana que me levantaba, tenía que atender a los niños, los llevaba a la escuela y a veces me acostaba hasta las 10 de la noche. Muchas veces, cuando no tenía cómo estudiar, yo cocinaba y tenía el cuaderno al lado, igual cuando estaba lavando miraba el cuaderno... a la 1 de la tarde me iba a la escuela y a las cinco regresaba” (Mujer ngäbe).

Entre estos casos de migración por estudios y trabajo sumergido en condiciones de explotación para las estudiantes, se hallaron muchos otros en los que las jóvenes fueron a las ciudades a estudiar de la mano de sus maestras en las comarcas. *“Las llevan y a la hora de la hora no estudian; muchas maestras se las llevan y les dicen maravillas: yo te voy a llevar, tú vas a comer bien, vas a vestir bien...pero a la hora de la verdad, las ponen a trabajar y no pueden estudiar...”* (Mujer ngäbe).

Muchas jóvenes, lejos de encontrarse en esta situación de redes familiares o de amistades que las acogen en las ciudades, trabajan en casas de familia ajenas como empleadas domésticas para su sustento y pagarse sus estudios. Reciben bajos salarios y tienen poco tiempo para estudiar, pero es una estrategia que viabiliza la migración de estas jóvenes.

“Luego de eso, yo continué trabajando en casa de familia para poder seguir adelante en Panamá, pero mi intención fue siempre seguir mi carrera universitaria” (Mujer ngäbe).

El trabajo doméstico se presenta como medio o estrategia para mantenerse en los estudios, pero, al mismo tiempo, se convierte en un inconveniente para lograr ese propósito, debido a las largas jornadas laborales, o porque los jefes no lo permiten o las desaniman. Especialmente para las que son madres, la elección entre estudiar o trabajar no permite mucha subjetividad.

Por tanto, entre las mujeres que migran con el fin de estudiar, muchas se encuentran en la situación de tener que trabajar en la casa de quien las acoge, o en otros lugares para poder pagar su alojamiento y manutención en las ciudades. Gran cantidad de ellas trabaja en condiciones informales y de explotación, con bajos salarios y largas jornadas de trabajo que limitan sus posibilidades de un buen rendimiento en los estudios. De hecho no son pocas las que los abandonan para dedicarse a trabajar. *“Ella puede querer estudiar pero es difícil si no tiene los libros y si en la casa no tiene el espacio donde estudiar... de repente puede ser donde una tía, pero no tenía tiempo por cuidar niños y cocinar... no tuvo ese apoyo o condiciones”* (Grupo mujeres gunas en Dagar Guna Yala).

6.2.2 Las mujeres que migran solas como jefas de familia

“Hay mujeres que salen a trabajar fuera, los hijos quedan al cuidado de la familia...” (Mujer emberá); *“Algunas jóvenes que son dejadas migran solas, en busca de trabajo doméstico para apoyar a los hijos que dejan en casa con la abuela”* (Mujer ngäbe).

Como se anotó anteriormente, entre las mujeres que migran solas se hallan las que, siendo jefas de familia - sin maridos o compañeros, y con hijos a su cargo- deciden migrar a las ciudades, fundamentalmente, para trabajar y generar ingresos para sus familias. Los hijos, en la gran mayoría de los casos, se quedan en el lugar de origen de la migrante, al cuidado de otros familiares (abuela, tías u otros). *“Las que se van, van sin hijos y sin maridos”* (Mujer ngäbe); *“Los hijos los cuidan las abuelas y abuelos, o un familiar cercano”* (Mujer ngäbe).

Este fenómeno está absolutamente vinculado con otro más o menos reciente en las comunidades de origen de estas mujeres migrantes, y es el alto índice de abandono por parte del marido y padre de sus hijos, quien, o bien se juntó con otra familia o migró y se desvinculó por completo de sus responsabilidades. *“Hay mucha separación y muchos hijos que se quedan nada más con la madre”* (Mujer wounaan); *“Las mujeres migran porque el esposo los deja con hijos”* (Mujer naso). Esto, unido a la pobreza en la que viven en sus comunidades de origen, está entre las principales causas de migración femenina. *“Migran buscando un trabajo para sustentar su familia, su hogar”* (Mujer ngäbe).

El mercado laboral de las ciudades actúa con mecanismos de discriminación de género y étnica, generando muy pocas oportunidades para estas trabajadoras migrantes. *“Una señora que no ha estudiado, aquí va a tener muchas limitaciones, por su idioma, el desempleo”* (CONAMUIP). De hecho, muy vinculado a este tipo de migración femenina se encuentra la inserción de las mujeres indígenas en el trabajo doméstico en las principales ciudades, Panamá y David.

Más adelante se especifica este fenómeno, sus características y consecuencias. Muchas de las mujeres indígenas que se insertan en las ciudades en el trabajo doméstico pertenecen a este flujo migratorio. *“En el caso de que tenga un tercer año, ya pueden trabajar en almacenes, pero de no tenerlo, tienen que trabajar en el servicio doméstico”* (Mujer wounaan).

7. Principales causas de la migración femenina indígena

En las tendencias migratorias de las mujeres indígenas, ya sea en familia o solas, encontramos tres principales causas, que actúan como factores de expulsión de sus lugares de origen y atracción en el lugar de destino: búsqueda de ingresos económicos, acceso a servicios de educación y en menor medida, acceso a servicios de salud.

En las tendencias analizadas, el acceso a la educación es uno de los principales motivos de la migración femenina: migran para continuar ellas mismas sus estudios (las jóvenes) o migran para que sus hijos puedan estudiar (la mayores).

En cuanto a la generación de ingresos, se comprobó que es especialmente importante, y motivo principal del proyecto migratorio, para las trabajadoras migrantes que son jefas de familia. En los otros dos casos -jóvenes que migran solas por estudiar o mujeres que migran en familia-, también es una causa presente, aunque no sean ellas, de forma concreta, quienes generen ingresos, especialmente en el segundo grupo, pues son los hombres quienes más se insertan en el mercado laboral.

Especialmente en el caso de las migrantes jóvenes jefas de familia, se halló un vínculo fuerte con la migración masculina, puesto que es frecuente que los migrantes abandonen a la mujer y los hijos, sobre todo, en la comarca Ngäbe Buglé. De hecho, es una de las principales causas de la migración femenina, como se recoge de las consultas realizadas. La migración aparece como estrategia para salir de la situación de pobreza en la que se encuentran al ser abandonadas por sus maridos, y recae en ellas, exclusivamente, la responsabilidad de mantener a sus hijos.

Por tanto, de alguna manera, una de las consecuencias de la migración masculina indígena se convierte en una de las causas de la migración femenina indígena, revelando los vínculos de género, en este aspecto.

8. Consecuencias o impactos de la migración femenina indígena

De los testimonios recogidos de las mujeres indígenas y sus familias, se comprobó cómo la migración es interpretada desde una perspectiva ambivalente, puesto que se le considera problema y solución al mismo tiempo; y, por tanto, como algo positivo y negativo para ellas.

Así, la migración femenina indígena está repleta de logros y costos.

En general, las mujeres que migran con la familia –tendencia que se da aún más entre las gunas- consiguen el propósito que las empujó a migrar: acceder a ingresos económicos y mejorar su acceso a servicios de educación y salud, para ellas, sus familias, y de modo muy especial, para sus hijos. Muchas no trabajan fuera del hogar, por lo que pueden sufrir el aislamiento en sus hogares o barriadas. Un indicador claro de esto es que gran parte de ellas lleva muchos años viviendo en la ciudad -concretamente en las barriadas indígenas, para el caso de las migrantes gunas- y no hablan español, lo que evidencia su bajo nivel de integración social.

Por otra parte, aunque en la ciudad tienen más y mejores servicios médicos cercanos o “accesibles”, la migración empeora su salud, puesto que surgen ciertos problemas ligados a las situaciones de vida en la ciudad: largas jornadas de trabajo, mala alimentación, condiciones de las viviendas, entre otras. El capítulo dedicado a la salud en este diagnóstico hace referencia a los altos índices de diabetes entre la población indígena femenina en Panamá, y más concretamente, en aquellas mujeres que residen en ámbitos urbanos.

En las comunidades de origen, generalmente, la migración femenina y la masculina, son interpretadas de modo más negativo. En estas regiones se percibe que las mujeres que se van de su lugar de origen, terminan abandonando, poco a poco, a sus hijos y otras responsabilidades.

De acuerdo con los testimonios recogidos –principalmente en comunidades ngäbes- las mujeres que migran con el objetivo de generar ingresos para mantener a sus hijos y al resto de sus, con el paso del tiempo, y debido a las condiciones de trabajo, los abandona ante nuevas experiencias vidas en la ciudad, donde desarrollan conductas consideradas “socialmente inapropiadas”, marcadas por “la irresponsabilidad y la inmoralidad”. Estas mujeres son recriminadas por “disfrutar” de su libertad y soledad en la ciudad: “Se dejan llevar por los vicios de la ciudad, olvidan a sus hijos, gastan lo poco que ganan en la noche, en alcohol...”. Prácticas mal vistas en la comunidad de origen tanto para ellas como para los hombres.

Además, estas mujeres envían poco dinero a su familia, y cuando regresan a su lugar de origen, lo hacen sin haber acumulado bienes o recursos, incluso, llegan con enfermedades. Este es un caso muy recurrente entre los ngäbes, en cuyas comunidades existe alta incidencia del VIH/SIDA ligada a la migración de sus hombres y mujeres indígenas. “Esto nos está trayendo problemas, porque traen enfermedades, hombres y mujeres, que están llegando a la comunidad” (Mujer ngäbe).

Sin embargo, las propias mujeres migrantes realizan otro balance de la experiencia migratoria. Ellas reconocen el costo del desapego, la ruptura de los vínculos familiares, especialmente con los hijos, por la distancia y los problemas de comunicación; pero no lo ven como abandono, sino como un sacrificio migrar por el bien de ellos.

Entre los costos que acarrea la migración, hay dos principales: Una es la condición precaria de vida y trabajo en la ciudad; y la otra, la pérdida de identidad cultural, debido, básicamente, al racismo, además de la discriminación étnica y de género en los lugares de destino.

Las condiciones de vida de las mujeres migrantes son precarias, a pesar de lo que imaginaron antes de desplazarse y de lo que piensan sus familiares. Tales vivencias, marcadas por la discriminación y la marginación, tienen mucho que ver con las situaciones laborales que soportan en las ciudades de destino.

Los trabajos que suelen desempeñar las mujeres migrantes están caracterizados por la precariedad y la informalidad, algo que condiciona los recursos a los que acceden: vivienda, alimentación, ocio, entre otros.

En cuanto a la pérdida cultural como costo de la migración para las mujeres migrantes, se constató que muchas dejan de usar su vestido tradicional que solían ponerse en sus lugares de origen, al considerar que constituye un elemento estigmatizador que limita sus posibilidades de inserción social, y, sobre todo, laboral. Aun así, no son pocas las que, en ocasiones especiales, deciden vestir su nagua, su mola o su paruma, para reforzar su identidad. “Ya cuando están allá en la ciudad, ellas no se sienten que son naso”; “Se pierde la identidad, ya no quieren ser naso, ya no quieren ponerse el vestido...” (Mujeres nasos); “Lo malo de la migración es perder la identidad...” (Mujer guna).

En tal sentido, reconocen la pérdida de elementos que caracterizan su identidad cultural, relativos a la alimentación, el lenguaje, las creencias espirituales, y rituales al ir asumiendo otros ajenos, y que son propios de “la cultura latina”, sometiéndolas a un proceso de aculturación interpretado negativamente por ellas mismas. “Yo ya me sentía latina, me vestía con pantalones y la señora me trataba como si fuera su hija y, no me dejaba hablar el ngäbere” (Mujer ngäbe).

Entre los aspectos positivos que surgen de la evaluación de la experiencia migratoria de las mujeres indígenas y sus familias, se encontró, de manera repetitiva, el mayor acceso a los servicios e ingresos. “Si acudimos a los datos disponibles de la Contraloría General de la República y comparamos los servicios de salud y educación en las comarcas con las áreas de recepción de emigrantes es bastante claro que por el sólo hecho de trasladarse a vivir a dichas áreas ya tendrán mayor posibilidad de tener acceso a estos servicios. Aún más, si comparamos los ingresos de la gente indígena en sus comunidades con los ingresos en los lugares donde ha emigrado, también mejoran, aunque aún se encuentran en niveles muy deprimidos”³⁹.

Existe en el imaginario colectivo de la población que reside en las comarcas y territorios indígenas, un ideal relativo a las condiciones de vida en las ciudades, el cual determina que consideren a la migración como solución a sus problemas de sustento y estudios en el ámbito familiar. En cualquier caso, conozcan o no las condiciones de vida y trabajo reales para las mujeres indígenas migrantes en los lugares de destino, en ocasiones, las difíciles situaciones que atraviesan en sus comunidades de origen no dejan más opción que migrar.

El análisis de la situación de las mujeres indígenas migrantes, y de manera más concreta, de las causas y consecuencias de este fenómeno en Panamá, presenta retos para en el diseño y formulación de políticas públicas y legislativas que permitan avanzar hacia el respeto a los derechos humanos universales, y los principios de igualdad y no discriminación como ejes vertebradores de la sociedad.

³⁹ Blas Quintero, “La emigración indígena en Panamá”, pág. 7.



CAPÍTULO 4

Participación política de las mujeres indígenas

“Si las últimas dos décadas en América Latina han sido testigos de la ampliación y visibilidad de los movimientos, partidos y activismos indígenas, también lo han sido del fortalecimiento del liderazgo y la participación política de las mujeres indígenas”⁴⁰ en las diversas formas y modalidades en las que se ejerce dicha participación.

La información disponible sobre la participación política de las mujeres indígenas en los diferentes contextos nacionales que conforman la región de América Latina y el Caribe, permite afirmar que existen retos diversos en su acceso a las diferentes estructuras de poder político, así como algunas oportunidades para superarlos.

A Mujeres indígenas y derechos políticos

“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (Artículo 5)

“Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (Artículo 18)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007

⁴⁰ Mónica L. Espinosa Arango (2014) “Participación política de mujeres indígenas en Colombia y América Latina”. En <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7949-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-mujeres-ind%C3%ADgenas-en-colombia-y-am%C3%A9rica-latina.html>.



Para los pueblos indígenas, la participación política se plantea en un doble nivel: en sus propias instituciones políticas y culturales, y en las instituciones nacionales no indígenas. En este sentido, cuando se refieren a los derechos políticos, por un lado, se plantean demandas de autogobierno y autonomía; pero, por otro, a su derecho a la ciudadanía política en un contexto más amplio, más allá de sus territorios indígenas, y que tiene que ver con las estructuras políticas nacionales.

Es por esa razón que se hace referencia a estructuras políticas y espacios de participación política en los dos ámbitos, el indígena (contextos comarcales y territoriales) y el no indígena (contextos nacionales).

B Participación política de las mujeres indígenas en el escenario regional

En América Latina y el Caribe se observan avances en la participación política de las mujeres, especialmente en la última década. Es importante, sin embargo, prestar una atención específica a las indígenas en este proceso, puesto que los avances no se han generalizado a todo el colectivo heterogéneo femenino en la región, obviando, como señalan Bonfil y Becerril, las propias aportaciones de sus liderazgos asertivos: *“El análisis de la participación política de las mujeres indígenas en América Latina desde un enfoque de género y multiculturalidad, obliga a revisar los conceptos y enfoques teóricos disponibles, a considerar los contextos locales y nacionales en que se produce esa participación y a incluir las propuestas de sus protagonistas”*⁴¹

El estudio *“Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica”* (PNUD, 2013), revela las dificultades especiales que enfrentan las mujeres indígenas en su inserción política en los países de la región, haciendo referencia específicamente a la “triple discriminación”: por ser mujer, indígena y pobre. *“Aunque las mujeres latinoamericanas cuenten con acceso a voto y, en varios países, con políticas afirmativas como cuotas en partidos y cargos públicos, en el caso específico de las mujeres indígenas los temas de participación política, junto con los temas de salud sexual y reproductiva, son los más rezagados en la región”* (PNUD, 2013: 51).

En América Latina, en distintos periodos electorales, como se muestra en el cuadro 4-1, se contabilizó en el parlamento a 22 mujeres indígenas. Se trata de cinco países que están constituidos por una proporción importante de población indígena: México, con 500 diputados, cuenta con 4 mujeres indígenas diputadas, lo que representa un 0.8%, el mismo valor que en Ecuador. Bolivia, sin embargo, alcanzaba el 6.9%. (CEPAL, 2013). En el pasado proceso electoral de octubre 2014, resultó con el 50.9% de mujeres en la cámara, que en su mayoría son campesinas, afiliadas a la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas y Originarias ‘Bartolina Sisa’⁴².

41 Bonfil, Paloma y Nahela Becerril. “Diagnóstico de la participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en América Latina: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú” (2010, PNUD, 17).

42 Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) estableció la obligación de un 50% de mujeres en las candidaturas con alternancia de género en las listas de candidatos (Social Watch, 2014).



Cuadro 4-1 Participación política de las mujeres indígenas en el poder legislativo de seis países de América Latina, 2012

País	Cámara - Total	Indígenas- Total		Indígenas - Mujeres	
		Abs.	%	Abs.	%
México	500	14	2.8	4	0.8
Guatemala	158	19	12.0	3	1.9
Nicaragua	92	3	3.3	2	2.2
Ecuador	124	7	5.6	2	1.6
Perú	130	9	6.9	2	1.5
Bolivia	130	41	31.5	9	6.9

(Elaborado a partir de datos de Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica” PNUD, 2013)

En Panamá, en los comicios de 2014, fueron elegidas 13 diputadas, lo que correspondió al 18.3% de la Asamblea Nacional. Esto representó, aproximadamente, una mujer diputada por cada 6 diputados. En ese conjunto está la señora Crescencia Prado⁴³, única mujer indígena diputada en Panamá, quien fue electa para un primer periodo en 2009.

La presencia de Prado implicó que las mujeres indígenas en dicha Asamblea representaran el 1.4% del total. Con respecto a su reelección, una mujer líder ngäbe entrevistada para este estudio, sostuvo que *“ella ha hecho papel distinto a los hombres, ella hizo la diferencia... trabajó con jóvenes... hizo talleres de género y... se dedicó mucho a ellos y a mujeres. Ayudó a formar a la gente, a capacitar y ha aportado esfuerzos a la defensa de los recursos naturales”*.

Cuadro 4-2 Participación política de las mujeres indígenas de Panamá en el poder legislativo, 2015[1]

Diputados/as	Total de Diputados/as	Indígenas- Total		Indígenas – Mujeres	
		Abs.	%	Abs.	% respecto a sus pares masculinos
Principales	71	5	7	1	20
Suplentes	71	5	7	1	20

Fuente: Elaboración propia a partir de estadística del Tribunal Electoral, comicios de 4 de mayo de 2014.

43 Crescencia Prado, diputada del circuito 12-3, distritos de Müna y Nürum, en la comarca Ngäbe Buglé. http://impresa.prensa.com/panorama/Mujeres-duplican-fuerza_0_3932606701.html.



C División sexual de los cargos políticos y civiles

Hay una marcada división de cargos entre hombres y mujeres indígenas, muy generalizada para todos los pueblos indígenas del país. En las comunidades no indígenas se advierte una situación similar. Las mujeres, por la división sexual de los cargos en organizaciones comunitarias, suelen ocupar puestos de dirección o decisión en comités de escuela, salud, en juntas locales donde no hay recursos económicos. *“Siempre donde no hay plata... Los organismos al interior de las comunidades, donde no hay recursos, lo dirigen las mujeres. Los hombres, según ellas, están cuando hay dinero...”; “Aquí tenemos la presidenta de salud, es mujer; de la junta comunal soy yo, que soy mujer, y la de la asociación de padres de familia... eso no da plata... pero la pelea está donde hay...”* (Entrevistas a mujeres Naso-Tjërdi).

En estudios previos se ha destacado que, en muchas comunidades indígenas, las mujeres tienen *“un rol protagónico en la adopción de decisiones sobre aspectos importantes de sus sociedades, como la salud, el cuidado y la educación de los niños, adultos y mayores, ceremonias y rituales espirituales que restablecen la armonía de la comunidad, la transferencia de conocimientos entre generaciones, así como sobre las tareas agrícolas, los cultivos, la administración del agua y otros recursos naturales, la alimentación de la familia, entre otros ámbitos”*. (CEPAL, 2014: 107) Independientemente, de que, por algunas de estas asignaciones no hay recursos monetarios, son una base importante para la cohesión social, identidad y prácticas culturales de los pueblos indígenas, lo cual les transfiere valores vinculados al cuidado donde es predominante la asignación de género.

Los hombres, por su lado, suelen ocupar los cargos públicos y en los de elección popular, ocupan los puestos principales; incluso, en algunas etnias, fungen como suplentes. En estos hay remuneración, mayor relevancia social, poder, prestigio y mayor acceso a bienes. Ellos son alcaldes, representantes de corregimientos, diputados, y autoridad local. *“Los cargos políticos están bajo el control de los hombres”; “Los corregidores, por lo general, son hombres; no hemos tenido todavía una mujer como representante de corregimiento”* (Entrevista a mujer líder wounaan).

Los roles de sexo asignados a hombres y mujeres en los contextos indígenas han sido determinantes para la distribución de funciones sociales y políticas, y concretamente, para la participación política de unos y otros.

Lo anterior no solo atiende a una clasificación de la población por sexo, sino que otros elementos identitarios como la edad o las relaciones de parentesco, también han mantenido un papel importante en la asignación política y en las expectativas con relación a la gestión del poder en las comunidades.

Para todas las mujeres indígenas entrevistadas un hecho claro es el convencimiento de que la política no debe continuar siendo un espacio solo destinado a los hombres. *“Las mujeres tienen mucho que aportar con el ejercicio de ese derecho en particular”* (Mujeres de Bribri, Naso Tjërdi, Ngäbe Buglé, Guna Yala, y Emberá Wounaan).

D Adopción de decisiones entre hombres y mujeres indígenas

De modo general, entre los pueblos indígenas, muy cerca de lo que sucede en los no indígenas, prevalecen las pautas de género que asignan a los hombres el papel de proveedores fuera del cuidado. Ese rol (en la cultura patriarcal) implica la adopción de decisiones respecto a la organización familiar. No obstante, hay situaciones sobre la adopción de decisiones por parte de las mujeres que parecen estar fundamentadas en el acceso a ingresos. Lo que queda claro en los siguientes testimonios:

“Hubo una diferencia por un terreno que compró mamá y papá no quería... Mamá terminó comprando. Depende de quien tenga los recursos. La otra parte se aguanta” (Mujer ngäbe).

“Mujer que genera economía tiene un poder económico que puede tomar decisiones. Mujer toma decisiones, aunque el hombre no esté de acuerdo, cuando ella tiene ingreso” (Mujer guna).

De esa forma, las mujeres indígenas que perciben ingresos por la confección y venta de artesanías, cría y venta de animales pequeños, deciden y controlan sobre ese dinero, al tiempo que amplían el pecunio familiar.

Aunque muchas mujeres indígenas reconocen que las decisiones son adoptadas por ellas y sus parejas, en especial, aquellas que residen en los territorios de las comarcas y tienen cónyuge, para otra parte no es así. *“Si la mujer toma decisión y al hombre no le gusta, hay problema. Si es el hombre, no pasa nada”*. *“Cuando las mujeres toman decisiones no son valoradas, y pueden ser violentadas si toma decisiones solas”*. *“Hay mujeres que deciden, pero, en general, es el hombre”*.

Entre las mujeres de Naso hay jefas de hogar solas que aprendieron a controlar y adoptar las decisiones sobre la vida y hacer frente a los compromisos comunitarios, sociales y organizativos.

En tanto, en la población Ngäbe Buglé, las mujeres migrantes expresaron que el hombre es autoritario, e impone su disciplina. *“El hombre que es machista nunca va a dejar que la mujer mande en la plata, ni tenga la toma de decisión en el hogar”*. Cuando las mujeres indígenas trabajan fuera del hogar, aseguran, les controlan el tiempo y las acosan constantemente.

Una entrevistada de Wounaan sostuvo que en la mayoría de los hogares las decisiones las adopta el hombre y lo que diga en la casa se respeta. *“Yo mantengo mi cultura en mi casa, pero las decisiones las tomamos los dos”*.

Las gunas consideran que en el ámbito urbano, la mujer participa en las comunidades, *“son más activas en esa parte; en la comunidad el objetivo es vender”*.

“La mujer es más decidida en la isla. Tiene estructura comunitaria, el pueblo guna tiene organización; toda mujer guna, en una isla, es parte de una estructura organizada”.

“En la comarca es el hombre quien toma las decisiones. La mujer tiene su ingreso por venta de mola, y hombres quieren entrega de dinero. Hay hombres que trabajan solo para ellos. El dinero de la Red de Oportunidad, hay hombres que quieren que se los dé”.

Las mujeres profesionales o aquellas que deciden no tener pareja controladora, así como las mujeres políticas u organizadas, muestran preferencia por estar solas, hacen énfasis en optar por no tener una persona que controle, acose o violenta la relación. No están dispuestas a cargar con situaciones de violencia ni infidelidad. La palabra *“libertad”* toma cuerpo y se abre paso en su realidad.



E Las mujeres y el gobierno tradicional en los pueblos indígenas

El 11 de septiembre de 2011, Silvia Carrera, fue electa Cacique General de la Comarca Ngäbe Buglé, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar dicho cargo. Ella tiene una larga tradición de lucha. Comenzó a participar en los congresos de su pueblo desde su adolescencia y, en 2012, hizo frente a la amenaza gubernamental de explotación de la mina de Cerro Colorado en el territorio Ngäbe Buglé. Su experiencia como cacique se resume en el siguiente cuadro.

Testimonio de Silvia Carrera, Cacique Ngäbe

“Es muy diferente la actuación política de las mujeres, ellas tienen más responsabilidad. Su participación es difícil por el factor económico. Es difícil ser autoridad.

Veo que en la sociedad hay de todo, sobre el respeto como mujer con un cargo de autoridad. Tradicionalmente se da que hay personas que respetan y otras no, una parte depende de las habilidades en la gestión de decisiones que adopta el congreso y de lo que pide el pueblo.

Mucho depende de la influencia de los partidos políticos y sus dirigentes en la comarca. La politiquería partidista solo busca favores, dinero...

Me ha tocado darme cuenta de que, por ser mujer, se piensa que vamos actuar con más flexibilidad, que pueden aprovecharse de la condición de ser mujer. Cuando se toma alguna decisión se brindan oportunidades y ellos se aprovechan de eso, creando problemas y situaciones que afectan.

Las mujeres muestran mucho apoyo; 80% de las mujeres en el pueblo ngäbe muestra su apoyo a las mujeres.

Como Cacique, he promovido que las mujeres se organicen. En estos años la principal lucha de las mujeres es la defensa de los recursos naturales, es la forma como las mujeres pueden desarrollar su figura; estamos promoviendo la organización de mujeres para tener capital semilla y producir comida.

Mi experiencia es grande, hay oportunidad para la mujer, pero nada se le ha regalado. En el mundo político lo que existe es una gran desconfianza, acoso y situaciones de violencia. En la lucha contra las hidroeléctricas, contra la minería y por la vida de la comarca Ngäbe Buglé, siento que se me vigila, se coarta la libertad para poder hablar o reunirme libremente. Si me reúno con un grupo u otro, siempre surge la crítica, se me acusa de que estoy negociando, que estoy vendiendo, etc. Lo cierto es que hay que hablar con todas las personas, saber que piensan, para luego acatar lo que dice y quiere el pueblo, hacer propuestas y que éste decida lo que quiere.”

Entrevista a Silvia Carrera, 2015.



En el pueblo Naso Tijër-di, el cargo de rey era vitalicio; se transmitía a los hijos hombres de la familia Santana. Posterior a la muerte del rey Simeón Santana, por ausencia de sucesión, se cambió el método de elección, se hizo votación y pueden postularse hombres y mujeres. De ahí surge como reina Rufina Santana, en 1982, quien es obligada a abdicar en 1988, al cuestionarse su labor por el Congreso General del Pueblo. No obstante, se mantuvo el linaje de la familia Santana en la postulación (ANAM, 2013: 42).

En el territorio Emberá, Clelia Mezúa fue Presidenta del Congreso General Emberá durante el período 1991-2000. Es una profesional de la sociología, dedicada a temas ambientales. Durante su gestión se creó la CONAPIP. Su testimonio revela parte de esa experiencia.

Testimonio de Clelia Mezúa, presidenta del Congreso General Emberá: 1991-2000

En mayo 1986 fue el Congreso Regional Emberá de Cémaco, en el cual Clelia Mezúa fue electa Presidenta. Había mucho robo y venta de madera, y entró a la dirección con varias mujeres. “Queríamos frenar la arbitrariedad sobre la madera.

Con el paro que hicimos en 1992, creamos la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá, nace en el Congreso General de abril en Laja Blanca, 1991.

Exigimos la participación de los pueblos indígenas en todos los programas y proyectos; existían programas, pero no se veían en la comunidad. Exigimos no solo para una comunidad, sino para todos los pueblos. Ahí nace CONAPIP, yo soy fundadora. Demandamos el proyecto carretero – con el Proyecto de Darién. Se exige la aprobación de las leyes de las comarcas, ahí entra la ley de la comarca Ngäbe Buglé, Dagar Gun Yala...

Las barreras principales para las mujeres en la política son la falta de capacitación profesional, de conocimientos técnicos, métodos de participación y libertad, pues una mujer que no participa, no propone, no se proyecta, no tiene visión, no tiene imaginación, se queda corta, ¿cómo una mujer que no habla puede convencer?

Cuando me eligieron al Congreso Regional, parece que a los hombres les dijeron: ‘vayan y bórrense’, todos desaparecieron. Todas las que me acompañaron fueron mujeres. Sé que eso lo hacían a propósito, decían ‘las mujeres quieren participar, pues que vayan, pero todos se van’. Uno me dijo, ‘cuando viene la participación política, todos van a retirarse’. Así lo hicieron. Se reestructuró, después hubo promoción de las mujeres porque se percataron que éramos efectivas y lográbamos proyectos.

Los hombres son celosos, no confían en la mujer, depende mucho de la visión de la mujer, sobre sus aspiraciones.

Eso mismo me pasó. Yo misma no entendía porqué me metía en tantos problemas. Mi papá me correteó, una vez me dijo ‘tu madre no te ha dicho que salgas de ese congreso’. Salto yo al suelo, porque si no me pega con un palo. Mi esposo también me dijo, él o el congreso, le dije si algo tengo que decidir es mi carrera o el congreso. Yo estaba con una ‘panzota’; me dolió, y me dije, ‘por un congreso a mí me van a dejar, está bien’.

Yo no había terminado, no teníamos la ley orgánica, ese era uno de mis objetivos personales. Estábamos en la unidad indígenas para obtener los territorios para los pueblos indígenas, la aprobación de leyes. Después que yo salí quedaron muchas cosas andando. La ley administrativa orgánica es de 1999”. (Mezua, 2014).

En Guna Yala, los sailas son la autoridad en las comunidades. Actualmente no hay mujeres sailas en esta Comarca.

Por su parte, la comarca Ngäbe Buglé tiene como máxima autoridad de expresión y decisión étnica cultural al Congreso General, a los Congresos Regionales y Locales Comarcales. El Estado reconoce las siguientes autoridades tradicionales: Cacique General (1), Caciques regionales (3), Caciques locales (7), Jefe inmediato y el Vocero de la comunidad. El 24 de octubre de 2010 se celebraron, en la República de Panamá, las elecciones para escoger a los delegados de los diferentes congresos, por primera vez organizados por el Tribunal Electoral. En dicho proceso participaron 14, 025 electores para escoger a 1,740 delegados (Tribunal Electoral, 2010).



Las mujeres indígenas, en esas elecciones, lograron 572 puestos de delegadas, representando el 26%. Este proceso electoral debe hacerse cada cinco años.

En general, las mujeres indígenas ngäbes buglé, por cada 100 electos/as, obtuvieron 26 puestos a delegadas; pero, para decidir el cargo de mayor autoridad como Cacique General solo fueron 20 de cada 100. Su proporción fue mayor en el ámbito de las relaciones comunitarias del congreso local.

F Acceso de mujeres indígenas a cargos de elección popular

“La política es cosa de los dos” (Mujer líder ngäbe)

Existen 192 indígenas electos en cargos sometidos a elección popular, de los cuales 56 son mujeres (29.1%) y 136 hombres (70.8). Entre los 5 diputados principales, solo hay una mujer, así como una al cargo de Suplente de Diputado.

También, se registraron dos mujeres indígenas para Alcalde y cuatro suplentes para ese cargo, todas de Ngäbe Buglé.

Cuadro 4-4
Autoridades de las comarcas indígenas electas el 4 de mayo de 2014, por sexo

Comarca Cargo elección popular	Guna Yala		Emberá-Wounaan		Ngäbe-Buglé	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Diputadas/os	0	2	0	0	1	2
Suplentes	0	2	0	0	1	2
Alcaldes	0	0	0	2	2	7
Suplentes	0	0	0	2	4	5
Representantes Corregimiento	1	3	0	5	10	59
Suplentes	2	2	4	1	31	38

Nota: Comarca G. de Madungandí y Wargandí eligen representante de corregimiento, principal y suplente resultaron del sexo masculino.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadística del Tribunal Electoral, comicios 4 de mayo de 2014.

Las representantes de Corregimiento, en total, ocuparon 11 de los 78 cargos, constituyendo la proporción de 1 mujer por cada 7 hombres. Diez pertenecen a la etnia ngäbe y una al pueblo guna. Las mujeres suplentes de representantes de Corregimiento fueron más: 31 ngäbes buglé, 4 emberá y 2 gunas. Estos datos muestran cómo las mujeres indígenas ocuparon, sobre todo, puestos de suplencia de cargos políticos ocupados, fundamentalmente, por hombres.

“Las mujeres son suplentes, es el rol donde el hombre las ubica... El siente que es el único que puede serlo y las negocia” (Mujer líder ngäbe). “Si soy suplente no tengo voto. Escogen mujer para utilizarla, para que el hombre gane. Le hacen la campaña” (Guerra, 2014)

Las reglas del sistema electoral donde habitan indígenas son las mismas que funcionan para el conjunto de la ciudadanía. Igual sucede con los partidos políticos y las prácticas de subalternidad y discriminación de género establecidas en el proceso de control del poder político. Muestra de ello son: i) el acceso predominante de las mujeres a las suplencias (con lo cual los partidos políticos justifican el cumplimiento de la ley de cuotas, al mismo tiempo que la evaden); y ii) el vacío de recursos para sus campañas, desalentando el ante y durante a las mujeres con intención de postularse a cargos de elección popular.



Puede señalarse que estos problemas también hacen parte de la realidad política de las mujeres no indígenas; no obstante, para las indígenas se agudizan por múltiples razones:

- En general, la condición de pobreza de sus contextos afecta el ejercicio político de la mujer que desempeña estos roles y de las ciudadanas en las comunidades;
- los liderazgos comunitarios, en ausencia de institucionalidad garante, se convierten en mecanismos de intermediación respecto de sus necesidades y precariedad económico social, a las que las mujeres poco pueden responder;
- el control efectivo que ejercen los varones sobre las decisiones de toda naturaleza y sobre la vida de las mujeres afecta su participación;
- las decisiones político-partidarias las controlan los líderes hombres;
- tienen mayor carga familiar que atender y todo el ámbito del cuidado;
- el costo de traslado de una comunidad a otra es mayor (más dificultades por las vías de acceso, de comunicación y el transporte);
- menor oportunidad para acceder a formación y capacitación política;
- los procesos de formación de liderazgo requieren mayores esfuerzos para las mujeres;
- cuentan con menor acceso a fondos para la actividad política y promoción social;
- acceso muy limitado a medios de comunicación;
- el clientelismo predominante en la sociedad panameña también está presente entre la población electoral indígena;
- la discriminación y ataques por relaciones con latinos. Esto sólo se observa en las relaciones entre indígenas;
- situaciones de violencia política-electoral alcanzan más a las líderes indígenas, pues existe indefensión cultural para la denuncia y justicia electoral, y;
- cuasi-ausencia de instituciones garantes de derechos políticos y sociales ralentizan los procesos de participación y empoderamiento político-social de las mujeres. Al final su participación requiere mucho más sacrificio y esfuerzo personal.

G

Principales barreras a la participación política de las mujeres indígenas.

“Hemos tenido dificultad pero en el camino lo vamos superando” (Mujer líder ngäbe)

En la consulta a las mujeres indígenas realizada en el marco de este diagnóstico, se identificaron las principales barreras a su participación política, tanto en el ámbito comunitario y tradicional como en el contexto nacional.

Las primeras limitaciones hacen referencia a sus cargas domésticas y familiares relativas a la división sexual del trabajo, propia de la sociedad androcéntrica. También a las cargas productivas relacionadas al trabajo agrícola en los contextos rurales.

Ese tipo de cargas y labores desarrolladas tradicionalmente por las mujeres, dejan poco espacio para la participación en otros espacios, fuera del hogar, como los públicos y los de participación política.

Sumado a lo anterior, las mujeres encuentran en sus comunidades resistencias entre sectores tradicionales y con poder, normalmente varones, pero también aquellas personas de su mismo género, quienes consideran que la política es cosa de hombres. *“El machismo impide el acceso de las mujeres” (Mujer líder ngäbe)*. Generar cambios en un orden de género tradicional supone un reto difícil que no todas ellas



están dispuestas a enfrentar. *“La familia anteriormente tenía esa idea de que la mujer es de la casa; no se tenía que educar; nos ha costado mucho romper ese hilo...”* (Mujer líder ngäbe).

La falta de mujeres ocupando espacios de decisión política tiene su impacto directo en el escaso número de ellas que deciden participar a puestos de elección popular, así como en el imaginario de toda la población en cuanto a lo que son capaces, y de lo que no, las indígenas. *“Ellas no se atreven, creen que no son capaces”* (Mujer líder ngäbe). *“Eso ocurre porque las mujeres no se atreven todavía a ser autoridades”* (Mujer líder guna).

Otro elemento determinante que explica el bajo número de mujeres indígenas en puestos políticos, identificado por las propias consultadas, es la falta o la ausencia de recursos para plantear una candidatura, hacer frente a una campaña y conseguir apoyos: *“Los representantes han sido solo hombres. Yo pienso que por eso las mujeres no han tenido posibilidad, porque para eso se necesita dinero”* (Mujer líder ngäbe). Esta barrera las limita, de antemano, al ejercicio de sus derechos políticos.

Las mujeres indígenas que se encuentran ocupando cargos de representación política reconocen que experimentan barreras y resistencias que desvalorizan su actividad política y las rodea de desconfianza. *“A veces siento que quieren avasallarme porque soy mujer y ellos son hombres... Siento la discriminación por ser mujer de parte de otros políticos”* (Mujer líder Bribri) (con relación a los cargos políticos). *“Hay mucho cuestionamiento de la sociedad hacia nosotras, por eso son pocas las que llegan a ese cargo”* (Mujer líder ngäbe).

Testimonio de Silvia Jiménez migrante de Ngäbe Buglé, mujer política, candidata a diputada en Bocas del Toro

Las migrantes viven en las franjas de vulnerabilidad de las áreas urbanas, no están organizadas como mujeres. Luchan por las de la comarca, pero no por las urbanas, es que acá se pueden defender. Las de acá son más protegidas que las de allá. Las de allá están sumisas al hombre, no es fácil para las dependientes. Participan más políticamente que las de la comarca.

En dos periodos he participado como candidata a diputada en 2009 y 2014, saqué 3,600 votos para candidata a diputada, gané en la primaria del partido, en las generales no he ganado.

Para las mujeres indígenas es importante hacer sentir nuestra voz en el ámbito político no solo como buscadora de votos. Necesitamos ser escuchadas y participar en la toma de decisión.

Participan más en las áreas rurales. Las urbanas son conformistas. Se activan menos, buscan votos, no se atreven. En lo económico ellos compran conciencia. El clientelismo reinante es una barrera para las mujeres indígenas.

Otra barrera son las acusaciones falsas, es parte de la política de los adversarios, se meten en la vida privada, personal, me acusaron de haber abandonado a mi esposo, que prefiero un hombre no indígena. También las mujeres casadas con no indígenas son muy cuestionadas.

En la comarca, en el Congreso se reconocen más los méritos de las mujeres. En lo político acá soy más reconocida como candidata a diputada por la provincia de Bocas del Toro.

Una mujer para ser líder debe tener empatía, conocer la necesidad del pueblo, ser solidaria, empática, sensible a la situación de la gente más vulnerable. (Jiménez, 2014)



Muchas mujeres reconocen que el reto se encuentra, sobretudo, en la negociación con la propia pareja. En este sentido, hablan del “permiso” que deben solicitar a sus maridos, así como la dificultad de que “se lo dé”, para poder participar en este tipo de actividades.

Otras se refieren a la falta de apoyo de sus parejas cuando deciden candidatearse a puestos de representación política, cosa que no ocurre cuando son ellos quienes se postulan. *“Pedir permiso a los hombres para asistir... algunas mujeres han quedado mal, pero todas las compañeras hemos tenido dificultades con la pareja”* (Mujer líder ngäbe).

Ante esa situación, gran mayoría de las mujeres que ocupan o han ocupado algún cargo político no tiene marido; es soltera, viuda o separada. *“Por lo general son mujeres separadas... no puedo decir que la política fue la causa porque eso se había dado mucho antes”* (Mujer líder emberá).

Sumado a ello, la ausencia de políticas públicas o programas que hagan valer los derechos políticos de las mujeres en las comunidades, permite que los hombres concentren el poder político y haya violencia política.

H

Oportunidades para la participación política de las mujeres indígenas.

“Estamos rompiendo las barreras” (Mujer ngäbe).

Testimonio de Irene Vásquez, alcaldesa de Núrum

Irene Vásquez participó en una campaña electoral anterior, aspiró a cargo de elección como suplente de diputada de Bienvenido Tugri. Logra ser CDN del PRD en la comarca. Ahí aprendió que, para ganar, debía prepararse y eso hizo. Hoy es alcaldesa de Núrum.

La política antes era solo de hombres, quienes mandaban en todo. “Las mujeres solo para emitir el voto”. En 2003 organizó una cooperativa de mujeres que lleva su nombre. En 2007 decidió inscribirse en un partido político.

A los 12 años trabajó en la iglesia con niños y niñas. Fue presidenta de grupos de jóvenes, luego presidenta de damas. Subdirectora de damas de la comarca. Participa en la iglesia y en la directiva de la iglesia...

“Los hombres son los promotores sociales, las mujeres participan menos. La mayor parte de hombres está en lo político, las mujeres rellenan, ubicadas en cargos chiquitos, donde no quieren ser cabeza... Las mujeres sienten miedo, temor, baja autoestima.

Las mujeres políticas deben ser serias, responsables, darse a respetar, dar buen ejemplo, hablar con el ejemplo que la comunidad las reconozca como tal.

Se necesita más motivación para las mujeres, capacitación que se despojen de las ataduras y poner en práctica lo que aprenden”. (Vásquez, 2015).

Entre las jóvenes indígenas se encuentra la clave para lograr el cambio cultural que facilite la participación política de las mujeres.

Ellas, menos apegadas al orden cultural y de género tradicional, constituyen una oportunidad para el cambio que se traduzca, finalmente, en mayores niveles de equidad en el acceso al poder político. *“Las jóvenes muchachas son que se atreven a pararse a hablar a pedir... no tienen pena”* (Mujer líder emberá).

Otra de las oportunidades que determinan el éxito de las mujeres que ocupan puestos de representación política, es la alianza entre ellas. *“Si una mujer se propone, yo la apoyo, porque pienso que nosotras, entre las mujeres, nos entendemos más que decir las cosas a los hombres”* (Mujer líder ngäbe).



Como se indicó anteriormente, la resistencia a la participación política de las mujeres no es exclusiva de los hombres; también existen mujeres que no ven bien que algunas quieran ocupar esos espacios, tradicionalmente ocupados por ellos. Las mujeres organizadas han sido determinantes en romper con ese modo de pensar que limita las ambiciones políticas de la población femenina, y, a través de capacitaciones o procesos de sensibilización y concienciación, han ido difundiendo un discurso y una lucha por los derechos políticos de las mujeres indígenas.

Esa forma de de alianza entre mujeres indígenas ha calado, también, en el discurso de los hombres y ha ayudado a superar las resistencias que manifiestan en cuanto a la participación política de “sus” mujeres. *“Yo he hablado bastante con mi esposo explicándole de los derechos de las mujeres, entonces entienden un poco y dan permiso a las mujeres a participar...” (Mujer líder ngäbe)*

Las mujeres indígenas y sus organizaciones

Testimonio de Dialys Ehrman, abogada y líder de Guna Yala

“Mujeres y hombres deben dirigir la comunidad”. Candidata a diputada en el periodo presidencial de Mireya Moscoso, sostiene que fue una época difícil. “No contábamos con recursos suficientes. Las mujeres debemos, independientemente de la condición social, tener derecho a participar políticamente. Cuando hablamos de política, una cosa es la electoral como candidatas en cada uno de los cargos, representante, diputada hasta presidente de la República, pero para nosotras hay una participación política que no tiene que ver con esto, sino con poder ser Saila, cacique o estar en la toma de decisiones comunitarias. Hay dos formas que diferenciar eso.

Hemos tenido sailas; cuando hablo con las mujeres hacemos esa diferenciación: Una cosa es la política de luchar por los pueblos, la política de luchar por nuestros derechos, la política de luchar por nuestras comunidades, por nuestros hijos, por nuestros derechos como mujer, por nuestro ambiente, pero somos parte de una comunidad guna organizada, por estos compromisos escribimos, asistimos a marchas, congresos, como parte del pueblo indígena.

Desde la separación de Panamá y la época de los liberales, al pueblo indígena se le dan prebendas; las personas allá no votan por considerar que las personas harán un buen papel y bien para el país, sino que se vota por el que mejor ofrezca y, hoy, en el siglo XXI no hemos podido erradicar ese mal. Otras indígenas han participado. En la comarca hay que hacer concienciación para las comunidades. Las personas no denuncian ante justicia electoral.

Los representantes políticos son los sailas, y la mayoría son hombres. En la representación popular también son hombres. En otras comarcas hay distritos, alcaldías, en Guna Yala no. No incluimos figuras distritales. No queremos dualidad de funciones entre alcaldes o caciques. El gobierno indígena actúa con nuestras normas para el control social.

Los límites para la participación política de las mujeres es el miedo, hay que seguir haciendo trabajo fuerte de liderazgo, autoestima y estar en la toma de decisiones. Hay mujeres que tienen potenciales y liderazgo natural, pero requieren más apoyo para desarrollar su potencial.

El machismo del hombre indígena impide que las mujeres participen, cierra puertas, hay codazos y muchas cosas. Los hombres quieren todo para ellos. Para ser Saila hay diferentes formas para elegir, cada comunidad tiene su propia dinámica. Hay comunidades donde el Saila es vitalicio. Cuando se muere, le toca a quien tiene la posibilidad y liderazgo, entonces las mujeres pueden ser llamadas para esta responsabilidad, y ser electas. En algunas comunidades son por elección, en otras, cuando se enferma, renuncia o comete delito. El Consejo se reúne y elige. Las mujeres participan en la Organización Nacional de Mujeres Gunas.

En el Congreso se reúnen 50 sailas, y 3 ó 4 mujeres siempre asistimos como delegadas de la comunidad. Vamos con el Saila. Ellos son los que votan en el congreso. Los caciques nos representan cuando el Congreso está en receso. El Congreso decide y los caciques ejecutan lo que define. Solo cuentan los hombres. Hoy hay más mujeres participantes, pero falta mucho.” (Ehrman, 2015).



En Panamá, y en toda la región latinoamericana, existe un proceso creciente de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas, así como un fuerte impulso de sus liderazgos dentro de los movimientos indígenas y femeninos, que actúan en diversos ámbitos o contextos, desde la comunidad local al nivel nacional, en áreas urbanas y rurales del país.

La CONAMUIP, organismo referente del conjunto de las mujeres indígenas en Panamá, realiza su trabajo organizativo y de posicionamiento político de forma diversa, fundado en hacer valer el ejercicio de sus derechos humanos, como mujeres y como indígenas; la defensa de sus derechos sexuales y reproductivos; la lucha contra la mortalidad infantil y la violencia de género; su empoderamiento económico por medio de emprendimientos económicos y productivos (agrícolas y artesanal, entre otros), así como aumentar y mejorar las cuotas de participación política de las mujeres indígenas en los diversos espacios de decisión y de poder, todo ello con un enfoque que vincula sus demandas de género y étnicas en un contexto marcado por la discriminación por ser mujer e indígena. Con ese fin, las mujeres indígenas organizadas establecen alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales, la cooperación internacional y otras organizaciones de mujeres y de la sociedad civil panameñas.

Existe una vinculación determinante entre la participación de las mujeres indígenas en organizaciones y su acceso a puestos políticos de representación en los diferentes niveles. De esa forma, se comprobó cómo en la comarca Ngäbe Buglé, donde hoy ocupan puestos de alcaldesas y representantes de corregimientos, además de ser líderes comunitarias, han estado participando durante años en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas Ngäbe y Campesinas. De ese modo, quienes hoy son dirigentes, fueron presidentas, tesoreras o activistas de muchos años en esta organización. Se trata de mujeres que tienen como elemento esencial estar enraizadas en la comunidad, y desplegar gestiones y actividades en los distintos ámbitos de la política y la institucionalidad gubernamental.



CAPÍTULO 5

La salud de las mujeres indígenas, y su salud sexual y reproductiva

A Una mirada a la salud de las mujeres indígenas en América Latina

En América Latina, garantizar el acceso a los servicios de salud a las mujeres y a la población indígena es una tarea pendiente, urgente y prioritaria, puesto que de ello depende el ejercicio de sus derechos humanos, incluidos los sexuales y reproductivos. Las elevadas tasas de mortalidad materna evidencian la ausencia de esas garantías. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mayoría de las muertes maternas se debe a complicaciones del embarazo y parto, como hemorragias, septicemia, complicaciones por aborto, hipertensión y parto obstruido, y para el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su siglas en inglés), todas son posibles de prevenir o atender con servicios adecuados (CEPAL, UNFPA Y OPS, 2010: 8).

Los organismos de Naciones Unidas especializados plantean que la situación de menor exposición y atención en los pueblos indígenas advierte la presencia de, por lo menos, tres implicaciones directas para la salud pública: i) que existe una situación de violación sistemática al derecho fundamental a la vida, que les afecta, desproporcionadamente más que a los ciudadanos no indígenas de sus países; ii) que hay determinantes sociales estructurales que están produciendo una vulnerabilidad y una exposición diferencial en estos pueblos; y iii) que los programas de salud no han tenido el efecto esperado en estos grupos (CEPAL, UNFPA Y OPS, 2010: 9), (Naciones Unidas, 2014).

En América Latina y el Caribe, en 2010, *“la razón de mortalidad materna es de 85 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos⁴⁴, y a pesar del progreso en el descenso de la mortalidad materna en los últimos 20 años en la región, las cifras siguen siendo inaceptablemente altas en algunos países, especialmente en las comunidades indígenas”*. (UNFPA, AECID, S/F: 13).

En Latinoamérica, 11.7% de los partos aún no cuenta con atención calificada, especialmente entre las poblaciones indígenas y de escasos recursos. La información revela que la brecha de acceso a la atención del parto profesional es sistemática y en detrimento de estos pueblos. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), por su parte, considera urgente la atención a las adolescentes indígenas, por la elevada proporción de la maternidad de menores de edad.

El documento Salud reproductiva intercultural para mujeres indígenas de UNFPA-AECID, *“Una Mirada Completa”*, identifica a las mujeres indígenas, las pobres, las habitantes de zonas rurales, las adolescentes y jóvenes, además de las que reciben menos educación, como las que presentan tasas más altas de muerte materna. La pobreza, las desigualdades y la inequidad económica social están en la base de su exclusión.

En la región, la proporción de madres jóvenes indígenas es más alta que la de las no indígenas. Los países con la mayor disparidad entre madres adolescentes indígenas/no indígenas son: Brasil (27% frente a 12%), Costa Rica (30% frente a 12%), Panamá (37% frente a 15%) y Paraguay (45% frente a 11%), respectivamente. (Naciones Unidas, 2014).

⁴⁴ OMS, 2010, citado en UNFPA, AECID, S/F: 13)



B Salud reproductiva de las mujeres indígenas en Panamá

Estudios diagnósticos de la situación de salud elaborados por el BID, UNFPA, APLAFA, PNUD (Souza, 2010)(APLAFA, 2014), (Ward & y Bill, 2011) entre otros, indican que uno de los principales problemas que tienen las mujeres al acudir a los puestos y centros de salud, así como a los hospitales, es el difícil acceso para llegar a estos por la falta de vías adecuadas, la distancia y la escasez de recursos económicos que les impide el desplazamiento.

Otros factores relevantes son la poca importancia que le otorgan a acudir a un servicio de salud para sus controles prenatales; la influencia de madres, suegras y maridos a la hora de tomar la decisión de buscar atención médica para su salud; la falta de competencia técnica y capacidad resolutoria de la instalación, desconocimiento de la lengua materna de las usuarias del sistema de salud (lo que impide la comunicación); y la mala atención que reciben en los puestos de salud cuando asisten, dificulta el uso adecuado de sus servicios.

Esta parte del diagnóstico aborda la salud sexual y salud reproductiva, y los problemas más importantes que se han detallado en las entrevistas realizadas con grupos de mujeres dentro y fuera de las comarcas indígenas, manteniendo un diálogo detallado en los datos encontrados en la literatura de Panamá y los testimonios para obtener un análisis profundo de la realidad que viven, en torno a este tema, las mujeres indígenas del país.

Para tal fin se establece una secuencia lógica basada en los servicios de salud que se ofrecen en las comarcas indígenas, indicando las instalaciones, la calidad de la oferta de los servicios y los problemas principales que se dan en la atención de los proveedores hacia las usuarias. De esta forma se describen, con más profundidad, los elementos que intervienen en la salud sexual y reproductiva como la salud materna, la planificación familiar, las enfermedades de transmisión sexual, enfatizándose en el VIH; y la educación sexual, principalmente, adolescencia y embarazo no deseado, además de la promoción de la salud sexual.

En el análisis de los problemas de salud en el mundo indígena y de inequidad hemos tenido presente el enfoque de determinantes sociales, desarrollado por Mosley y Chen (1984) y Caldwell, Reddy y Caldwell (1983). Este muestra que todos los factores sociales y económicos operan a través de un conjunto de mecanismos biológicos y de determinantes próximos (o variables intermedias) que influyen directamente en el riesgo de morbilidad y mortalidad (CEPAL, UNFPA Y OPS, 2010: 11).

Esta reflexión remite al marco de protección de los derechos humanos y de garantías gubernamentales para hacer posible el acceso y equidad en la salud; la exposición diferenciada a los servicios crea vulnerabilidad e inequidad. Es la diferencia entre la vida y la muerte de una mujer por su condición de desigualdad económico-social, estratificación de clase, discriminación de género y pautas culturales racializadas.

Como quedó expuesto inicialmente en la conceptualización sobre el enfoque intercultural, en el ámbito de la salud nos orientamos por la definición de Oyarse y Pedrero, *“proceso colectivo de negociación y construcción de significados entre actores sociales de culturas distintas, en torno a: las epistemologías y modelos de realidad; etapas y ciclos de vida; proceso salud–enfermedad–sanación, conceptos de persona, tiempo y espacio y que buscan el bienestar de un pueblo en un territorio socialmente significativo y clínicamente adecuado”* (CEPAL, UNFPA Y OPS, 2010: 21).

Los pueblos indígenas privilegian una cosmovisión holística aplicable al conjunto de sus relaciones con la vida y la naturaleza. Obviamente, en su relación con el mundo no indígena, la imposición de prácticas de salud alejadas de esa cosmovisión puede implicar su pérdida; no obstante, los expertos consideran que es válida, para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos a la salud, la apelación a la interculturalidad que implica la participación integral en el diagnóstico, el respeto a sus costumbres, lengua y usos de plantas medicinales, y personal de salud de sus prácticas ancestrales.



C Salud sexual y reproductiva

Este concepto abarca elementos clave para que se dé una Salud Sexual y Reproductiva (SSR) adecuada entre la población, y que vienen identificados en el concepto amplio de SSR de la Conferencia del Cairo (1994). Incluye, pero no se limita, el derecho a acceder a los servicios de salud durante un embarazo, parto y puerperio; el derecho a recibir información en Planificación Familiar desde una acción informada de los métodos, técnicas y procesos para decidir la cantidad de hijos que se quieren tener; el acceso al conocimiento de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), así como a las pruebas pertinentes para diagnosticar posibles infecciones y ofrecer tratamiento en caso de padecer alguna de éstas.

El último elemento es el derecho a tener un bebé sano y recibir toda la atención de salud neonatal y, por supuesto, el derecho a la calidad en cada servicio de atención en salud que se brinde al usuario/a.

1. Salud materna

Para abordar este tema, es necesario presentar un breve esquema de los factores que dificultan el acceso y atención de las mujeres a los servicios de salud en las comunidades indígenas, y que provocan la muerte materna y neonatal al no llegar a tiempo a estos centros con alta capacidad de resolución. Estos componentes fueron identificados por Maine⁴⁵ en su planteamiento teórico de las tres demoras en la atención en parto, y verificados por numerosos estudios elaborados con el fin de mejorar y asegurar la salud materna: a) tardío reconocimiento de señales de peligro; b) demoras en la toma de decisión para llevar a la mujer o al recién nacido a una instalación de salud; y, c) tiempo del traslado de la mujer a la instalación de salud, incluyendo el tiempo para recibir la atención.

Según datos de mortalidad materna de 2012 del MINSA, la razón de mortalidad no sólo es alta en la comarca Ngäbe Buglé, sino que ha aumentado en los últimos cinco años. La misma fuente indica que la tasa de mortalidad materna fue de 274.3⁴⁶, y en 2008, fue de unos 230 por 100,000 nacidos vivos (MINSA, 2014).

Para el resto de comarcas indígenas, los datos no reflejan una tasa de mortalidad materna alta. De manera algo desconcertante, más bien indican que no hay muertes maternas. En Emberá-Wounaan no se manejan informes en cuanto a este tema; sin embargo, para Darién, la tasa de mortalidad materna es la más alta después de la de Ngäbe Buglé. Esto puede significar que la mayoría de los registros de muertes maternas procedentes de la comarca se hace en las instalaciones de salud de la región darienita, principalmente en los hospitales, puesto que gran parte llega a estas instalaciones, aunque sea demasiado tarde.

Al comparar los datos teóricos sobre muertes maternas y los resultados de las entrevistas, se destaca que siguen existiendo problemas en el acceso de las mujeres embarazadas a la instalación de salud en el momento del parto. Así lo afirman algunos de los testimonios extraídos de los talleres del estudio: *“La distancia provoca que las mujeres no bajen a dar a luz y dan a luz en la casa. Con la partera”* (Mujer ngäbe); *“No hay personal idóneo para atender el parto, los partos se hacen en las casas, en su mayoría”* (Mujer emberá).

La falta de información en cuanto a las señales de peligro o riesgo también sigue siendo una causa de mortalidad materna. Se extrae de las entrevistas que *“se necesita más promoción en las comunidades”* (Mujer ngäbe), para que la decisión a la hora de trasladar a la mujer a una instalación de salud sea mucho antes de que surja un caso de complicación obstétrica. Esto requiere controles prenatales y evaluación periódica del embarazo y la salud de la mujer.

45 Thaddeus, S. Maine, D. “Too far to walk: Maternal mortality in context.” *Social Science Medical*. Apr, 38(8): 1091-110. Columbia University, USA, 1994.

46 Ver web del MINSA año 2014. http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-eneral/informe_anual_de_la_mortalidad_materna.pdf



“Hay mujeres que mueren de parto. El año pasado se murió una que traía mellizo por no hacerse controles” (Mujer ngäbe).

Los controles prenatales pueden identificar una situación de peligro para la salud de la mujer y del bebé, y ayudar a planificar con antelación la decisión de trasladar a la madre antes de llegar a una situación en la que corra peligro su vida. Para eso, el sistema de salud debe tener en cuenta el hospedaje de aquellas con escasos recursos económicos, el cual debe estar cerca de un hospital, como son los albergues o espacios donde puedan quedarse junto con un familiar que les ofrezca acompañamiento y apoyo en ese momento.

Existen diferencias entre las poblaciones indígenas en cuanto a la asistencia en parto de las mujeres, y esto guarda relación con el acceso que tienen para llegar a una instalación que tenga este servicio de atención. Por ejemplo, la mayoría de las mujeres naso entrevistadas señaló que las embarazadas “acuden a un hospital a dar a luz” y que “... se dan pocos partos con parteras; tiene que ser algo de urgencia”. Sin embargo, entre las ngäbes y emberás se identifica el rol de la partera y los partos en casa por falta de médicos que los atiendan en las instalaciones cercanas a sus viviendas. “No hay personal idóneo para atender el parto, los partos se hacen en las casas, en su mayoría” (Mujer emberá).

Este hecho puede estar vinculado a la facilidad de acceso que tienen los habitantes naso para llegar a una instalación de salud con resolución de parto, lo que no ocurre en muchas comunidades ngäbe, emberá y guna, que están muy distantes de puestos o centros de salud con capacidad resolutoria.

Las mujeres Bribri, en lugar de ir a las instalaciones de salud panameñas, prefieren asistir a las de Costa Rica que, aunque están a la misma distancia, les ofrecen mayor dotación de insumos, mejores equipos médicos y, en general, una mejor atención.

1.1 Servicios de salud en las comarcas indígenas

La oferta de servicios de salud en la República de Panamá viene de la mano del Ministerio de Salud (MINSA) y la Caja de Seguro Social (CSS), a través de los puestos, centros, hospitales regionales y nacionales.

La CSS solo ofrece servicio a las personas que están inscritas o registradas como asegurados. El MINSA, por su parte, a cualquier persona, sin distinción, con un cobro mínimo por el servicio.

1.2 Instalaciones

En el 2013, las comarcas indígenas de la República de Panamá contaban con las instalaciones de salud identificadas en el Cuadro 5-1.

Cuadro 5-1 Instalaciones de salud en las comarcas indígenas				
Comarca	Sub-centros y Puestos de salud	Centros de salud y policlínicas	Hospitales regionales	Total
Guna Yala	2	16	2	20
Emberá- Wounaan	17	-	-	17
Ngäbe-Buglé	82	10	-	92

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEC. Cuadro 431-01. Instalaciones de salud en la República: Año 2013.



Hay que agregar que la comarca Ngäbe Buglé tiene un hospital regional ubicado en la provincia de Chiriquí con segundo nivel de atención para mujeres embarazadas. Atiende partos sin complicaciones obstétricas. Aquellos problemas de salud relacionados con el parto, son derivados al hospital de mayor resolución que está en la ciudad de David, provincia de Chiriquí, ya que el Hospital de San Félix no tiene médicos en ginecología y obstetricia.

C. De Souza⁴⁷, en el estudio elaborado en el año 2010, destacó las insuficiencias en personal de salud que tenían los centros y puestos de salud de las comarcas, además de la falta de infraestructuras, transporte, acceso y medicamentos para abastecer las necesidades de la población. De hecho, durante las entrevistas a grupos de mujeres en las distintas comarcas indígenas, se comentó sobre la necesidad de personal en las instalaciones de salud:

“No hay personal idóneo para atender el parto; los partos se hacen en las casas, en su mayoría” (Mujer emberá).
 “Los centros no cuentan con los materiales suficiente para atender los partos, tanto recursos humanos ni medicamento” (Mujer líder ngäbe).
 “Las mujeres Bribri reciben servicio de salud por el gobierno de Costa Rica, los puestos del gobierno de Panamá no tienen personal, ni medicamentos” (Mujer Bribri).

En el 2010 el informe de PNUD señalaba un mayor número de instalaciones de salud en las comarcas indígenas. Sin embargo, para el 2013 se reflejó una reducción de éstas, incluyendo el personal de salud por cada una.

En los datos del INEC para el 2013⁴⁸, los especialistas en los hospitales regionales de las comarcas indígenas eran inexistentes; la mayoría son de medicina general y están ubicados en los centros de salud que cuentan con camas. Los puestos de salud y sub-centros solo tienen asistentes o técnicos de enfermería, y, en ocasiones, algún enfermero(a).

1.3 Calidad de la atención

Uno de los principales factores que indican la falta de asistencia a las instalaciones de salud está referido a la calidad de la atención, la cual tiene que ser un servicio que ofrezca acceso y rapidez, competencia técnica, eficiencia y eficacia, y donde las relaciones interpersonales sean respetuosas y no discriminatorias. Este apartado, se centra en el trato directo que reciben las usuarias indígenas cuando llegan a las instalaciones de salud.

Durante la revisión documental de los estudios realizados⁴⁹ sobre la situación de salud de la población indígena en Panamá, se conoció que el motivo principal por el que sus habitantes no acuden a los servicios de salud tiene que ver con el trato discriminatorio que reciben y las dificultades de acceso para llegar a las instalaciones. Otras causas relevantes mencionadas fueron los reclamos a los que son sometidas muchas indígenas por llegar tarde a la consulta, no acudir habitualmente a la instalación de salud, o no hacerse revisiones con anterioridad.

De las entrevistas se denota que la discriminación que sufren sigue siendo patente en las instalaciones de salud panameñas que, incluso, tienen poco personal médico. Un claro ejemplo es el de una mujer Bribri que prefiere buscar atención en las de Costa Rica.⁵⁰

47 De Souza, C. (2010) “El derecho a la salud de las Comarcas Indígenas”. ODM. PNUD. (Inédito)

48 INEC. Cuadro 431-08. Médicos(as) en las instalaciones de salud en la República, por provincia, comarca indígena y ciudad de Panamá, según sexo y especialidad: marzo de 2013. <https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6141431-08.pdf>

49 Ward y Bill (2011), Quintero (2009).

50 En Panamá, la instalación de salud en la comunidad permanece cerrada, según las mujeres entrevistadas.



"...Si hay que ir a buscar atención de salud en el lado panameño, entre la distancia y la atención deficiente aumenta los riesgos". "Nosotras aspiramos que el gobierno tenga el personal médico permanente, por lo menos, para los primeros auxilios" (Mujer Bribri).

Otras señalaron lo siguiente:

"La discriminación influye que no vayan a recibir la atención de salud" (Mujer líder ngäbe).

"En la clínica no les atienden cuando van vestidas en ropa indígena" (Mujer guna).

La manera en la que viven estas mujeres y el trato en su atención, requieren de un proceso de diálogo intercultural promovido por los proveedores de salud y los líderes comunitarios.

a. Cáncer cervicouterino y cáncer de mama entre las mujeres indígenas

Ambos tipos de cáncer, el cervicouterino y el de mama, son los más frecuentes entre las mujeres en los países desarrollados, así como en aquellos en vía de desarrollo.

La incidencia de cáncer de mama se ha incrementado en los países desarrollados por el aumento de la esperanza de vida, como el factor principal. En América, es el más frecuente entre los nuevos casos diagnosticados y el segundo con mayor número de muertes de cáncer en las mujeres. En Panamá, éste tiene mayor incidencia y mortalidad entre la población femenina. El 21% de los nuevos casos de cáncer y el 15% de las muertes relacionadas con esta enfermedad en la mujer, se deben al cáncer de mama (MINSa, 2014).

Las cifras del MINSa también revelan que la menor incidencia de muertes por cáncer de mama se presenta en las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala. Sin embargo, es importante anotar que casi no hay registros en estas dos regiones.

En los datos reportados del año 2000 al 2011, no hay información de Emberá; en Ngäbe Buglé se reportan solo dos años y en Guna Yala, 7 años. Es muy probable que existan subregistros en los casos de cáncer de mama en las poblaciones indígenas de las comarcas, lo que puede arrojar conclusiones que no reflejan la realidad de este problema entre las mujeres que allí habitan.

Las mujeres, en los talleres diagnósticos y las entrevistas, manifestaron que, durante giras médicas, les hacen análisis, pero, por lo general, no les entregan los resultados. Si deben realizarse una mamografía, no hay equipos dentro de las instalaciones de salud más cercanas para hacérselas.

El cáncer cervicouterino es la segunda causa de incidencia y mortalidad por cáncer en la mujer en Latinoamérica y el Caribe. La tasa de mortalidad en esta región es tres veces mayor que en los países del norte, lo que deja en evidencia las enormes desigualdades existentes en la salud.

En Panamá, el 17% de nuevos casos de cáncer y el 12% de muertes relacionadas con esta enfermedad en las mujeres se deben al cáncer cervicouterino.

Según datos del MINSa (2014), la mayor incidencia de cáncer cervicouterino se da en las provincias de Chiriquí, Panamá y Darién. Las que registran mayores tasas de mortalidad son Veraguas, Colón y Chiriquí, según el perfil de esta institución.

Al igual que en el caso de cáncer de mama, la menor incidencia y mortalidad de cáncer cervicouterino se da en la comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala. Como ya se ha mencionado, la información sobre este tema refleja inconsistencia en el acopio de los datos y coadyuva al subregistro, brindando una imagen irreal de la situación de esta enfermedad entre las mujeres indígenas.



1.4 Aspectos interculturales. Medicina tradicional

La información obtenida de las entrevistas destaca la importancia que tiene para las mujeres indígenas acudir a sus agentes de salud cuando tienen alguna enfermedad. Tanto el médico tradicional botánico, como el espiritual, y la partera, son tomados en cuenta dependiendo del malestar o de la situación de salud en la que se encuentren.

De acuerdo con estudios diagnóstico desarrollados por distintas organizaciones internacionales, las mujeres en estado de gestación no suelen visitar a la partera a menos que sientan algún dolor o molestia.

La partera es un agente que atiende el parto y el puerperio de la mujer embarazada, no tiene la función de hacer controles prenatales (ACUN, 2013). Es más, durante el puerperio, es la que se encarga de cuidar a la embarazada, la visita, y si la acompaña a la instalación de salud, se queda con ella, le limpia la ropa, y la ayuda con él bebé, por lo menos, los primeros días.

"Con las parteras hay más confianza que con los médicos, las cuidan uno o dos días" (Mujer ngäbe).

"...A las mujeres se les cuida durante quince días por las parteras, se le baña con agua caliente, se les da té y no cualquier comida" (Mujer ngäbe).

"La prevención de cáncer de seno y cervicouterino solo se hace en las giras médicas" (Mujer Bribri).

"Gira médica de FUNDESCO, cada seis meses" (Mujer buglé).

"No hay equipos para prevenir el cáncer de mama o cervicouterino." (Líder comunitaria ngäbe).

Los médicos tradicionales, el botánico y el espiritual, son dos actores importantes en la salud de la mujer embarazada, pero tienen roles muy específicos y diferentes al de la partera.

Por ejemplo, cuando la mujer embarazada se siente incómoda o mal, acude a la partera y ésta, en caso que sea necesario, le ofrece una hierba o medicina que el médico tradicional le prepara.

El médico espiritual, llamado de forma distinta en cada población indígena, tiene una función de asesor. Por ejemplo, en la población ngäbe, cuando una mujer y un hombre están en estado de "dobogo"⁵¹, y tienen sueños o pesadillas, requieren asesoría del *Sukia*, quien les explica cuál es el significado del sueño y qué sugerencias deben considerar para que el sueño no manifieste malos presagios en el futuro (Quintero, 2004).

Para la cultura ngäbe, los médicos tradicionales siguen teniendo su importancia en el cultivo de plantas botánicas para crear medicamentos naturales y tradicionales. No obstante, la medicina tradicional, de acuerdo con lo que dijeron algunas entrevistadas, es cada vez menos utilizada porque la mayoría de personas acude a una instalación de salud para pedir medicamentos que alivien el dolor rápidamente.

"...Está ASATRAN donde se cultiva medicina tradicional. La medicina tradicional es muy valorada y se cree en ella" (Mujer ngäbe).

"Las personas botánicas no son muy valoradas en la comunidad, si se valorara no se correría para ir al médico cuando le duele la cabeza a buscar el Panadol que, en media hora lo cura; yo sí creo en la medicina tradicional, ella es lenta pero es más segura" (Mujer, naso).

"Tiene un bebé y quiere tener otro. Conoce los anticonceptivos, pero no los usa porque si no los hombres la dejan". (Mujer buglé).

"Planificación familiar, a algunos no les agrada, no aceptan que les hablen de eso" (Mujer guna).

"Se necesita más educación para la planificación familiar, así las mujeres podrán participar más activamente, pues tendrían menos hijos" (Mujer ngäbe).

⁵¹ Es una expresión que significa que tanto la mujer como el hombre están embarazados, y un momento propicio para cambiar comportamientos, especialmente, relacionados con el cuidado de la mujer durante el periodo gestacional.



La comida, los recipientes y los cuidados hacia la mujer embarazada cambian según la cultura de cada pueblo (Quintero, 2009). Por tanto, para ella llegar a una instalación de salud que incorpora una forma de medicina occidental, y con prácticas distintas de cuidado en casos como el suyo, le produce de, por sí, un choque cultural. Si, además, se le da un trato discriminatorio, con malas palabras y formas despectivas, esto agrava la no aceptación de la atención en la instalación.

2. Planificación familiar

Existen resistencias entre la población indígena a hablar abiertamente de la planificación familiar, debido a que sigue siendo un concepto muy relacionado con la anticoncepción y reducción del número de hijos, aspecto que suele levantar incomodidades en el discurso que manejan algunos líderes comunitarios sobre el exterminio de la etnia.

Así lo señaló una mujer guna: *“...planificación familiar, a algunos no les agrada, no aceptan que les hablen de eso”*. En los pueblos indígenas estas políticas son contrarias a la visión que vincula la necesidad de mano de obra con la actividad productiva.

2.1. Métodos anticonceptivos

La Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (INEC-GORGAS, 2009) que se realizó con datos recopilados en el año 2008, reflejó que el mayor porcentaje de necesidades insatisfechas de planificación familiar fue para el área indígena, principalmente, en la comarca Ngäbe Buglé, donde el total de demanda insatisfecha es de 75.2% en comparación al 27.4% de la población nacional.

La mayoría de esa demanda insatisfecha tiene su causa en la ausencia de métodos en las instalaciones de salud y los pocos recursos económicos para obtenerlos fuera de la instalación (Ward y Bill, 2011).

En tono a este tema, las entrevistadas indicaron, en términos generales, que las mujeres planifican, pero no es un tema de salud que detecten como prioritario. Para ellas lo más importante es tener instalaciones equipadas de insumos y personal sanitario. Aun así, algunas indicaron que sí conocen métodos anticonceptivos y que durante años los han utilizado para controlar la cantidad de hijos. Incluso, identificaron la necesidad de seguir ofreciendo promoción en planificación familiar, pues consideran que no existe información al respecto: *“...las mujeres de Buglé siguen teniendo la misma cantidad de hijos. Se necesita capacitación para que se planifiquen. Tienen de seis a siete hijos”* (Mujer ngäbe).

En cuanto a los métodos, los más utilizados son los que controlan la fertilidad de la mujer; las inyectables y las pastillas anticonceptivas tienen la mayor demanda por parte de las indígenas. Aquellos que pueden ser utilizados por los hombres, ni siquiera son planteados por ellas, por miedo, rechazo y abandono de su pareja. *“Nunca he planteado la vasectomía a mi marido, no vaya ser que me deje para tener hijos con otra”* (Mujer emberá).

Otro elemento dentro del concepto de la planificación familiar, y que fue un tema recurrente en los talleres realizados para este trabajo, son las infecciones de transmisión sexual, las cuales guardan una estrecha relación con los métodos barrera que se promocionan como anticonceptivos y son poco valorados por la población sexual activa.

2.2. Infecciones de transmisión sexual

“Aumento de los casos de infecciones de transmisión sexual por la migración”.

(Mujer en taller de Kuerima, comarca Ngäbe Buglé).



Entre las infecciones de transmisión sexual más nombradas y las más preocupantes son el VIH/Sida y el Virus del Papiloma Humano. De acuerdo con el Departamento de Epidemiología del MINSa, del 2001 al 2012 se contabilizaron 7,474 casos acumulados de personas infectadas con el VIH en toda Panamá. De este total, 3,035 correspondieron a mujeres y 4,4439, a hombres, con una relación hombre/mujer de 1.4 por 1.0.

El 48% de los casos reportados de VIH se situó en el rango de edad de 20-34 años. Las provincias y comarca con mayor incidencia fueron Colón, con 451.3; Guna Yala con 398.9 y Panamá Metro con 336.7, por cada 100,000 habitantes.

Los datos anteriores reflejan la situación de mayor riesgo que viven las mujeres gunas por ser Guna Yala, la región de salud con mayor incidencia de casos de VIH en las comarcas indígenas. Para ellas, la migración es una de las causas que eleva los casos de esta enfermedad.

De 1984 al 2013 se han acumulado 13,709 casos de SIDA, de los cuales 74.5 % corresponde a hombres y 25.5% a mujeres. La letalidad de esta enfermedad es de 66.8% a nivel nacional, siendo la provincia de Bocas del Toro (86.7%) la de mayor letalidad, seguida de Guna Yala (86.1) y Herrera (85.3%). Ngäbe Buglé, una de las dos comarcas con datos reportados, presentó una letalidad de 61.6%.

El MINSa establece que las poblaciones más vulnerable de infección por VIH son las mujeres embarazadas, jóvenes o niños en riesgo de exclusión y vulnerabilidad, y las personas indígenas, entre otras. Según informes del Departamento de Epidemiología de esta institución, la provincia con mayor porcentaje de personas infectadas por el VIH es la de Panamá, pero no se desagregan los datos por sexo, género y etnia, variables que ayudarían a determinar si es el grupo de indígenas que viven en el área metropolitana de Panamá un de la más afectados.

Hay que destacar que en Bocas del Toro, Chiriquí y la comarca Ngäbe Buglé, los casos de VIH y Sida se han incrementado en los últimos años. También que las mujeres indígenas tienen la percepción que el VIH aumenta en las poblaciones indígenas. En tanto, las autoridades del MINSa admiten que existe subregistro en las 14 regiones de salud, lo que impide tener datos confiables para calcular el porcentaje real de VIH y Sida en todo el país, y, incluyendo las poblaciones indígenas (MINSa, 2014 (2)).

El mismo informe revela que las mujeres embarazadas gunas son las que tienen la tasa más elevada de infección (0.4%) con respecto a la tasa nacional (0.3%). Este dato permitiría enfocar más la atención en la falta de estadísticas desagregadas por etnia, edad y sexo que determinen qué grupo poblacional es el más afectado, puesto que las poblaciones gunas y ngäbes son las que más migran a la ciudad.

“Hay casos de VIH, se han muerto de sida” (Mujer buglé).

“El VIH está presente y va en aumento dentro de la comarca” (Mujer ngäbe).

“Murió una señora. El VIH está escondido” (Mujer guna).

“Falta de comunicación sobre prevención de enfermedades de transmisión sexual por padre e hijos” (Mujer guna, líder comunitaria).

2.3 Embarazos no planificados en adolescentes

Durante el 2013, el MINSa detectó que el embarazo no planificado es uno de los principales problemas que tiene la población adolescente, sobre todo las mujeres. Según la cobertura de atención en las provincias de Panamá, 4,168 fueron las mujeres embarazadas que ingresaron en los controles prenatales en Ngäbe Buglé, entre ellas, 1,390 las adolescentes atendidas.

De la cifra anterior, alrededor del 33% de las mujeres embarazadas que ingresaron a controles prenatales en Ngäbe Buglé tenía entre 10 y 19 años de edad. En Guna Yala, la cantidad de ellas también ronda el 30%; y la región de Darién, supera en porcentaje (35%) a las dos comarcas mencionadas.



En el MINSA se creó, en 1995, un programa de servicios amigables, a raíz de los compromisos adquiridos por Panamá tras las Conferencia de Población (Cairo, 1994) y la Conferencia de la Mujer, (Beijing, 1995), con el que los adolescentes acudieron a recibir información sobre salud integral, así como salud sexual y reproductiva. Este esquema fue evaluado por APLAFA en el período 2010-2011, a través de auditorías realizadas por un equipo joven de la misma asociación, las cuales detectaron que requería ciertas transformaciones para mejorar la atención a los adolescentes.

Con ese fin, el MINSA fortaleció las guías de integración del manejo del adolescente y sus necesidades (IMAN) e impulsó un rotafolio de "Habilidades para la vida", elaborado por UNFPA.

En la actualidad se desarrolla el proyecto "Iniciativa Mesoamericana de Salud 2015", una innovadora asociación público-privada para reducir las brechas de equidad en materia salud. Éste plan en el imaginario social de las mujeres indígenas consultadas para este diagnóstico, no está presente aún.

Si en la provincia de Panamá es un reto la atención en salud a la población adolescente, especialmente en promoción y educación sexual, entre grupos indígenas es más difícil todavía.

La población adolescente indígena migrante, es decir que reside en zonas urbanas, accede a otro tipo de información sobre salud sexual que aquella que vive en área indígena o rural.

En las entrevistas realizadas, las mujeres de diferentes áreas indígenas indicaron que, en los últimos años, el embarazo en las adolescentes había aumentado.

"Nosotras queremos que las muchachas tengan hijos de 18 años hacia adelante... Hoy en día, el 30% de los estudiantes salió embarazada". (Mujer buglé)

"A la mayoría las embarazadas los mismo compañeros. Ayer fue la graduación, y se graduaron cuatro muchachas que dieron a luz en octubre; sentí tristeza y alegría" (Mujer buglé).

"Aumento de embarazos en adolescentes, en el caso de la comarca Ngäbe Buglé" (Mujer ngäbe).

D Otros problemas de salud

1. Falta de agua y saneamiento

Dentro de las comarcas Ngäbe Buglé y Emberá Wounaan las mujeres manifestaron que la falta de agua y la ingesta de agua contaminada con excretas de animales y personas son la causa de los problemas gastrointestinales en la población infantil, principalmente, de vómitos y diarrea que, incluso, han conllevado a la muerte de varios niños indígenas.

En Guna Yala, por su parte, las mujeres denunciaron que han tenido que recurrir a la compra de agua en algunos sectores de la comarca, lo que incrementa el costo de la vida.

La falta de manejo adecuado de las excretas y la basura, en la mayoría de los pueblos indígenas, provoca la contaminación de ríos y quebradas que son sus fuentes de abastecimiento de agua.

"La toman de la quebrada o pozo, y mantienen el agua en galones" (Mujer guna).

"No hay agua, no hay letrina" (Mujer guna).

"IDAAN no brinda respuesta técnica para que el agua suba a las comunidades. Basura no se recolecta" (Mujer guna en área urbana).

"Las aguas están contaminadas por fumigación y porquerizas". (Mujer emberá).

"Se toma agua directamente del río y no hay letrinas" (Mujer wounaan).

"No hay acueductos adecuados en la comunidad" (Mujer ngäbe).

"Hay agua contaminada, brotes de enfermedades por bacterias." (Mujer buglé).



2. Aumento de la drogadicción y el alcoholismo

La delincuencia ligada al narcotráfico no solo ha venido en aumento en las áreas urbanas del país. En los territorios indígenas, las mujeres también perciben el aumento del consumo de drogas, especialmente, entre la población joven, caso que se advierte, principalmente, en Guna Yala, donde consideran que la juventud está atrapada en la drogadicción a causa de la migración.

"Hay un pueblo donde hasta el Saila se involucra en lo de la droga" (Mujer guna).

"Tenemos miedo, han ocurrido asesinatos que quedan impunes; en los últimos cinco años se han dado seis asesinatos en la comunidad de Ipetí ligados a pandillas" (Mujer emberá).

El alto índice de consumo de alcohol dentro y fuera de la comarca fue también identificado como un problema que tiene impacto directo en la vida de las mujeres, puesto que, al igual que el de droga, se convierte en uno de los factores que desinhibe la conducta de los maltratadores, le permite justificar los comportamientos violentos o episodios de violencia física, y de toda naturaleza, contra sus parejas y familias.

3. La diabetes, un problema silencioso dentro de las poblaciones indígenas

El cambio en el consumo de la comida tradicional dentro de los grupos indígenas está ligado al aumento de la diabetes que, según las mujeres participantes de este diagnóstico, está causando muertes y problemas de salud, afectando la calidad de vida.

"Cambio el modo de la alimentación, pérdida de los conocimientos ancestrales en la alimentación" (Mujer ngäbe).

"La mala alimentación está provocando el aumento de enfermedades como la diabetes entre la población indígena" (Mujer guna).

De hecho, los problemas de salud asociados a la diabetes afectan en mayor proporción a la población femenina del país (con una razón de dos mujeres por cada hombre). Las mujeres de la comarca Ngäbe Buglé, en comparación con los varones, se sitúan en el extremo de mayor incidencia con el 85%, mientras que en Guna Yala, ellos componen el 44.9%, una mayor proporción con respecto a las mujeres en el plano nacional.

En la comparación inter-regiones de salud y las dos comarcas señaladas, la presencia de la diabetes mellitus es muy débil; de las 17,399 mujeres registradas en el 2014, solo 0.29% (51) corresponde a Ngäbe Buglé y 0.25% (43) a Guna Yala. Igual sucede con los hombres, 0.42% y 0.11%, respectivamente.

Para concluir este segmento del estudio, se presentan a continuación, cuatro testimonios que aportan al tema de la salud de las mujeres indígenas ngäbe, emberá, y wounaan, y a sus derechos humanos:

- 1) En los talleres en Kuerima y Altos de Jesús, donde participaron 54 mujeres ngäbes de estas comunidades, se conoció que en las giras médicas que realizan los organismos se receta el mismo medicamento para todos los malestares.
- 2) Previo al taller con las mujeres de la comunidad emberá de El Salto, los organizadores del mismo las encontraron junto a una mujer relativamente joven que había salido del hospital a morir a su casa; la medicina ya no podía hacer nada por ella. "Es diabética -les dijeron.
- 3) En El Salto, también, una muerte materna tocó de cerca al equipo técnico de este estudio, que conoció a la mujer embarazada en la piragua camino a Metetí, y a los pocos días se entera de su muerte, sucedida al dar a luz. En el taller, posteriormente, una de las participantes expresó que se habían registrado episodios de violencia doméstica en este caso pero que no presentarían denuncia.
- 4) Una adolescente embarazada en la entrevista colectiva que se realizó el 27 de diciembre de 2014, con 17 mujeres, relató cómo hizo su labor de parto de noche, en un transporte público de Arimae a Panamá, pero el niño nació muerto.

Lo anterior es solo una muestra de las inequidades que viven las mujeres indígenas día diario.



CAPÍTULO 6

La violencia hacia las mujeres indígenas

A La mirada a la violencia contra las mujeres indígenas en América Latina

Mujeres líderes indígenas de América Latina coinciden al señalar que entre las dificultades para acceder a la justicia está la “violencia estructural e institucional ejercida por parte del propio Estado”⁵².

La pobreza es una condición que afecta el acceso a servicios de justicia para las mujeres indígenas, las margina y condena a situaciones de violencia por buena parte de su vida. Los rezagos en materia de educación, la persistencia del analfabetismo y la falta de conocimiento respecto a sus derechos humanos las hace vulnerables para el ejercicio de sus derechos legales y ciudadanos.

El estudio “Acceso a la Justicia para mujeres indígenas en América Latina” del CIM, sostiene que algunas respuestas a la pobreza suelen crear conflicto. Muestra de ello es la migración masculina de Mesoamérica hacia Estados Unidos, la cual hace que “muchas mujeres en las comunidades indígenas sean más vulnerables a los ataques físicos y sexuales...”. Viven conflictos con sus suegros(as), sufren de depresión y soledad, y su carga de trabajo aumenta. Muchos hombres envían remesas a sus familias, otros abandonan sus responsabilidades domésticas y crean nueva familia en el lugar de acogida. Las mujeres indígenas migrantes son sometidas a violencia y explotación sexual (Sieder, 2011: 13).

Las autoras del estudio indican que la violencia sexual está vinculada a la pobreza, el hacinamiento y falta de privacidad; esto “exacerba las posibilidades de que suceda abuso sexual e incesto” y la denuncia es débil por temor a la ausencia del proveedor del hogar. En buenas cuentas la cultura patriarcal contribuye a crear un manto de indefensión e impunidad.

Según el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), para abordar de manera efectiva la violencia contra las mujeres, ésta no debe entenderse como una patología de los individuos y de las víctimas, sino como una violación de derechos humanos de alcance universal (CEPAL, 2013: 72). Comprender la violencia que viven las mujeres indígenas implica hacer entrecruzamientos múltiples de etnicidad, clase condición de pobreza, residencia urbana/rural, edad, recorrido histórico, identidad y sistema de poder, entre otros.

En América Latina las mujeres indígenas viven la violencia ejercida por la institucionalidad estatal de diversas formas, en el sistema judicial deben enfrentar violencia psicológica y discriminación. Experimentan malos tratos en instituciones de salud, en escuelas y en oficinas administrativas y públicas. También, violencia estatal cuando exigen sus “derechos colectivos, por ejemplo, al territorio y los recursos naturales, o cuando enfrentan ciertos proyectos de desarrollo económico, tales como de minería o presas hidroeléctricas. Con el creciente potencial lucrativo de las industrias extractivas, éste tipo de violencia se ha vuelto cada vez más frecuente, y ha dado como resultado las muertes de indígenas durante las protestas en Guatemala, Perú y Colombia en años recientes” (Sieder, 2011: 15).

Parte de la violencia guarda relación con la militarización como son los casos de Guatemala, Honduras y México, vinculada también a las respuestas que se brindan al crimen organizado⁵³. Estos últimos actores no son estatales y utilizan su poder económico y bélico para despojar a la población indígena de sus tierras, con lo cual provocan el desplazamiento de mujeres indígenas de sus lugares de origen, como ocurre en Colombia.

52 Reunión de mujeres indígenas, Lima, marzo de 2015.

53 Plataforma política de Mujeres Mesoamericanas en Resistencia por una vida digna (2013).



“La violación es una táctica usada comúnmente por los grupos paramilitares, en contra de mujeres indígenas, para acelerar el desplazamiento. Y las mujeres desplazadas internamente corren un riesgo mucho mayor de ser sometidas a violaciones y de ser obligadas a entrar a la prostitución”. (ACNUR 2009; Amnistía Internacional 2004)⁵⁴.

El Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), según un estudio de noviembre de 2014, informa de que *“datos disponibles indican que en Ecuador y Perú alrededor de 38% de las mujeres indígenas ha sufrido alguna vez violencia física o sexual a manos de su pareja. Esta situación alcanzaría a 24% de las mujeres indígenas en Guatemala y 20% en Paraguay”*.⁵⁵

Es necesario destacar que, a pesar de los esfuerzos desplegados por la comunidad latinoamericana y caribeña para disponer de información respecto a la situación de violencia, incluyendo las especificidades de las mujeres indígenas, aún no se cuenta con los sistemas de información e indicadores necesarios para su identificación. Los principales desafíos apuntan a *“la armonización de las definiciones sobre la violencia contra las mujeres (...) e inclusión de preguntas de identificación étnica en los registros continuos y en las encuestas, y por la otra, por la falta de adecuación cultural de los instrumentos estadísticos”* (CEPAL, 2013: 73).

B Situación de violencia de las mujeres indígenas panameñas

Los pueblos indígenas son y han sido víctimas de la violencia desde hace más de cinco siglos. La han sufrido por el desalojo de sus tierras ancestrales y su cultura; son víctimas de la violencia estructural que se manifiesta en el abandono de los gobiernos, lo que se refleja en las pocas inversiones públicas en comunidades con altos índices de población indígena y afrodescendiente, derivando en lo que algunos sociólogos denominan *“inversión pública racializada”*.

En la actualidad, la violencia ligada al narcotráfico y al crimen organizado tiene un impacto mayor sobre los cuerpos y la vida de las mujeres indígenas a lo largo del territorio americano, y cada día más ellas denuncian que las drogas y el tráfico de droga han penetrado sus territorios, aumentando los niveles de violencias en sus pueblos.

Al Estado panameño se le ha exigido que desarrolle los mecanismos adecuados para afrontar el problema de la violencia dentro de los pueblos indígenas, sobre todo, la violencia contra las mujeres.

La falta de datos estadísticos impide el análisis del problema de la violencia en las comarcas y pueblos indígenas de Panamá. Los pocos que existen, por ejemplo, las estadísticas de los informes de sospecha del MINSA, no permiten tener una idea clara sobre los casos contra las mujeres indígenas.

La encuesta ENASSER (2009) reveló que la violencia es un problema extendido en toda la República de Panamá. Ésta reflejó que el 19.7% de las mujeres panameñas dijo haber sido víctima de violencia física después de haber cumplido los 12 años de edad. Las provincias con mayor registro son Bocas del Toro (24.6%), Panamá y Colón con 21.7% ambas; y el 16.2% del total de las víctimas son adolescentes entre 15 y 19 años. Los registros en la comarca Emberá fueron de 10.2% y en Ngäbe Buglé, de 17.0%.

De igual forma, la encuesta expuso un dato preocupante, que el mayor número de mujeres que manifestaban haber sufrido violencia durante el embarazo vive en la provincia de Chiriquí (7.1%), comarca Ngäbe Buglé (6.3) y la provincia de Bocas del Toro (5.7%). En ambas provincias radica gran cantidad de población indígena ngäbe y buglé. En Bocas del Toro también están los territorios del pueblo Naso Tjër-di y Bribri. Por tanto, el porcentaje de mujeres indígenas agredidas durante el embarazo podría ser mayor.

Aquellas que alguna vez han sufrido violencia sexual, de acuerdo con la encuesta ENASSER, se ubican en Bocas del Toro (9.6%), Ngäbe Buglé (7.1%) y Chiriquí (5.0%). En este aspecto se vuelven a repetir las mismas provincias, lo que lleva a deducir que son las mujeres ngäbes y buglé, de todos los pueblos indígenas, las que sufren mayores niveles de violencia. En tanto, el porcentaje más alto de tolerancia de la violencia se da dentro de las poblaciones indígenas (45.8%).

⁵⁴ Citado por Sieder y Sierra, p. 16.

⁵⁵ http://www.rpp.com.pe/2014-11-08-cepal-peru-ocupa-el-segundo-lugar-en-feminicidios-en-latinoamerica-noticia_740542.html

1. Violencia estructural

La violencia estructural es provocada por factores que se mantienen en la sociedad y que generan un tipo de violencia relacionada con la pobreza y la exclusión social. Estas dos realidades afectan de manera muy particular a los pueblos indígenas que a lo largo de los años siguen manteniendo los niveles de pobreza y pobreza extrema más altos del país.

Esta violencia estructural, que se expresa a través del racismo y discriminación hacia las poblaciones indígenas, tiene un mayor impacto sobre la vida de las mujeres indígenas y sus hijos e hijas.

La mayoría de las mujeres entrevistadas considera que los gobiernos, a lo largo de los años, no han tenido la voluntad política para solucionar de manera integral los problemas de los territorios y poblaciones indígenas.

“Podría decir que si el gobierno quiere, se pueden hacer las cosas y si no, no” (Taller en Kusapin, en la comarca Ngäbe Buglé).

“El gobierno no da dinero para que la comunidad se desarrolle” (Participante del taller en Kuerima, comarca Ngäbe Buglé).

Las mujeres indígenas manifestaron que en los últimos años los territorios indígenas se encuentran amenazados, tanto por los gobiernos como las empresas transnacionales que tienen interés en desarrollar proyectos hidroeléctricos y mineros cerca y dentro de los territorios donde habitan poblaciones indígenas.

“Los territorios indígenas les interesan a los gobiernos, y el pueblo se siente amenazado por el gobierno, por las amenazas de la explotación minera, hidroeléctricas y el turismo” (Participante del taller en Ipetí).

“Los territorios indígenas están amenazados, y mientras la mina esté dentro de la comarca, estaremos siempre amenazados... el lema es: si no dan la mina no habrá ayuda” (Participantes del taller en Kusapin, comarca Ngäbe Buglé).

A pesar de los programas gubernamentales que se ejecutan dentro y fuera de las comarcas indígenas, como Red de Oportunidades, 100 a los 70, Beca Universal, entre otros, muchas de las mujeres participantes en el presente diagnóstico admiten que estos subsidios son una ayuda, pero consideran que los gobiernos no implementan las medidas que puedan resolver de raíz los problemas (salud, educación y seguridad, por ejemplo) que dificultan el desarrollo de sus comunidades.

De igual forma, las mujeres manifestaron que se han dado algunos cambios positivos durante los últimos 10 años, pero que las condiciones de las poblaciones indígenas y de las mujeres en particular, no han variado mucho.

“Dentro de los 10 años que vienen es necesario que los gobiernos tomen en cuenta las comunidades indígenas, desarrollar la educación e implementar programas y políticas que impulsen el empleo, sobre todo, entre los jóvenes que son el futuro del mañana. Además, necesitamos que se utilicen las instituciones gubernamentales para lograr el desarrollo agrícola, el turismo, etc., que permita que podamos recuperar nuestra cultura y buscar medios para avanzar y tener una mejor vida” (Participante del taller en Ipetí).

2. Violencia institucional

Los Derechos Humanos fueron violados en los últimos años por parte de las instituciones gubernamentales durante las luchas que se llevaron a cabo a finales de los años 2011 y 2012. Así lo afirmaron las mujeres de la etnia ngäbe, al tiempo que señalaron que fueron ellas las más afectadas por esta represión. Durante las entrevistas, denunciaron los casos donde hubo violencia policial contra aquellas que apoyaban el movimiento.

“La policía, en los últimos años, se convirtió en el verdugo de nuestro pueblo” (Participante del taller en Kuerima, comarca Ngäbe Buglé).



En comarcas y territorios con presencia policial de SENAFRONT hubo mujeres que expresaron que miembros de ente de seguridad ejercen violencia contra ellas y adolescentes, incluso algunos las dejan embarazadas.

Es así como la policía es percibida como un ente de seguridad agresivo para la población, que no cuida ni protege a las mujeres, sobre todo, cuando son víctimas de violencia. En muy pocas ocasiones actúan para impedir que sean agredidas.

Las mujeres también denunciaron que en las áreas donde existe autoridad tradicional, los hombres no la respetan. (Taller participativo, Kuerima, comarca Ngäbe Buglé).

El aumento del tráfico y consumo de drogas dentro de las comarcas y poblaciones indígenas, eleva la inseguridad de las mujeres. Ellas señalaron que la policía no está haciendo su trabajo, ni se investigan los hechos delictivos que se registran en sus territorios, lo que trae como consecuencia el aumento de la violencia que afecta, de manera directa, a las mujeres.

“No hay presencia policial en las comunidades” (Mujer emberá, comunidad de Ipetí).

3. Violencia física y sexual

Los resultados del trabajo de campo realizado muestran que los tipos de violencia más frecuentes entre las poblaciones indígenas son: la violencia física, la violencia psicológica, la violencia sexual y la violencia patrimonial.

Es necesario enfatizar que las mujeres gunas, ngäbes, bribri y naso Tijër-di identifican más situaciones de violencia y lo logran identificar como uno de los problemas principales que viven las indígenas, no así las de Emberá y Wounaan, quienes manifiestan que los casos de violentos son esporádicos en sus territorios.

La violencia física se da con mayor frecuencia. Algunas mujeres manifiestan que la formación y la capacitación por parte de algunas organizaciones les ha permitido conocer sus derechos y atreverse a denunciar; sin embargo, las pocas que llegan a hacerlo, no encuentran respuestas y cuando obtienen algún tipo de atención por parte de las autoridades, los procesos legales terminan siendo muy largos y los gastos económicos que ello conlleva, les impide darle seguimiento.

“Sufrí violencia me pegaba muchas veces, y me callaba por falta de información” (Entrevista mujer ngäbe).

Toribia Venado⁵⁶, en su artículo *“Violencia contra las indígenas”*, sostiene que entre los años 2011 y 2014, hubo 8 muertes violentas de mujeres indígenas, tres en territorio comarcal, dos de estos femicidios (Ngäbe y Emberá). Cinco ocurrieron en Panamá, Chiriquí y Bocas del Toro. También revela las desapariciones y violencia contra mujeres indígenas embarazadas en Chiriquí. *“Durante el año 2013, una mujer fue cruelmente maltratada en Tocumen por su pareja, otra fue lanzada al Río Fonseca durante la noche por su esposo”* (Venado, 2015).

La violencia sexual también es denunciada por parte de las mujeres. Expresaron que ésta es muy frecuente, sobre todo, contra adolescentes por parte de hombres adultos que, en ocasiones, son familiares cercanos, como el padrastro. Pocas veces se denuncia este tipo de violencia por vergüenza.

⁵⁶ Ex subdirectora del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Artículo *“Violencia contra las indígenas”*, en el Panamá América, 10/2/2015.



Casos que se mencionaron donde ocurre violencia sexual

Tipos de casos de violencia sexual	Circunstancias en que se da	¿Por qué se da?
Niñas y adolescentes abusadas sexualmente por familiares	Una niña llegó violada por el padrastro. (Entrevista autoridad local, comarca Ngäbe Buglé).	Por la cultura machista. Por el alto consumo de alcohol.
Hombres adultos que se casan con menores de edad.	En los casos de violencia sexual a veces lo casan. (Entrevista líder comunitaria guna).	No hay voluntad política para poner freno a la violencia. (Causas manifestadas por las mujeres en los diferentes taller)
Violación de mujeres por parte de sus parejas.	Cuando la mujer sale frecuentemente embarazada, eso es violencia sexual. (Entrevista líder comunitaria emberá).	

“Una niña de 13 años llegó violada por el padrastro. La madre tenía miedo porque el violador la amenazó que la iba a matar con su hija”; “Violación es de niñas” (Entrevista autoridad local de Ngäbe Buglé).

4. Violencia patrimonial y psicológica

El abandono de las mujeres, y sus hijos, por parte de sus parejas es experimentado por ellas como un acto de violencia que afecta todas las esferas de su vida, principalmente la económica. Esta situación se convierte en uno de los principales problemas que tienen las indígenas, puesto que, en muchas ocasiones, se quedan con más de cinco hijos y sin ningún apoyo por parte del padre.

Esta violencia no es solo patrimonial y económica, sino también psicológica contra las madres y sus hijos, quienes se deben enfrentar a la pérdida y el abandono de un ser querido que, en casos como éste, decide separarse y formar otra familia.

La situación descrita afecta no solo a la economía del hogar sino emocionalmente a las mujeres y sus hijos; y fue identificada en la mayoría de los grupos de mujeres entrevistadas para el presente diagnóstico.

Cuando se les pregunta por qué los hombres abandonan la familia, responden que esto se debe a que van en busca de otra mujer que les siga dando hijos, o porque parten a las ciudades con el fin de mejorar sus condiciones de vida, donde forman otro hogar y no regresan a la comarca. En casos así, las mujeres tienen que asumir todas las cargas económicas y familiares solas. Por eso identifican a la migración como una de las causas de esta situación, y la viven como un acto de violencia.

Se suele señalar como causal de la violencia al consumo de alcohol; sin embargo, éste desinhibe a los hombres violentos y, a sabiendas que le provoca los peores comportamientos contra sus cónyuges, no controlan su ingesta. Esta práctica, obviamente, es parte del patrón del machismo patriarcal. Esto significa que no son violentos por el alcohol, sino que lo utilizan como mecanismo de evasión de la responsabilidad de sus comportamientos violentos y sus conductas de control hacia las mujeres.

También, aquellas mujeres que participan en talleres de formación donde aprenden sobre sus derechos, frecuentemente se exponen a actos de violencia por parte de sus parejas, quienes no quieren que sean parte de este tipo de actividades.

“No quieren que las mujeres se peinen y se vistan bien” (Líder comunitaria guna).
“El machismo es el problema” (Mujer emberá taller en Ipetí).
“Las mujeres son las esclavas de los hombres” (Mujer Ngäbe taller en Kuerima).

Detrás de todos estos argumentos, está la valoración que la cultura patriarcal hace de las mujeres un objeto del hombre y de ello se deriva una relación de poder desigual que se establece dentro de las familias, donde los hombres son los que ejercen el control y el poder de las decisiones, y las mujeres deben obedecer de manera sumisa a este orden establecido, muchas veces reforzado por la comunidad.



“La violencia se tolera por parte de las autoridades tradicionales y administrativas” (Grupo focal en Arimae).

“No hay atención de los casos de violencia hacia las mujeres por parte de las autoridades.” (Mujer ngäbe, taller en Kuerima).

Las mujeres, generalmente, no denuncian la violencia porque no cuentan con información, por vergüenza y porque no existe apoyo para atender estos casos, sobre todo, en las comarcas indígenas donde tal respaldo es nulo.

Otro factor importante por el cual las mujeres no denuncian la violencia es la dependencia económica que tienen con el agresor, en la mayoría de los casos. Esto se suma a la distancia física enorme que las separa de las instituciones donde deben presentar la denuncia. Si la víctima no tiene dinero para movilizarse, no llegará a denunciar la agresión.

No hay albergue, ni institución donde las mujeres puedan refugiarse del agresor. Manifiestan que, por ejemplo, cuando se da un caso de violencia contra una mujer en Ngäbe Buglé, el alcalde debe llamar y autorizar la entrada de la policía, y si no lo hace, esto no se denuncia.

En otros puntos del país, como en la comarca Emberá-Wounaan, cuando se da un caso de violencia, al agresor se le somete al castigo tradicional del cepo⁵⁷, por un tiempo que dependerá de la gravedad de la agresión. Sólo se permite la entrada de las autoridades administrativas cuando el hecho es considerado muy grave por las autoridades tradicionales, y otras veces cuando ocurre la muerte de la mujer.

Tales circunstancias contribuyen a que los casos de violencia dentro de las poblaciones y territorios indígenas queden invisibilizados.

El presente diagnóstico revela que la violencia contra las mujeres y las niñas es un problema grave y que debe ser atendido de manera urgente por parte de las autoridades.

5. Causas sociales que intervienen en la violencia:

En toda entrevista, individual o colectiva, así como en los talleres, las indígenas coincidieron en que la cultura machista es el factor que provoca la violencia en la mayoría de los casos, y que los hombres utilizan el alcohol para causar los peores daños a la vida de las mujeres.

No logran identificar las verdaderas causas de la violencia contra ellas, y perciben que la cultura patriarcal establece un orden jerárquico de desigualdad entre hombres y mujeres, donde el control y el poder lo ejercen ellos para mantenerlas bajo su autoridad.

“No hay control para la venta de alcohol” (Mujer ngäbe, taller en Kusapín).

“Impera el machismo del hombre” (Mujer ngäbe, taller en Kuerima).

⁵⁷ Castigo tradicional que se aplica en algunas comunidades rurales e indígenas, en particular, con el cual se priva de libertad a una persona que comete un acto considerado como reprobable.



6. Dificultades identificadas que influyen la violencia

De acuerdo con las participantes de los talleres, algunas de las dificultades que inciden en la atención ante casos de violencias contra las mujeres, incluyen:

- La situación de aislamiento e indefensión en que se encuentran las mujeres indígenas, sobre todo, las que viven en comunidades lejanas.
- La grave situación económica que experimentan y que les dificulta hasta la posibilidad de viajar a interponer una denuncia.
- Las mujeres tienen menos recursos y dependen económicamente de sus parejas, en la mayoría de los casos. Las posibilidades de estudiar y trabajar son muy pocas; no hay oportunidades de empleo para ellas.
- La migración es identificada como un problema y, a raíz de estos desplazamientos, se le considera un factor que incide en los casos de violencia, sobre todo, la de tipo económica.
- Algunas mujeres manifestaron que las autoridades tradicionales y las administrativas no hacen lo suficiente para que la violencia hacia las mujeres sea abordada de manera integral, y que en muchos casos es tolerada por éstas, lo que no es más que un reflejo de la sociedad patriarcal en que viven.
- La policía no es identificada como una autoridad que ejerce su trabajo en la protección de la ciudadanía. Las mujeres indígenas exigen una mejor atención, no solo por parte de los entes policiales, si no de las corregidurías, alcaldías y de las autoridades tradicionales en las áreas donde se presentan casos de violencia.
- Las mujeres consideran que no tienen dónde acudir cuando se presentan los casos de violencia, y no perciben que se hayan tomado las medidas para que disminuyan dentro y fuera de los territorios comarcales.
- Los subsidios entregados por los gobiernos a las mujeres indígenas, por ejemplo, la Red de Oportunidades, en algunas ocasiones expone a las mujeres a más violencia porque son ellas las que tienen que controlar que el dinero no se invierta en alcohol y otros asuntos por parte de sus parejas.
- Las mujeres indígenas tienen problemas de acceso a ingresos propios, pero el dinero originado por los subsidios también es un desencadenador de conductas violentas de los hombres. La violencia en las relaciones de pareja aflora con el dinero y el alcohol, porque, en presencia de estos factores, los hombres actúan como lo que en realidad son, personas violentas sin ninguna capacidad ni interés de control; lo contrario sería una afrenta a su masculinidad dominante y machista.

La violencia contra las mujeres indígenas es un problema que amerita ser profundizado, sobre todo, en las diferencias que se advierten entre las diferentes etnias. Por otra parte, se necesita información estadística que muestre la realidad de la violencia en los territorios indígenas, construir indicadores especializados para las particularidades de ellas, y avanzar una institucionalidad con capacidad de atenderlas.

En los territorios indígenas, como en el conjunto del territorio nacional, rige la Constitución de la República, y las normas legales vigentes, en este caso, la legislación especializada que recae en la Ley 38 sobre violencia doméstica; el Código Penal (y sus reformas y su reglamentación); además de la Ley 82, la cual tipifica el femicidio y adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres, y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer (2013).

El problema fundamental es la aplicación de la protección a las mujeres indígenas, puesto que las barreras que impone la cultura y la solidaridad masculina, el incumplimiento de las autoridades locales (alcaldes y corregidores) para atender los casos de violencia hacia las mujeres, y la ausencia de ingresos propios por parte de las mujeres para trasladarse a las instituciones que, por lo general, están fuera de sus comunidades (Dirección de Investigación Judicial (denuncia) y fiscalías), hace difícil la denuncia y el seguimiento a sus casos.

Finalmente, se puede plantear que los problemas de violencia de las mujeres indígenas guardan relación con los que sufren las no indígenas, pero existen condiciones estructurales de carencias generadas por la pobreza y la exclusión que impiden respuestas a tiempo.



CAPÍTULO 7

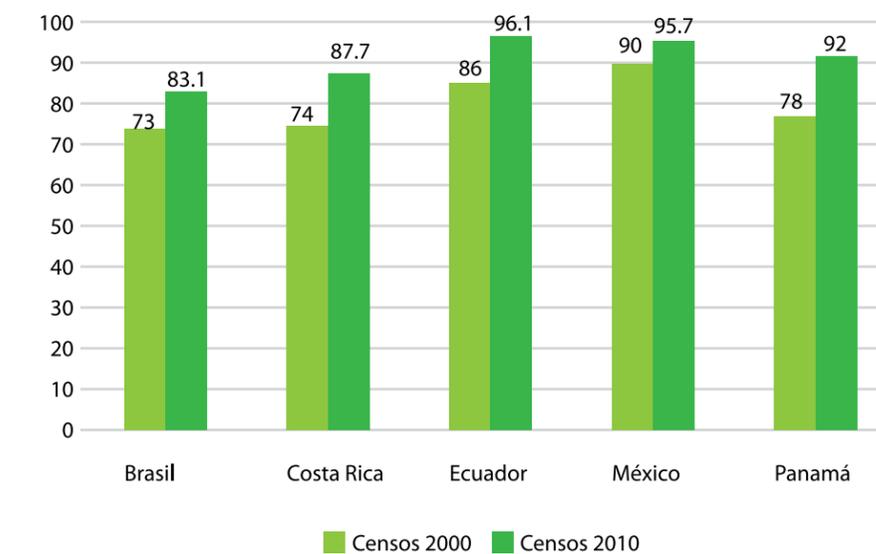
Las mujeres indígenas panameñas, ¿qué caracteriza su educación?

A Las mujeres y el derecho a la educación, comparación regional

El derecho a la educación, por los conocimientos que hoy se tienen, es un parte aguas entre las condiciones de discriminación y subordinación de las mujeres y la capacidad de agencia para decidir de forma autónoma e independiente la vida que cada quien considera que merece ser vivida.

En América Latina se constata el incremento sistemático de acceso al sistema educativo de niñas indígenas de 6-11 años en más del 90%.

Gráfica 6-1 América Latina (5 países): niñas indígenas de 6 a 11 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SISPPY y de procesamientos especiales de los microdatos censales de 2010, CEPAL/CELADE.



Las niñas, adolescentes y jóvenes indígenas de 12-22 años, también se beneficiaron con un mayor acceso a la educación formal, aunque su presencia disminuye a medida que aumenta la edad (CEPAL, 2014). En el marco regional los estudios de CEPAL muestran que “el porcentaje de las jóvenes indígenas de 20 a 29 años que lograron terminar al menos el nivel de escolaridad secundario (con 13 años de estudio o más) es menor al 15% en siete de los nueve países analizados. La proporción de las jóvenes no indígenas con al menos la secundaria completa es de dos a seis veces mayor.” (CEPAL, 2014, 133).

La realidad educativa de los pueblos indígenas muestra que ésta se brinda con escasos presupuestos de inversión y funcionamiento, en medio de condiciones de pobreza, lo cual afecta el estado de los servicios educativos que se ofrecen. Esto implica escuelas insuficientes, deterioro de la estructura y mobiliario escolar, donde la innovación y la tecnología no se utilizan para el aumento de la cobertura ni para elevar la calidad de la enseñanza, pues, en no pocos casos, los servicios elementales de agua, luz, saneamiento, entre otros no existen, lo cual, según CEPAL, mantiene la inequidad y las brechas de género. Por otra parte, se brega con docentes que requieren mayor conciencia sobre su rol y formación especializada en educación bilingüe intercultural.

La ausencia institucional también da cabida a que el enfoque intercultural y de derechos humanos, que implican el respeto irrestricto a la cultura e identidad de los pueblos indígenas y, por consiguiente, el establecimiento pleno de una educación bilingüe intercultural con enfoque de género en las comarcas, territorios y pueblos indígenas, no se desarrolle activamente. Doris Bill, con respecto a Panamá, dijo que problemas como el VIH/ITS, y el embarazo de escolares y adolescentes, guardan relación con la falta de programas de prevención integral e intercultural (Bill, 2012).

Las preocupaciones en educación se vinculan a la necesidad de preservar la identidad étnica, a favorecer el uso de su idioma que, en algunas familias, no se enseña a consecuencia de la discriminación. La escuela se erige en barrera para el uso de la lengua materna de los pueblos indígenas, igual sucede con su vestimenta. Muchas indígenas de diferentes etnias sostienen que cuando se les ve en medios de transporte e instituciones públicas con el vestido propio de su etnia, son discriminados.

1. Gasto público y pobreza

El gasto público en educación en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en Panamá fue del 3.5% en 2012, inferior al promedio regional de 5.0. El gasto público en educación pre-primaria en este país es de 0.1; en tanto en América Latina es de 0.3 y en la OCDE, 0.5.

La cobertura en primaria se sitúa por debajo del nivel en la OCDE (97%), pero es similar al promedio regional (91%); la tasa neta de matrícula por sexo de primaria es de 91% las mujeres y 92% los hombres. En la OCDE y América Latina es 97% y 90% para ambos sexos, respectivamente.

La esperanza de vida escolar en Panamá es un año menor al promedio regional y más de cuatro años menor al promedio de la OCDE. El país ha incrementado la cobertura en educación, en particular en pre-primaria.

La tasa neta de matrícula en pre-primaria ha aumentado en más de 50% desde el inicio de la década del 2000, con 64% para las mujeres y 63% de hombres, alcanzando niveles cercanos al promedio regional de 66% y 65%, respectivamente (OCDE/CEPAL/CAF, 2014).

B

Características educativas de la población indígena en general

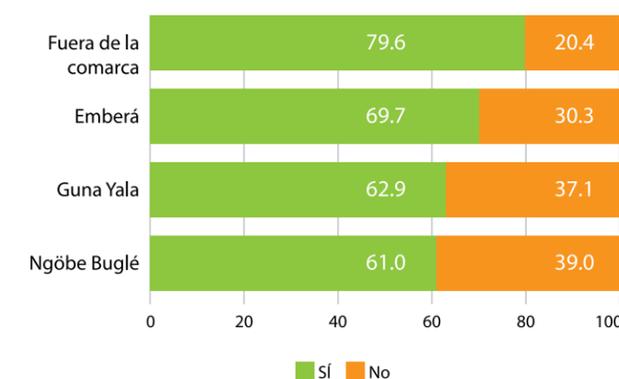
1. Población que sabe leer y escribir

El 15.5% de la población indígena de 10 años y más de edad (63,610 personas), no sabe leer ni escribir, respecto a la población indígena total (411592). 40,020 corresponden a mujeres y 23,690 a hombres (INEC, Censo 2010).

Las mujeres, tradicionalmente por las asignaciones de género, son excluidas de la educación formal. Es común entre las que entrevistamos, su continuidad en los estudios secundarios y otros, después de haber tenido hijos, o haberse separado de su cónyuge.

La educación entre las mujeres indígenas se observa como un bien positivo y negativo; positivo, porque les abre las puertas a una mejor situación económica, pero no tanto cuando atenta contra sus costumbres.

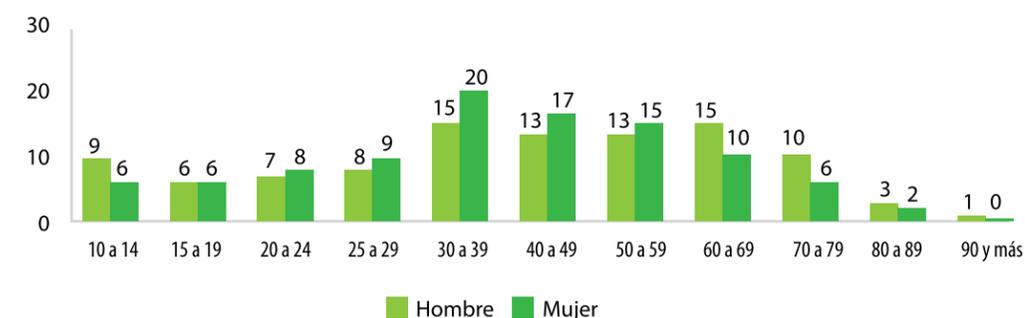
Gráfica 6-3 Porcentaje de mujeres que saben leer y escribir, según comarca: año 2010



Fuente: Contraloría General de la República Censo de Población y vivienda, 2010

En la gráfica 6-3 se observa que 20.4% de las mujeres indígenas que viven fuera de las comarcas, no sabe leer ni escribir. En Emberá-Wounaan hay un 30.3%, en Guna Yala 37.3% y en Ngäbe Buglé, 39%.

Porcentaje de mujeres indígenas que no saben leer y escribir por sexo, según edad: año 2010



Fuente: Contraloría General de la República, Censo de Población y Vivienda, 2010

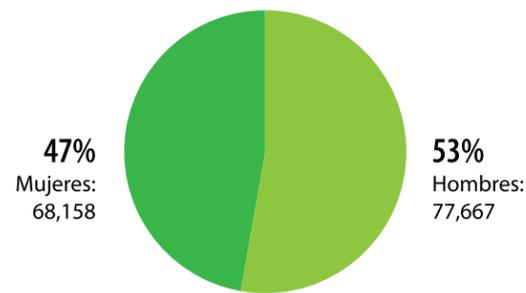
Por la importancia de la lectura y escritura, se destaca que 29% (11,577) de mujeres de 10 a 29 años declaró no saber leer ni escribir; en la edad de 10 a 14 años, que corresponde a los estudios de primaria, están 2,413 mujeres (6%); en el grupo de edad de 15 a 19, en el nivel medio, se reportaron 2,243 (6%).



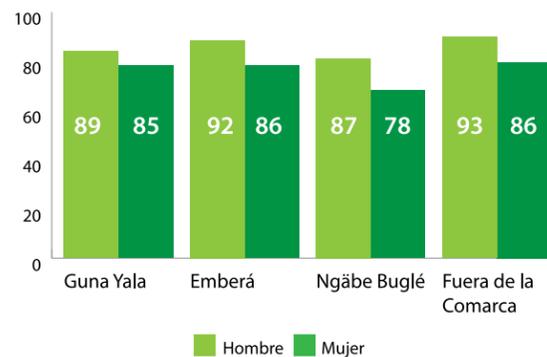
Es una tarea pendiente crear programas con enfoque de género para favorecer las competencias de lectura y escritura que permitan crear capacidades en las mujeres y logren desarrollarse en mejores condiciones.

2. Población que asiste a la escuela actualmente

Gráfica 6-5 Porcentaje de población indígena en la República que asiste a la escuela por sexo: año 2010



Gráfica 6-6 Porcentaje de población indígena de 4 a 18 años que asisten a la escuela, por sexo según comarca



Esta característica se estudia para personas de 4 o más años de edad, porque el sistema regular con carácter obligatorio inicia con el nivel de preescolar para niños de cuatro años (Ley 34, 1995).

La población indígena de 4 o más años de edad asciende a 359,837 personas y 35.4% asiste a la escuela, lo que representa 145,825 personas, de las cuales 47% son mujeres.

En el sistema educativo panameño es obligatorio acudir a la escuela a partir de los 4 años. Como se observa en el cuadro, la mayor asistencia se registra en las edades de primaria y premedia de 6 a 15 años, seguida del rango de 15 a 19 años, que corresponde a la media.

Los datos indican que las mujeres indígenas asisten a la escuela en un menor porcentaje que los hombres en todas las comarcas y fuera de ellas. Como se observa en la gráfica 6-6, en la comarca Emberá sólo 78% de las mujeres de 4 a 18 años están asistiendo a la escuela; en Guna Yala, 85%; y en Ngäbe Buglé, 86%.

Al analizar el nivel de instrucción, el 28.71% de las mujeres no tiene ningún grado de instrucción, lo que concuerda con el porcentaje que no sabe leer ni escribir; y hay un 29.7% que sólo tiene primaria incompleta. Estas situaciones reflejan las inequidades en las que viven las mujeres indígenas.

Cuadro 6-3. Distribución de Frecuencia de Personas Indígenas de la República de Panamá que asisten a la escuela por sexo, según edad: año 2010.

Edad(en años)	Hombre		Mujer	
	Sí	No	Sí	No
	100 (77,667)	100 (105,060)	100 (68,158)	100 (108,379)
0 a 4	2.6	4.2	2.7	3.9
5 a 9	35.8	4.5	38.5	4.3
10 a 14	34.6	1.7	36.5	2.4
15 a 19	16.9	8.5	14.2	11.0
20 a 24	4.1	13.4	3.4	13.8
25 a 29	2.0	12.5	1.9	12.8
30 a 39	3.9	55.1	2.8	51.8

Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. 2010



3. El sistema educativo según niveles

3.1 Nivel preescolar

El nivel preescolar está conformado por niños de 4 y 5 años. Consta de dos etapas: prejardín y jardín. Para el año 2012, la matrícula de preescolar en las comarcas indígenas ascendió a 15,725 estudiantes, 8,045 niños y 7,680 niñas que representa el 15.2% del total de niños y niñas, respectivamente.

El total de la matrícula se obtiene de 760 escuelas que representan el 20.3% del total y 326 aulas que ascienden al 7.8% de la totalidad. Son atendidos por 776 docentes que pertenecen al nivel preescolar oficial y particular, esto es el 14.1% del total de docentes de preescolar. El 99% de las escuelas pertenece al sector oficial.

En los últimos 10 años, el porcentaje de escuelas en ese nivel se ha duplicado, pasando de 10% en el 2002 a 20.3% en el 2012; y el porcentaje de niños y niñas indígenas en preescolar cambió de 6.2% a 15.2% en el período de referencia, lo que evidencia el aumento de cobertura.

En la gráfica se observa que los niños y niñas de prejardín que corresponden a 4 años de edad asisten en mayor porcentaje en Guna Yala, llegando al 85%; en Ngäbe Buglé sólo asiste 76% y en Emberá-Wounaan, 21%. La población infantil de 5 años de edad, en su totalidad, asiste al jardín en Guna Yala y en Ngäbe Buglé; mientras que en la comarca Emberá-Wounaan sólo el 20% de las niñas y 23% de los niños, lo que significa que promover la cobertura preescolar es una tarea pendiente.

Cuadro 6-4. Porcentaje de Población Indígena de la República de Panamá por sexo según nivel de instrucción: año 2010

Nivel de instrucción	Hombre	Mujer
Total	100% 183,026	100% 176,811
Ningún grado	20.26	28.71
Pre-escolar	4.92	5.00
Enseñanza especial	0.22	0.22
Primaria incompleta	29.93	29.67
Primaria completa	17.49	15.70
Vocacional	0.54	0.38
Secundaria incompleta	17.48	13.40
Secundaria completa	5.98	4.09
Universitaria	2.75	2.39
No declarado	0.44	0.44

Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. 2010

3.2 Nivel de primaria

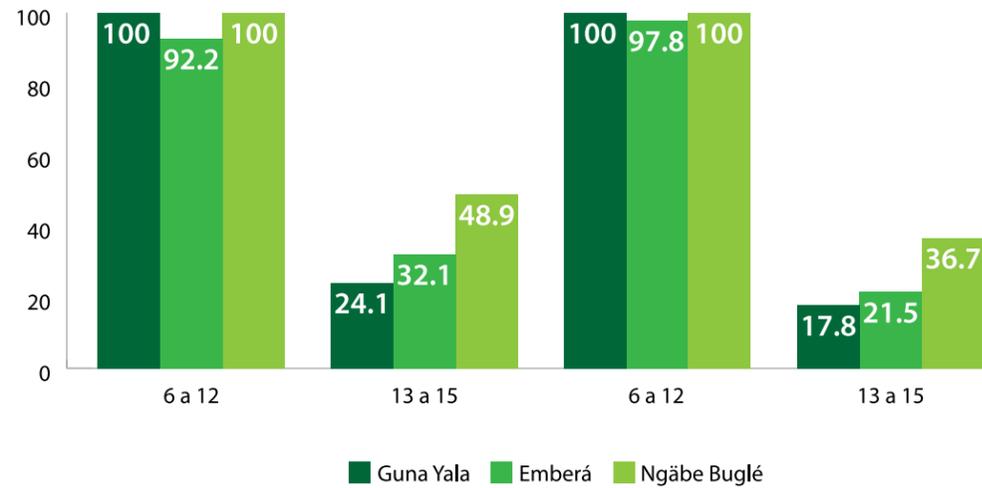
En el año 2012, la población de niñas indígenas de primero a sexto grado era de 27,789 y representaba el 12% de la población femenina que asistía a esos grados en el país, observándose un leve ascenso con respecto al año 2002, que correspondía al 10% de las niñas que asistían a primaria en el país.

Al comparar las variaciones con respecto al 2002, el número de escuelas para el 2012 era de 456 y representaba el 13% del total de escuelas del país, y sólo tuvo un aumento de 1% en los 10 años. El total de aulas varió de 12.4% a 9.4%. El porcentaje de docentes cambió de 13.7% a 10.1%, lo que indica menos aulas y docentes.

La gráfica 6-8 muestra que en Guna Yala y Ngäbe Buglé, el 100% de los niños y niñas de 6 a 12 años asisten a algún grado escolar de primero a sexto. En la comarca Emberá hay 3% de niñas de 6 a 12 años que no asisten a la escuela y 7% de los niños. Los datos indican que estamos próximos a lograr la universalización de la educación en primaria que indica el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio para el 2015.



Gráfica 6- Porcentaje de de niños y niñas que asisten a los grados de primero a sexto, por sexo, según edad y comarca, año 2010



Queda pendiente estudiar el rezago escolar, toda vez que el 17.8% de niñas de 13 a 15 años en la comarca Guna Yala aún está en primaria; en la comarca Emberá es el 21.5% y en Ngäbe Buglé, 36.7%. La extra-edad es consecuencia de circunstancias culturales, económicas, sociales o de organización del sistema educativo (Subsecretaría de Educación Pública, 2011).

Es importante implementar programas que apoyen a estos estudiantes para que continúen en el sistema educativo, pues el rezago conduce a la deserción.

En las pruebas de Logros Nacionales del Ministerio de Educación de 2005, los estudiantes de las escuelas indígenas de tercer grado obtuvieron los menores puntajes promedios; en una escala de 0 a 100, en matemáticas 38.3, español 29.3, ciencias naturales 35.1 y en ciencias sociales 38.1. En sexto grado también obtuvieron los menores puntajes promedios: en español 23.2, en matemáticas 35.9, en ciencias naturales 37.2 y en ciencias sociales 37.1 (Ministerio de Educación, 2006, págs. 36-37)⁵⁸

En el año 2012, las alumnas de educación primaria en las comarcas indígenas mostraron mejores resultados educativos que los varones. Entre los alumnos aprobados se observó:

1) que están por debajo del promedio nacional (93.45%), especialmente el alumnado ngäbe buglé (83.50%), seguido del emberá (87.92) y el de Guna Yala (88.44%). En el plano nacional el promedio para las mujeres fue de 94.41% y de 92.56% para los hombres.

2) que en la comarca Emberá los varones tienen un promedio de aprobación levemente mayor que las mujeres con 88.33%, mientras que para ellas fue de 87.44%. En las otras áreas comarcales, el promedio de aprobación de las alumnas es mayor, Guna Yala con 89.57% y en Ngäbe Buglé fue de 84.21%; en cambio, para los varones fue de 87.41% y 82.87%, respectivamente.

Por otra parte, es necesario realizar estudios que exploren adecuadamente las diferencias entre estos alumnos y con los alumnos no indígenas. En cuanto a las pruebas que se aplican para evaluar competencias adquiridas en español, matemáticas y ciencias naturales, como LLECE, que son en idioma español, aún no se hacen en lengua materna de pueblos indígenas, lo que obviamente influye en los resultados académicos.

⁵⁸ Los datos del SERCE son del año 2006 y los estratos son urbano Rural (los puntajes de las escuelas están unidos con los rurales).

3.3 Nivel de premedia y media

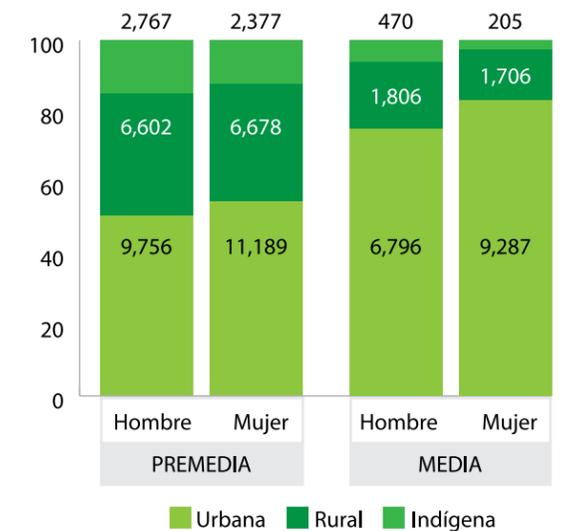
El número de escuelas de premedia y media en las comarcas indígenas cambió de 16 a 169, en el período 2002 - 2012. El porcentaje de la matrícula indígena con respecto al total, en el 2002, fue de 1,8% y llegó a 6.0% en el 2012.

La población de niñas indígena que asiste a escuelas de premedia y media representa el 5% de la población total femenina que asiste a premedia y media en el país, y el porcentaje de niños es de 7%.

Se observa en la gráfica que sólo 11% de las graduadas en la República son indígenas. Preocupa que el porcentaje de deserción en las mujeres indígenas alcance el 46% del total de desertoras del país, por lo que se espera que con la ejecución de la Beca Universal este porcentaje disminuya. Por su parte, los hombres indígenas desertores son el 29% del total ese segmento.

En el nivel de educación media⁵⁹, que es imprescindible para acceder a una educación universitaria que les permita una formación profesional, las mujeres presentan mayor inequidad con respecto a los hombres: por cada dos hombres que se gradúan de la educación media, se gradúa una mujer. El porcentaje de desertoras es de 4.5% del total.

Gráfica 6-9. Graduado(a)s de Media y Premedia en la República por área: año 2013



3.4 Nivel universitario

Son pocos los que cursan estudios universitarios, lo que produce gran inequidad para estos grupos que requieren de técnicos y profesionales que contribuyan con la dirección de organizaciones sociales que empujen transformaciones en las nuevas constituciones nacionales que mejoren las posibilidades de accesos y culminación de estudios para individuos indígenas (Mato, 2010).

Como se observa en la gráfica 6-10, en las comarcas Emberá-Wounaan y Ngäbe Buglé el porcentaje de mujeres con estudios universitario es inferior al 1%; y en Guna Yala, apenas llega al 1.5%.

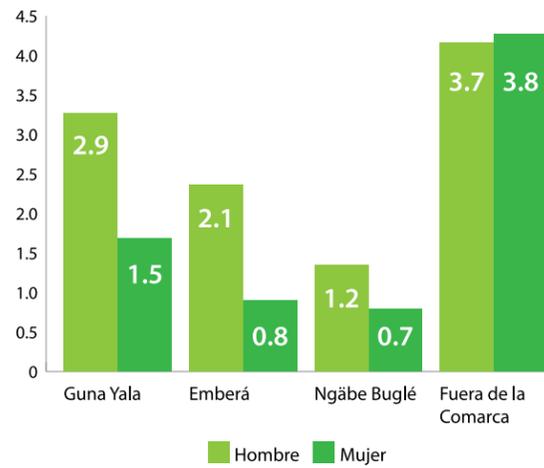
La Universidad de Panamá, con la finalidad de acceder a lugares lejanos de la geografía y brindar la oportunidad del acceso de la Educación Superior a los sectores marginales del contexto social, creó el 10 de junio de 2010 (Universidad de Panamá, 2011) los programas anexos en Ustupo, Cartí y Narganá en la comarca Guna Yala, y en Kankintú, en la comarca Ngäbe Bugle. Constituyen un eje de formación universitaria que ofrece la oportunidad de formación y capacitación a personas de contexto social desfavorable (Universidad de Panamá, 2014). Se ofrecen carreras como Formación pedagógica y Turismo sostenible y comunitario.

Para el primer semestre del 2014, en el Anexo de Guna Yala se matricularon 28 mujeres y 30 hombres (Universidad de Panamá, 2014). Esto implica que, aunque su creación está orientada a la inclusión de

⁵⁹ Incluye educación vocacional.



Gráfica 6-10. Porcentaje de Población indígena con nivel de instrucción universitario por sexo, según comarca: año 2010



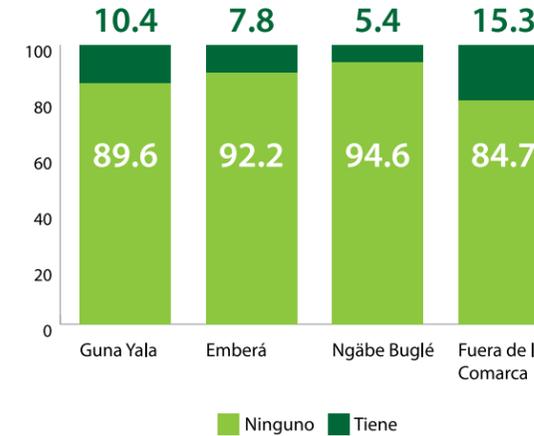
los individuos y constituyen un avance, no resuelven el problema de exclusión (Mato, 2010). Se requiere mejorar todos los niveles educativos. Al disminuir la repitencia y deserción en el nivel primario, esto redundará en mayor matrícula en la media, y el apoyo que se haga para aumentar el número de graduados de la media influirá en una mayor matrícula de nivel superior. Es importante que ya se cuente con dependencias universitarias en el área.

Por otra parte, es importante que se desarrollen programas de becas e incentivos para que docentes experimentados brinden servicios en las áreas indígenas.

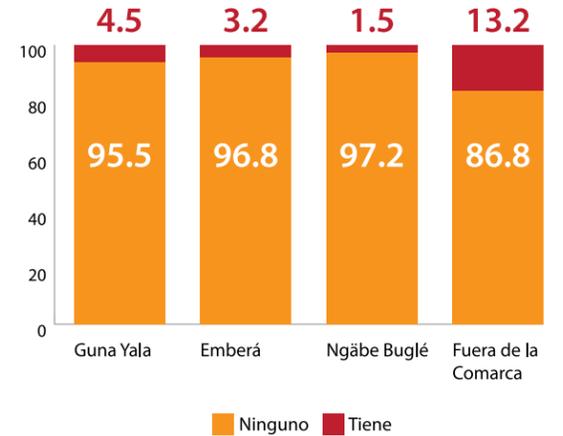
De acuerdo con el cuadro 6-5, en el grupo Ngäbe Bugle, en los cinco años, aspiran a entrar a la Universidad de Panamá más hombres que mujeres. En el grupo guna y emberá-wounaan se presenta la situación contraria, en todos los años aspiran más mujeres que hombres.



Gráfica 6-11. Porcentaje de hombres indígenas en la República que tienen título según comarca: año 2010



Gráfica 6-12. Porcentaje de mujeres indígenas en la República que tienen título según comarca: año 2010



Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. 2010

Cuadro 6-5. Porcentaje de estudiantes que aspiran a ingresar a la Universidad de Panamá por sexo, según grupo indígena: año 2010-2014

Grupo indígena	2010		2011		2012		2013		2014	
	Mujer	Hombre								
Total	469	515	562	489	541	520	708	677	664	556
Ngäbe Bugle	48.6	56.7	50.4	63.2	49.5	59.6	54.5	62.2	57.8	64.0
Guna	39.4	31.7	35.8	26.0	36.4	29.0	25.0	20.8	28.0	28.4
Emberá	9.4	8.9	9.8	9.2	7.8	6.2	13.0	13.1	9.3	4.9
Otro	2.6	2.7	4.1	1.6	6.3	5.2	7.5	3.8	4.8	2.7

Fuente: Elaboración propia con matriz de datos de Universidad de Panamá. Dirección General de Admisión

Por el número reducido de graduados de media y de universidad, son muy pocas las mujeres que tienen títulos, situación que incide en forma desfavorable para la consecución de empleos mejor remunerados que les permitan tener las condiciones básicas en su vivienda.

Algunas mujeres participantes en el proceso de consulta revelaron que las carreras a las que habían accedido cuando se trasladaron a estudiar fuera de sus comarcas, están vinculadas a la docencia y educación para el hogar, correspondiente con la división sexual del trabajo predominante en esta sociedad. Se hizo esfuerzo por obtener datos de las carreras a las que accede la población indígena en la Universidad de Panamá, pero no se logró el desglose, sólo cantidades globales por etnia contenidas en el cuadro 6-5.

4. Educación Intercultural Bilingüe

Toribia Venado, en la sistematización que hace del desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en Panamá, ubica el origen en la Reforma Educativa de 1975, derogada en 1979.

La autora aclara que a pesar de la derogación, la EIB se mantuvo debido a la política desplegada por el liderazgo de los pueblos indígenas.

Este programa creó "alfabetos para seis idiomas indígenas e inicia la investigación lingüística dando como resultado la elaboración de 32 textos y materiales de apoyo para la alfabetización en cada una de las lenguas a nivel primario y de adultos así como para el estudio del español como segunda lengua" (OEI, 2009: 9).

En 1998 se creó la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas⁶⁰, se desarrolló el Programa para el Desarrollo de la Educación Bilingüe, los planes de alfabetización para la población adulta y el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. El estudio de OEI indica que el nuevo plan no contó con asignaciones presupuestarias para ejecutarlo en las comarcas indígenas.

En 2007 se creó en el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, mediante decreto educativo 274 de 2007, la cual garantizaría la aplicación del currículo en todos los niveles y modalidades en las comunidades indígenas (Ley 47, Art 153). Finalmente en el 2010, el expresidente Ricardo Martinelli sancionó la Ley 88 del 22 de noviembre de 2010.

En esa normativa se considera el reconocimiento de las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas (Ley 88, 2010, pág. art 1), los cuales tendrán que ser impartidos de forma conjunta con el idioma español. Esto es una obligación para todos los centros educativos oficiales y particulares del país.

⁶⁰ Decreto Ejecutivo No. 94 de 25 de mayo de 1998. Ministerio de Educación. Por la cual se crea la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas



El Ministerio de Educación, mediante la Dirección de Educación Intercultural, es responsable de implementar este sistema en las escuelas oficiales y particulares en todas las áreas comarcales, tierras colectivas y con alta densidad indígena (Ley 88, 2010, Cáp. II y III).

Parte del desarrollo de la EIB es la Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe en la Universidad Especializadas de las Américas (UDELAS). La Universidad de Panamá, por su parte, incorporó en el plan de desarrollo institucional 2012-2016, una política de inclusión social y, el 19 de septiembre del 2012, creó mediante resolución 16-12 del Consejo Administrativo, la Oficina de Pueblos indígenas para el desarrollo de la investigación científica y la difusión del conocimiento sobre estos pueblos.

Las necesidades especiales de educación en las comarcas indígenas en Panamá, según los testimonios de las mujeres que participaron en este diagnóstico, están dirigidos a hacer posible la contratación de educadores bilingües y desarrollar escuelas completas de pre-media y media. Otras mejoras planteadas son la habilitación de comedores escolares, así como de bibliotecas, salones de informática, internet y tele-básica.

A las mujeres les preocupa la cantidad de adultas y jóvenes que no saben leer ni escribir, lo cual afecta la formación de la niñez y la adolescencia. Las mujeres en estas condiciones son las más afectadas. Las carencias educativas privan a la población de oportunidades, en especial, de competencias para la inserción laboral y de capacidades para romper el contexto que reproduce la pobreza.



CAPÍTULO 8

Condición económica de las mujeres indígenas, empleo e inserción laboral

La CEDAW, convención de la que Panamá es signataria, establece que se adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el empleo y garantizar con ellas el derecho humano inalienable al trabajo. Garantizar el disfrute de estos derechos, implica, desarrollar redes y plataformas de servicios para el cuidado familiar.

“No hay fuentes de empleo en las comarcas; las artesanas sobreviven, es subsistencia. No hay opción. Las que se preparan académicamente trabajan fuera de la comarca. Hay plazas de poca remuneración. Las mejores se dan a las latinas por estar mejor preparadas. A las ngäbes le dan trabajo manual, se vive discriminación y los hombres tienen mejor situación” (Entrevista a mujer ngäbe).

Las mujeres indígenas en el país no logran el ejercicio de estos derechos. Aunque existe la Ley 4 de enero de 1999 sobre igualdad de oportunidades, que consagra el derecho al trabajo y desarrolla los contenidos de la CEDAW, su aplicación es imperceptible para las mujeres indígenas. Carecen de empleo de calidad, no hay remuneración en muchos casos, no hay derechos laborales, seguridad social ni jubilación.

A Mujeres indígenas, trabajo con identidad y dignidad

“Si las mujeres tienen trabajo remunerado, su actitud es más independiente, se da menos violencia, pues ella contaría con ingresos” (CONAMUIP).

“Mi madre me enseñó a tener mi propia finca de plátano. Mamá compró su motor, se veía como alguien con plata. Mama quería tener autoridad, mandar, tener su finca, motor y piragua” (Mujer líder emberá).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en 2015 por Panamá, identifica la necesidad de que se adopten medidas que le garanticen a los trabajadores indígenas *“protección efectiva en esta materia, en la medida en que no estén amparados eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general”*.

Es un hecho la participación activa de las mujeres indígenas en la economía, hace que la subsistencia sea posible. Esto convive con el predominio patriarcal, con relaciones jerarquizadas que discriminan y con la violencia machista. Sin embargo, hay un sentido distinto a lo que identificamos como asignaciones sexuales en la economía de las mujeres urbanas no indígenas.

“En la comarca Ngäbe Buglé no hay empleo, por eso se migra. Para las mujeres Bribri no hay trabajo remunerado. Existe autoproducción. El trabajo no remunerado de los hombres es muy poco y no apoyan a la mujer en la casa, o buscan agua al río”, manifestó una dirigente emberá.

Las mujeres wounaan dicen que “en los pueblos no hay empresas”, y que “ellas se emplean cuando salen del pueblo. El trabajo es para la autosostenibilidad”.



B Una mirada desde América Latina a las mujeres indígenas panameñas en la economía

El estudio sobre las mujeres indígenas de CEPAL (2013) expresa que la participación de las mujeres indígenas en la actividad económica, vista desde los datos censales se caracteriza por la heterogeneidad. Para el caso de Panamá se muestra que sólo “un 19% de las mujeres indígenas son activas, mientras que en Ecuador más de la mitad forma parte del mercado laboral (54.6%)” (CEPAL, 2013: 94), las bajas tasas de participación económica de esta población se consideran como un patrón sistemático, excepto para Ecuador y Uruguay (53.4%). En estos dos países, dichas tasas superan a las de las mujeres no indígenas.

CUADRO 19
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA
(PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS) SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA, SEXO
Y ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Total				Urbana				Rural			
	Mujer		Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		Hombre	
	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI
Panamá, 2010	19.3	44.4	68.7	76.8	31.7	50.4	77.1	77.4	14.7	27.1	65.4	73.2
Colombia, 2009	20.9	36.1	57.8	70.3	32.2	46.8	62.2	69.7	16.7	33.3	56.3	72.1
Costa Rica, 2011	27.4	36.3	67.3	72.2	37.2	46.1	70.5	72.1	18.0	24.2	64.7	72.6
Nicaragua, 2005	28.7	33.4	72.7	75.8	37.0	42.1	65.7	70.2	20.4	18.6	78.7	83.6
México, 2010	31.5	38.0	78.9	77.4	39.9	41.6	79.9	77.5	20.4	21.6	77.8	77.0
Perú, 2007	37.5	38.8	71.8	73.7	43.1	42.0	71.4	72.6	29.3	20.5	71.9	79.1
Brasil, 2010	47.2	53.7	85.7	74.4	55.1	55.1	74.9	75.0	39.3	44.8	88.0	71.2
Uruguay, 2011	53.4	50.2	73.8	71.4	53.6	50.3	73.6	71.1	46.9	43.2	77.7	78.3
Ecuador, 2010	54.6	42.9	78.8	78.0	60.0	47.0	83.5	77.1	32.9	34.3	77.3	79.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales. CEPAL/CELADE.

I: indígena; NI: no indígena.

Nota: Los países están ordenados en forma creciente según la tasa de participación total de las mujeres indígenas.

Otra característica importante que se muestra es que las tasas de participación de las mujeres indígenas en el ámbito rural son más bajas que en el urbano. También, que los hombres tienen las mayores tasas de participación económica, independientemente de su razón étnica y, es entre las mujeres indígenas y no indígenas, donde menores diferencias existen. Con lo cual, se considera en el estudio que “la variable étnica no es la que más afectaría a las mujeres a la hora de ingresar en el mercado de trabajo” (CEPAL, 2013: 95)."

“Las mujeres se suman a trabajo remunerado cuando tienen necesidad y tienen la oportunidad. Sus necesidades y la de sus hijos las obliga” (Mujeres Bribri).

El estudio de CEPAL indica que se requiere “una redefinición del trabajo rural de la mujer tanto indígena como no indígena, con categorías que permitan visibilizar el trabajo no remunerado, y por lo tanto no declarado como tal” (CEPAL, 2013: 96). Por otro lado, las condiciones de pobreza y extrema pobreza predominante en el territorio indígena, la elevada discriminación racial y la racialización de la política pública generan una exclusión estructural que limita el acceso a oportunidades, a empleos de calidad e ingresos, correspondientes con el trabajo invertido en los productos que crean las mujeres indígenas.

C Participación económica de las mujeres en las comarcas indígenas

A pesar de las normativas firmadas en las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007, que les garantizan a sus habitantes gozar de todos los derechos laborales que se establecen a nivel internacional y nacional, y no ser objeto de discriminación, los datos muestran que las condiciones laborales son desfavorables para estas comunidades.

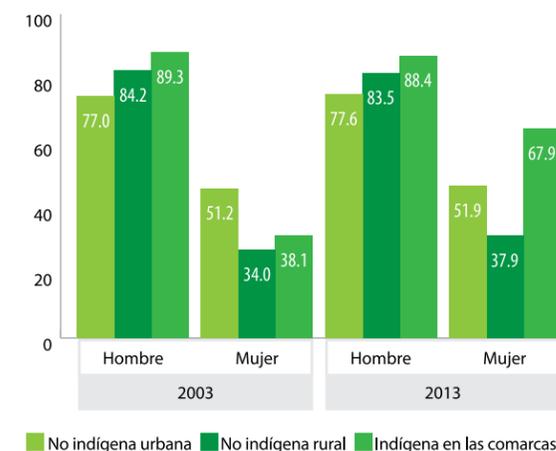
La tasa de participación económica que mide el grado de participación de la población en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando trabajo de 15 años y más, comparando el 2003 con el 2013, según la Encuesta de Mercado Laboral del INEC, permite observar lo siguiente:

- La oferta de trabajo se ha incrementado en las mujeres indígenas significativamente de 38.1% a 67.9%;
- en los hombres indígenas se observa un leve decrecimiento; y,
- las mujeres rurales no indígenas presentan tasas de participación menores a las de las comarcas indígenas.

Lastarria-Cornhiel, 2008 citado por CEPAL 2013, atribuye este fenómeno a realidades nacionales diferentes, especialmente donde se han producido cambios en los sistemas de producción agroindustrial orientados a la exportación, que generaron un aumento en la ocupación femenina en las zonas rurales, mientras que en otros países las condiciones de desarrollo de la economía nacional no han abierto estas posibilidades.

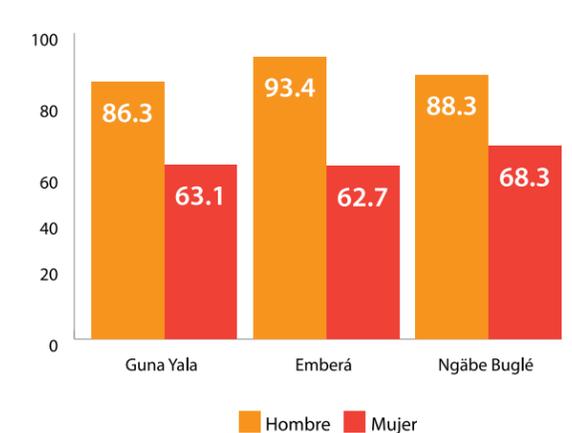
El análisis de la actividad económica por comarca, presenta la menor tasa (62.7%) en la comarca Emberá y la mayor (68.3%) en Ngäbe Buglé. Algunos factores que pueden influir en estos indicadores son los niveles de educación formal, las economías de subsistencia y las funciones tradicionales de las mujeres que consideran su trabajo como una ayuda y no como un trabajo remunerado.

Gráfica 8-1. Tasa de participación económica por sexo según área: 2003 y 2013



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, 2013

Gráfica 8-2. Tasa de participación económica por sexo según comarca: 2013



Fuente: Elaboración propia. Microdatos-Encuesta Mercado Laboral, INEC, 2013



1. Ramas económicas donde laboran las indígenas

En la rama económica de agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios conexas tienen mayor presencia las mujeres indígenas de Ngäbe Buglé con 79.7%; seguido de las emberá, con 37.7%, mientras que las de Guna Yala, sólo 2.3%.

Las mujeres de Guna Yala trabajan mayoritariamente (78.7%) en el suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado. Esto puede relacionarse con el hecho que ha incrementado, en esa área, la actividad turística a raíz de que se puede llegar hasta el Puerto de Cartí por vía terrestre. En esta misma rama trabaja 50% de las mujeres de la Emberá y 11.0% de las de Ngäbe Buglé. Se observa, además, que las mujeres indígenas siguen trabajando principalmente en el sector primario, donde reciben salarios bajos sin previsión social.

Las mujeres organizadas de Bribri, Naso Guna Yala, Ngäbe Buglé y Emberá desarrollan en sus territorios proyectos de turismo rural con buen resultado y por los que obtienen mejores ingresos.

“Para las mujeres gunas, el ingreso viene por la mola y el turismo. Las fuentes de recurso vienen de cooperativas, pequeños negocios y prestamistas. En las islas más lejanas, las mujeres son socias de cabañas turísticas” (CONAMUIP).

Cuadro 8-1.
Porcentaje de trabajadores(as) por comarca según rama de actividad: año 2013

Rama económica	Guna Yala		Emberá		Ngäbe Buglé	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios conexas	71.8	2.3	78.4	37.7	84.8	79.7
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	4.2	78.7	0.5	50.0	1.5	11.0
Transporte, almacenamiento y correo	5.5	8.3	0.5	5.7	6.7	6.3
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	4.6	3.2	3.2	3.8	2.8	1.4
Otras	13.9	7.4	17.3	2.8	4.1	1.6

Elaboración Propia microdatos Encuesta del Mercado Laboral. 2013. INEC. Contraloría General

“Las mujeres Naso Tjër-di trabajan en la siembra de plátano, tienen un huerto que es para el consumo y, algo, muy poco se vende en la comunidad, es un trabajo colectivo de las mujeres”. “Da poco recurso, pero hacemos otras cosas, rifa, pesca, sopa, queque... Las mujeres hacen de todo, producen plátano, yuca, artesanía (sombreros, recordatorio), mantillas para bebé. Son meseras, cuidan niños, niñas. Todos tienen que contribuir con la limpieza, los niños incluidos. Los jóvenes y niños estudian, salen al colegio (viajan), la mensualidad del bus es de 40 balboas por mes y se tiene que sacar de algún lado” (Entrevista a mujeres Naso-Tjër-di).



2. Ocupaciones donde se desenvuelven las indígenas

Cuadro 8-2.
Porcentaje de trabajadores(as) por comarca, según grupo ocupacional: año 2013

Grupo ocupacional	Guna Yala		Emberá		Ngäbe Buglé	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	7.1	14.2	4.9	7.5	7.4	6.5
Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza	68.2	2.3	72.4	37.4	78.9	78.5
Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines	10.0	75.8	2.2	48.6	2.0	11.4
Otros	14.6	7.8	20.5	6.5	11.7	3.5

Elaboración propia microdatos, Encuesta del Mercado Laboral. 2013. INEC. Contraloría General

El análisis de los grupos ocupacionales permite observar que el 78.5% de las mujeres de la comarca Ngäbe Buglé se desenvuelve en ocupaciones agrícolas como trabajadoras agropecuarias, forestales, de la pesca y caza, mientras que en Emberá 37.4% se desenvuelve en estas ocupaciones y en Guna Yala, sólo 2.3%.

Las mujeres de Guna Yala se dedican a la artesanía en un 75.8%; las emberá en un 48.6% y las de Ngäbe Buglé, 11.4%. Hay 14.2% de mujeres gunas que se ocupan en el comercio como trabajadoras de servicios y vendedoras en mercados; las emberá-wounaan, por su parte, representan el 7.5% y las ngäbes buglé, 6.5%.

Las principales ocupaciones de mujeres indígenas en Panamá guardan relación con la agricultura y la venta de artesanía, lo que implica empleos precarios que no producen bienestar al no lograr jornadas laborales bien remuneradas.

“Las mujeres trabajan artesanía y la venden. Crían pollo, chanco. Ahora siembro maíz para mi abuela. También o arroz. Lo que genera más ingreso es la venta de banano y plátano. En la parte del cuidado del hogar, el hombre no apoya”. (Mujeres Bribri).

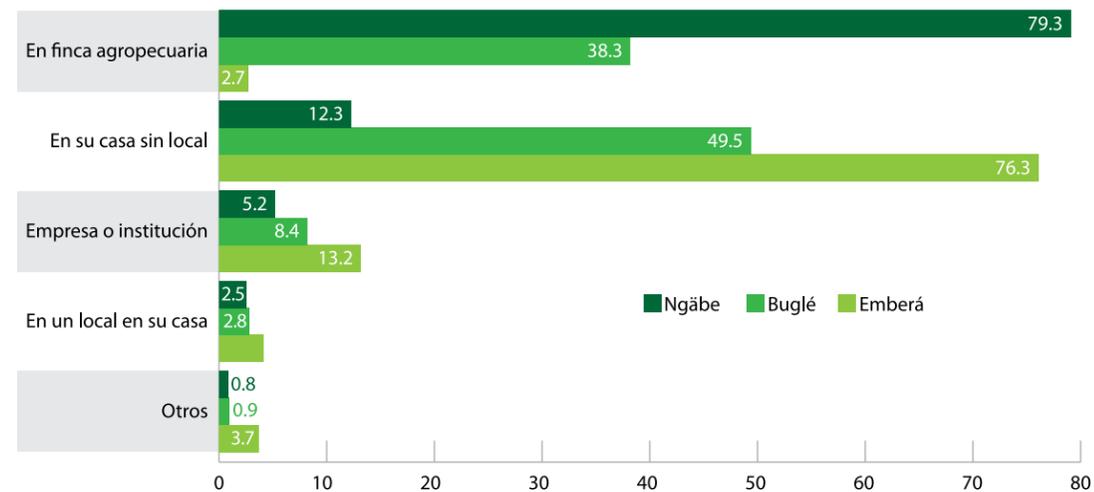
Las mujeres Bribri, cuando van al campo, al regreso o al día siguiente deben cubrir los quehaceres de la casa. Las tareas no se redistribuyen a otras personas. Entre las mujeres Naso Tjër-di, los demás familiares apoyan, pero el peso del trabajo recae en la mujer adulta. Las mujeres emberá señalan que cuando la mujer trabaja fuera o sus padres van al campo, la niña mayor es responsable de cuidar a los otros.



3. Lugar de trabajo de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas de la comarca Ngäbe Buglé trabajan en fincas agropecuarias en un 79.3%; en tanto, 12.3% en su casa sin local; 5.2% en una empresa o institución y 2.5% en un local en su casa.

Gráfica 8-3. Porcentaje de trabajadoras indígenas según el lugar de trabajo por comarca: año 2013



Elaboración Propia microdatos Encuesta del Mercado Laboral. 2013. INEC. Contraloría General

Las mujeres de Guna Yala trabajan, principalmente, en su casa sin local, representan el 76.3%; mientras que 13.2% en una empresa o institución; 4.15% en un local en su casa y 2.7% en una finca agropecuaria.

En la comarca Emberá 49.5% de las mujeres trabaja en su casa sin local, 38.3% en finca agropecuaria, 8.4% en una empresa o institución y 2.8% en un local en su casa.

Como se observa, las mujeres indígenas, principalmente las insertas en la actividad de la artesanía, hacen de su vivienda una unidad productiva desde la cual contribuyen con el sostenimiento de la familia. Las de Naso Tjër-di, señalaron que preparan queque, tamal, empanada, hacen comida y venden en la comunidad, la escuela y a los transportistas que bajan al pueblo.

Para las mujeres ngäbes, aquella que no sale a trabajar, se dedica a la artesanía. Tejen y ven lo hijos. No los descuidan y se distribuyen su tiempo para todo.

“En los territorios emberá, en cada comunidad hay una asociación de mujeres organizada para obtener ingresos propios. Son organizaciones de mujeres artesanas, con personería jurídica. Hay dos organizaciones de mujeres en Ipeti, y en Piriati. Las mujeres venden paquetes turísticos y son mujeres activas en la venta. Se ayuda a las mujeres a desenvolverse, a tener ingresos y no depender del marido que les mande dinero” (Entrevista a mujer líder emberá).



4. Tipos de trabajadoras

Cuadro 8-3 Porcentaje de trabajador(a) por Comarca, según tipo de empleado: año 2013

Tipo de trabajador	Guna Yala		Emberá		Ngäbe Buglé	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
	100	100	100	100	100	100
Empleado del gobierno	6.7	4.6	9.2	4.7	3.6	1.9
Empleado de empresa privada	7.5	5.0	10.8	0.9	7.9	0.8
Por cuenta propia	74.1	81.7	68.6	61.7	56.6	34.3
Trabajador familiar	8.4	6.4	10.8	30.8	29.9	61.9
Otros	3.3	2.3	0.5	1.9	2.0	1.1

Elaboración Propia microdatos Encuesta del Mercado Laboral. 2013. INEC. Contraloría General

En Guna Yala, el 81.7% de las mujeres es trabajadora por cuenta propia. En la comarca Emberá es el 61.7% y en Ngäbe Buglé, 34,3%. Esta situación implica bajos salarios y falta de seguridad social.

En la comarca Ngäbe Buglé, 61.9% de las mujeres declaró ser trabajadora familiar; en tanto, en Emberá, fueron el 30.8%.

5. Salarios mensuales de cuenta propia

Ser trabajador por cuenta propia implica empleos precarios, de baja calificación y de baja remuneración. Como se muestra en el cuadro 8-4, el 93.9% de las mujeres en Guna Yala que trabajan de esa forma declaró un salario de 2 a 101 balboas mensual. Similar situación se encontró en Emberá (86,4%) y en Ngäbe Buglé (85.1%).

Este tipo de empleo, en razón de las condiciones de pobreza en las áreas indígenas, no permite relaciones de intercambio favorable para los productos que las mujeres crean, mengua sus capacidades y liderazgo para cambiar una realidad que les oprime.

Cuadro 8-4 Porcentaje de trabajadoras(es) por cuenta propia, por comarca según salario mensual: año 2013

Salario Mensual en balboas	Guna Yala		Emberá		Ngäbe Buglé	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
	100	100	100	100	100	100
2-101	83.3	93.9	61.4	86.4	76.7	85.1
102-201	10.1	5.0	24.4	6.1	19.4	10.8
Mayor a 202	6.5	1.1	14.2	7.6	3.9	4.1

Elaboración propia microdatos Encuesta del Mercado Laboral. 2013. INEC. Contraloría General

“La mujer emberá es muy trabajadora, la artesanía tradicional la innovamos para la venta, pero no se logra vender. La venta es poca. En dos semanas se venden dos canastas de 70.00 balboas. No hay mercado para ello” (Mujer líder de Emberá).

“Las mujeres ngäbes en las bananeras y en el trabajo doméstico no son bien remuneradas. Siempre ha sido así, no ha cambiado, cada día es peor, pues la canasta básica está alta” (Mujer líder de Ngäbe Buglé).



Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en las comarcas indígenas, el 95.9% de las trabajadoras(es) *pobres* se dedica a trabajos por cuenta propia o familiares. (MEF, 2012).

El Gobierno, en 2007, creó la Red de Oportunidades para las familias. Sobre este programa, la presidenta de la Coordinadora de Mujeres Ngäbes considera que es un ingreso con el cual muchas de ellas generan pequeños negocios, como tiendas, ventas de artesanía y comida, entre otros. No obstante, se observa la necesidad que avancen los planes gubernamentales que promuevan el desarrollo humano y los subsidios favorezcan los cambios que generen empleos de calidad.

Se observan, también, la existencia de proyectos que con consecuencias no intencionadas afectan los patrones de consumo de la población, como son el auspicio de panaderías que introducen el consumo del trigo en detrimento de los cultivos que se producen localmente. Se instalan tiendas que venden productos con contenidos elevados de azúcar, desplazando el consumo de frutas de temporada.

En las entrevistas a autoridad de la CNB, se señala que *“las mujeres generan ingresos, pero falta creatividad, empoderamiento sobre su cultura; hay mucha riqueza, pero hay que saber emprender un negocio y ser empresario. Todo el mundo tiene posibilidades. La gallina da ingreso, pero hay un problema de administración”*. La política pública en tales circunstancias tendrá que invertir en crear capacidades humanas para que las mujeres puedan acceder a oportunidades e insertarse en los negocios de turismo, transporte y desarrollo productivo.

6. Jornadas de trabajo

Las mujeres indígenas, dedicadas, principalmente, a las ocupaciones tradicionales del sector agropecuario, ventas de artesanía, y por cuenta propia, trabajan jornadas parciales. En el cuadro 8-5 se observa que el 57.1% de la mujeres en la comarca Ngäbe Buglé trabaja menos de 21 horas en la semana, en Emberá esto ocurre con el 51.9%, y Guna Yala, con el 44.9%.

Cuadro 8-5. Porcentaje de trabajadoras(es) por Comarca, según el trabajo semanal. Año 2013

Horas	Guna Yala		Emberá		Ngäbe Buglé	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
	100	100	100	100	100	100
1 a 20	30.7	44.9	17.8	51.9	33.9	57.1
21 a 48	57.6	50.9	81.1	44.3	56.0	40.7
49 o más	11.8	4.2	1.1	3.8	10.0	2.2

Elaboración Propia microdatos Encuesta del Mercado Laboral. 2013. INEC.

Las jornadas de trabajo de las mujeres en general, como de las indígenas en particular, son extensas. Hay que acotar que, si se efectúan estos trabajos en sus viviendas, se debe, entonces, reconocer la labor en la atención y cuidado de la familia; trabajo doméstico y de reproducción biológica. Meentzen, citado por CEPAL sostiene, *“en la mayoría de los pueblos indígenas la división del trabajo tiende a recargar a las mujeres con un gran número de las tareas de mayor duración y responsabilidad con respecto a todos los miembros de la familia, abastecer al hogar de insumos básicos e, incluso colaborar con las tareas agrícolas”* (Meentzen, 2001).



7. Condiciones en el trabajo y acceso a ingresos

Las mujeres de Ngäbe Buglé dijeron en las entrevistas: *“Siempre estamos trabajando. Las redes familiares, abuelas, bisabuelas son las que apoyan con los hijos pequeños”*.

Los pueblos indígenas presentan condiciones de mayor vulnerabilidad y violación de sus derechos humanos. Según la nueva metodología adoptada⁶¹ (CEPAL-MEF, 2011) por el MEF, la pobreza general en el plano nacional, en el año 2012, fue de 26.5%; en 2014, se redujo a 25.8%; y la pobreza extrema se mantuvo en 11%. (MEF, 2014: 7)

La pobreza en los pueblos o áreas indígenas, según dicha fuente, en el 2011, fue de 89.2% (en comarcas Ngäbe Buglé, Guna y Emberá-Wounaan); en 2012 fue 89.8%; y en 2014, se redujo en 2.3% respecto a 2011, para colocarse en 86.9%.

La pobreza extrema en dichas comarcas fue de 68.1% en 2011 y 66.8% en 2014 (MEF, 2012: 11; 2014: 10). En Guna Yala, con respecto al 2012, se eleva en 8.8% la indigencia⁶², según el MEF, por cambios en los registros de transferencias monetarias de esta población en las provincias. *“Antes se registraban como parte del ingreso de la comarca, pero a partir de 2010 se reparten entre provincias y comarcas indígenas”*.

“Quienes viven fuera de la comarca deben contribuir. Los aportes dependen del nivel de organización de la comunidad” (Mujer líder guna de la CONAMUIP).

Al 2014, Guna Yala redujo la situación de pobreza extrema en tres puntos porcentuales, para situarse en 60.7%. La comarca que menos reducción experimentó entre 2010 y 2014 fue Ngäbe Buglé (de 0.8%, para situarse en 69.7%⁶³).

Para las mujeres indígenas, las condiciones de desigualdad imperantes profundizan la discriminación y su derecho a una vida digna. Las enfrenta a mayores riesgos de inseguridad alimentaria, mínimo o nulo acceso a oportunidades económicas; empleos mal o nada remunerados -si es que se accede a los mismos-, y una brecha de ingresos muy desigual entre mujeres y hombres, como se observa en el Cuadro.

El promedio nacional de la relación de ingreso laboral entre mujeres y hombres, en el año 2014, según la Encuesta de Mercado Laboral del INEC, es de 0.85. De acuerdo con sus resultados, las trabajadoras perciben un ingreso promedio de 15% menos que los hombres, quienes perciben en promedio B/.696.79, frente al B/. 593.97 de las mujeres.

Dicha relación para la población indígena en las comarcas es heterogénea y, particularmente, desigual.

La relación de ingresos entre mujeres y hombres es de 0.61; no obstante, es muy dispar entre las tres comarcas indígenas, así, para Emberá es 0.93, en tanto para Ngäbe Buglé es 0.32, y en el medio de ambas se ubica Guna Yala con 0.58. La mayor desigualdad de ingresos laborales entre hombres y mujeres se encuentra entre las ngäbe buglé. Bocas del Toro y Darién se acercan bastante a la desigualdad que se observa en las comarcas indígenas, pues la relación mujeres/hombre es de 0.68.

Las consecuencias de esta situación son las precarias posibilidades de satisfacción de sus necesidades y de sostenibilidad de sus vidas, más cuando la mayor parte del cuidado es asumido por las mujeres.

⁶¹ Metodología de CEPAL utilizada por el MEF (CEPAL-MEF, 2011).

⁶² En 2011 la indigencia fue de 63.7% y en 2012 de 72.5% (MEF, 2012: 11)

⁶³ Idem.

**Cuadro N° 8-6 Ingreso laboral promedio hombres y mujeres por provincia y comarca. Año 2014.**

Provincia y Comarca	Ingreso laboral promedio			Relación ingresos mujeres/ hombres
	Total	Hombres	Mujeres	
Bocas del Toro	472.07	532.41	362.39	0.68
Coclé	361.06	385.24	317.49	0.82
Colón	649.89	709.95	547.56	0.77
Chiriquí	567.91	616.93	477.2	0.77
Darién	414.38	456.27	312.46	0.68
Herrera	499.58	504.73	491.18	0.97
Los Santos	494.95	547.08	402.35	0.74
Panamá	828.94	887.68	750.06	0.84
Veraguas	404.15	412.7	385.66	0.93
Comarca Guna Yala	153.08	183.35	105.56	0.58
Comarca Emberá	208.39	214.05	198.56	0.93
Comarca Ngäbe Buglé	62.85	91.67	29.29	0.32
TOTAL	655.83	696.79	593.97	0.85

Fuente: Encuesta de Mercado Laboral. INEC, 2014.

8. Reproducción y cuidado en las áreas indígenas

El trabajo reproductivo conserva el mismo patrón que se observa en mujeres no indígenas del país: son las responsables del cuidado en la familia. Las mujeres indígenas que se insertan en el mercado laboral tienen que contar con redes familiares extensas que contribuyen a satisfacer los cuidados que niños y adultos mayores requieren, hecho que manifestaron en todas las entrevistas.

“Puedo contemplar (que una de las hijas) última hija, primera o del medio que se quedó cuidando a sus padres, se olvidan de ellas mismas y se les pasan los años... quedan solas” (Mujer Bribri).

Las referencias a la familia y su membresía es claramente nuclear; de cónyuges e hijos. Las funciones en esta etnia están delimitadas en el marco de la división sexual del trabajo y asignaciones de género: *“las funciones de la mujer casada, lo normal que debe cumplir una mujer, con los quehaceres hogareños, cuidar de sus hijos, del marido, debiera ser hasta aquí; pero algunas se van más allá, ayudan a su marido en el campo, ayudan para lograr que el beneficio y la entrada que obtienen de la tierra sea mucho más. Las funciones del hombre debiera ser traer el sustento al hogar. Piensan que los oficios de la casa son netamente de la mujer, ellos encargarse del vestuario. Traer el Dinero para emergencia si alguno se enferma” (Entrevista a mujer líder Bribri).*

El “irse más allá de sus funciones” plantea que la participación de las mujeres en las unidades de producción familiar no se acota a las paredes del hogar, hacen parte del “cuidado”, ese ámbito integral que no tiene horario de entrada ni salida, que en el capitalismo se invisibiliza su valor y no se considera productivo, pero, en realidad mueve la economía de las familias en condición de pobreza y brinda soportes fundamentales para la sostenibilidad del conjunto de la prole.

La socialización de los hijos e hijas de los pueblo indígenas se enfoca en que estos puedan *“estudiar, portarse bien, con creencias religiosas... enseñar a trabajar para que vean que las cosas hay que ganárselas” (Entrevista a mujer líder Bribri).* Las mujeres indígenas Naso Tijër-di indican que *“las mujeres se juntan*

para formar una familia. Tener hijos, criarlos, educarlos, eso es lo que siempre hemos hecho.” El beneficio de un cónyuge es *“para que le ayude, lo mantenga”; “Hombres deben cuidar sus hijos y esposa”.*

Tales roles son identificados como propios por todas las mujeres indígenas entrevistadas; no obstante, también señalaron que el *“papel de proveedor de los padres, hace que los hijos le tengan miedo... el hombre era autoritario, imponía su disciplina. Ahora que los niños tienen su ley, sus derechos y nosotras también... vemos que hay mujeres que, aunque tienen marido, hacen actividad económica para lograr que su hijo tenga buena condición en la escuela. Hace dulce y ventas para apoyar en la escuela del hijo” (Entrevista a mujeres líderes Naso Tijër-di).*

Los hombres son proveedores, pero no exclusivos; las mujeres igual deben procurar recursos para la manutención cuando viven con los cónyuges y cuando quedan solas, ya sea por abandono o viudez.

En el hogar persisten roles de género, del cuidado, pero, en algunos casos se tiende a ampliar las asignaciones reproductivas entre hijos e hijas, en especial cuando estudian. *“Yo les asigno tareas de todo tipo a mis hijos”. “Cuando las hijas o hijos estudian, ambos tienen que colaborar en el hogar” (Mujeres ngäbes entrevistadas).*

Existe mucha preocupación en cuanto al ocio de los hijos, y consideran que el acceso a la tecnología les separa del trabajo en el hogar y de los estudios. *“Se entretienen con el celular, las computadoras” (Mujer líder de Ngäbe Buglé, urbana).* Las computadoras son adjudicadas a los alumnos por programas del ME-DUCA, pero provoca contrariedad entre las mujeres, por el tiempo que ellos dedican a estas actividades.

Igual que en la tradición no indígena, las mujeres esperan correspondencia de los hijos a sus esfuerzos de formación: *“Los hijos deben responder a los padres cuando una le cumple todo” (Mujer líder de Ngäbe Buglé).*

El tema del cuidado entre las mujeres indígenas reporta muchas horas de esfuerzo, atención y producción de bienes y servicios. Por el momento esto no va a cambiar, dejando a las mujeres exhaustas, sin recibir cuidado del Estado, ni de otros agentes sociales ni mercantiles.

D

Mujeres indígenas en el servicio doméstico⁶⁴

Tal y como se muestran datos y estudios en la región, la inserción laboral de la población indígena está marcada por la discriminación y marginación. Dicha discriminación es étnica y es de género, por lo que las mujeres indígenas se encuentran en las peores situaciones y condiciones laborales del contexto regional. En general se observa una baja inserción en ocupaciones remuneradas, salarios bajos -incluso inferiores al salario mínimo en cada país-, largas jornadas de trabajo, falta de protección legal y seguridad social, y condiciones de explotación, presentando una importante brecha en la implementación de derechos, acentuada entre mujeres indígenas y no indígenas, así como entre mujeres y hombres indígenas.

Las brechas entre mujeres en el ámbito urbano tienen que ver con la discriminación étnica que actúa con fuerza sobre ellas. Además de ello, el perfil profesional de las indígenas suele ser poco competitivo en el mercado laboral femenino. Una de las características que menos les favorece es su nivel educativo, inferior en términos generales al de la media de la población femenina no indígena.

De ese modo, los menores niveles de educación formal las ubican en desventaja en relación a las no indígenas a la hora de buscar y encontrar trabajo, sobre todo en el medio urbano. Aquí entra en juego un tercer nivel de discriminación que enfrentan las mujeres en el mercado laboral: el de ser migrantes. *“Cuando hombres y mujeres indígenas migran desde sus territorios en busca de mejores oportunidades ocu-*

⁶⁴ Capítulo elaborado utilizando en parte los resultados de la investigación: “Mujeres indígenas en la ciudad de Panamá: cambios y permanencias en sus identidades étnicas y de género” (2014-2015) de Eugenia Rodríguez y Francisco Herrera. Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades. Universidad de Panamá.



cionales, la situación de vulnerabilidad se incrementa, ya que por lo general poseen un menor nivel de educación formal que los pone en desventaja frente a las demandas del mercado de trabajo urbano, que es cada vez más sofisticado” (CEPAL, 2013: 94).

Unido a lo anterior, también de manera muy generalizada, carecen de experiencia profesional previa que las avale y son originarias de un contexto cultural ajeno al del mercado laboral donde se insertan. En todo esto “entran en juego aspectos culturales que tienen que ver con las especificidades de los pueblos indígenas y el papel de las mujeres dentro de sus familias y sus comunidades... Esto está asociado al hecho de que muchos pueblos indígenas desarrollan economías de subsistencia, con escasa orientación al mercado, y en las que la participación de las mujeres se visualiza en el cumplimiento de sus roles tradicionales o naturales, que incluyen tanto la maternidad y el cuidado de niños y adultos como el manejo de la siembra de subsistencia, el ganado menor, entre otras tareas” (CEPAL, 2013: 96).

1. Mujeres indígenas en la región y trabajo doméstico

Según estimaciones de la OIT (2011), el trabajo doméstico representa el 15,8% del empleo femenino en la región. Se trata de una actividad que es realizada casi en su totalidad por mujeres, y en la que concretamente las migrantes y las indígenas se encuentran sobrerrepresentadas en muchos países.

El trabajo doméstico suele tener un régimen especial, que normalmente establece jornadas laborales más largas, menores tiempos de descanso y salarios inferiores al resto de los trabajadores. Aún más, esta ocupación suele desarrollarse de modo informal, a pesar de que sea un trabajo regulado, lo que implica que las trabajadoras queden fuera de los beneficios laborales básicos como cobertura de la seguridad social y otros derechos laborales.

El servicio doméstico es una de las ocupaciones donde las mujeres indígenas encuentran mayores facilidades de inserción laboral en el ámbito regional, especialmente en los contextos urbanos. De manera concreta, constituye un “nicho privilegiado” para la inserción laboral de las mujeres indígenas migrantes en los lugares de destino.

Aunque el trabajo doméstico en las ciudades está muy vinculado con la migración de mujeres indígenas, también se ocupan en dicha actividad las indígenas no migrantes que nacieron en los contextos urbanos donde ahora trabajan como empleadas domésticas.

Dentro de las zonas urbanas, las mujeres indígenas se ocupan en el servicio doméstico en mayor proporción que las no indígenas⁶⁵, con la excepción de Nicaragua (16.9%) y Perú (8.6%), donde los porcentajes son similares. Es relevante el caso de Panamá, porque muestra la mayor brecha entre mujeres indígenas y no indígenas, en ese orden, 32.4% y 11.3%.

El empleo doméstico y su prevalencia entre las mujeres indígenas representa un tema determinante en el análisis de las desigualdades de género y étnicas que afectan a las mujeres indígenas. “En Chile, por ejemplo, según la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) de 2000, el ingreso promedio de las empleadas domésticas indígenas chilenas era el 71% del ingreso del servicio doméstico no indígena, y en el Perú, la brecha de género se demuestra en el sueldo de la mujer indígena que representa el 31 % del sueldo del varón, siendo la ganancia de la mujer indígena un 30% en relación a la no indígena.”⁶⁶

En cualquier caso, y a pesar de las condiciones, con frecuencia de explotación, en las que las mujeres indígenas suelen desarrollar este trabajo, es importante reconocer que para muchas de ellas éste constituye una oportunidad para insertarse en el mercado laboral, obteniendo ingresos que permitan mantener a sus familias y ganar relativa autonomía económica en relación a sus parejas.

65 Los países parte del Estudio de CEPAL, además de los señalados en el texto son Brasil (2010), Colombia (2005), Costa Rica (2011), Ecuador (2010) y México (2010).

66 Calfo y Velasco (2006) en “Mujeres Indígenas en América Latina y el Caribe”, CEPAL 2013, pág. 31.



2. Mujeres indígenas y trabajo doméstico: el caso de Panamá

“En las áreas urbanas del país, sobre todo de la Ciudad de Panamá, la mano de obra indígena se concentra en las actividades propias del sector terciario (servicio o informal). Y es en esta área donde se agudiza la problemática laboral dado los niveles de discriminación a los que están expuestos, por las marcadas diferencias culturales y sobre todo con bajos o ningún nivel educativo que los prepare para el cambio”⁶⁷.

Ya se expuso en este trabajo la alta brecha existente entre mujeres indígenas y no indígenas en el servicio doméstico en el ámbito urbano a nivel regional. Esto se debe, básicamente, a que las indígenas poseen escasas oportunidades laborales por las condiciones poco competitivas en las que se encuentran: “La mayoría de las mujeres no tienen un trabajo remunerado. No tienen currículum por ser administradoras del hogar, no es garantía para acceder a un trabajo que les ofrezca mejor remuneración y eso es un impedimento” (Mujer emberá); “la mayoría de las mujeres no tienen profesión...” (Mujer ngäbe). Mientras, para mujeres no indígenas existen oportunidades diversas de inserción laboral.

Menores diferencias se producen en el ámbito rural donde las mujeres no indígenas se ocupan en el servicio doméstico más que las indígenas. “En la categoría servicio doméstico es similar la proporción en las mujeres indígenas y no indígenas, sin embargo las primeras se emplean relativamente más en el medio urbano (43,5%) y las segundas en el medio rural (25,3%)”⁶⁸. Esto es debido fundamentalmente a que las mujeres indígenas que buscan trabajo, migran desde sus comarcas a los centros urbanos donde existen mayores oportunidades para conseguir un empleo.

Según los datos del Censo 2010 con relación a la categoría de ocupación servicio doméstico, se comprobó que se trata de una ocupación femenina (mujeres 13% y hombres 0.8%). Así, el 91% del total de ocupación en este servicio incorpora mujeres (indígenas y no indígenas).

Cuadro 8-7
Población femenina indígena y no indígena ocupada como empleada del servicio doméstico

Ocupación	Indígenas		No Indígenas	
	N	%	N	%
Servicio doméstico	4,181	20%	59,836	13%
Otras ocupaciones	16,976	80%	412,630	87%
TOTAL	21,157	100%	472,466	100%

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.

Ahora bien, entre las mujeres ocupadas en el servicio doméstico en Panamá existen diferencias. Si realizamos un análisis que diferencie entre las que son indígenas y las que no, comprobamos que para las mujeres indígenas la ocupación servicio doméstico es significativamente más importante (20%) que para las mujeres no indígenas (13%).

De esa forma, el peso relativo del servicio doméstico es mayor entre las indígenas empleadas que entre las no indígenas, reproduciendo la tendencia a nivel regional.

Las mujeres indígenas se ocupan, primero en la categoría de ocupación “por cuenta propia” (37%), después como “empleada de una empresa privada” (22%) y tercero, como “empleada del servicio doméstico” (20%).

67 Pueblos indígenas en Panamá, CEPAL 2005

68 Pueblos indígenas en Panamá, CEPAL 2005, pág. 85.

**Cuadro 8-8. Población indígena femenina por categoría de ocupación**

Categoría de Ocupación	Población femenina Indígena	
	N	%
Empleado/a del Gobierno	2,469	12%
Empleado/a de una organización sin fines de lucro	184	1%
Empleado/a de una cooperativa	124	1%
Empleado/a de empresa privada	4,643	22%
Empleado/a del servicio doméstico	4,181	20%
Empleado/a de la comisión del Canal o sitios de defensa	0	0%
Por cuenta propia	7,859	37%
Patrono/a dueño/a	97	0.5%
Miembro de cooperativa de producción	23	0.1%
Trabajador/a familiar	1,577	7%
TOTAL	21,374	100%

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.

Insistiendo en la diversidad entre las mujeres, es necesario apuntar que, si bien todas las mujeres indígenas sufren la discriminación étnica y de género que impera en el mercado laboral en la región, es importante reconocer las diferencias étnicas entre ellas, pues no todas se encuentran en las mismas situaciones y condiciones en el contexto laboral rural y urbano. *“Si bien comparten con otras mujeres la discriminación de género, no constituyen una categoría homogénea, pues provienen de una amplia variedad de culturas con diferentes necesidades, problemas”*⁶⁹.

El Cuadro a continuación muestra el peso relativo que posee el empleo en el servicio doméstico para las mujeres de las diferentes etnias indígenas de Panamá. En la misma se observa cómo para las mujeres ngäbes (23%), buglé⁷⁰ (27%) y emberá (26%), el trabajo doméstico emplea a más del 20% de las mujeres de esas comunidades que trabajan de modo remunerado en el país. Igual es interesante la baja prevalencia que tiene tal ocupación para las etnias guna (12%), naso (3%) o wounaan (13%).

Considerando que la mayoría del trabajo doméstico se centra en la provincia de Panamá y que, además, como observamos, éste es el principal destino de los flujos migratorios femeninos de origen indígena -en mayor o menor medida según etnia- es pertinente realizar este mismo análisis en cuanto a la provincia de Panamá, donde la media de mujeres indígenas se encuentran ocupadas en el servicio doméstico sube a 31%, considerando el 20% calculado para todo el territorio de la República.

De igual forma, el porcentaje de mujeres no indígenas que trabajan en el servicio doméstico en Panamá se reduce a 12% con relación a la media nacional 13%, como se ha presentado.

Cuadro 8-9. Mujeres indígenas empleadas en el servicio doméstico por etnia, a nivel nacional, 2010.

Etnia	Empleada del servicio doméstico		Total
	N	%	N
Guna	794	12%	6839
Ngäbe	2095	23%	8993
Buglé ⁷⁰	521	27%	1915
Naso	55	3%	212
Emberá	599	26%	2346
Wounaan	84	13%	664
Bribri	15	13%	116
Otro	18	25%	72
TOTAL	4,181	100%	21,157

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.

69 Mujeres Indígenas en América Latina y el Caribe, CEPAL 2013, pág. 94.

70 Se han sumado los datos de la etnia Buglé y Bokota por considerar que constituyen el mismo pueblo étnico.

Por etnias se observa cómo se reproduce la tendencia señalada a nivel nacional, en la que las mujeres ngäbes, buglé y emberá presentan los índices más elevados, y las gunas los más bajos, pero se intensifica con fuerza. De este modo, sólo 18% de las mujeres gunas estaría trabajando en el servicio doméstico en la provincia de Panamá, mientras que para el caso de las mujeres ngäbes, asciende a un 53%.

Cuadro 8-10. Mujeres indígenas empleadas en el servicio doméstico por etnia, Provincia de Panamá, 2010.

Etnia	Empleada del servicio doméstico		Empleados en otras categorías de ocupación		Total
	N	%	N	%	N
Guna	620	18%	2880	82%	3500
Ngäbe	635	53%	555	47%	1190
Buglé	293	48%	315	52%	608
Naso	18	44%	23	56%	41
Emberá	546	41%	799	59%	1345
Wounaan	64	20%	252	80%	316
Bribri	9	14%	55	86%	64
Otro	15	31%	34	69%	49
TOTAL	2200	31%	4913	69%	7113

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.

En las entrevistas y grupos de discusión realizados en comarcas, territorios y barriadas indígenas, se preguntó sobre la incidencia de esta ocupación entre las mujeres, y se pudo diferenciar tendencias por etnias. Se comprobó que, efectivamente, las ngäbes y emberá se ocupaban mucho más en ello que las gunas.

De hecho, y muy vinculado a las mujeres migrantes, se corroboró cómo esta ocupación es significativa, sobre todo, en la tendencia migratoria de jóvenes indígenas (especialmente las ngäbes), jefas de familia que se trasladan a la ciudad para generar ingresos.

Entre las gunas no se identificó tal tendencia migratoria, por lo que las que sí trabajan en el servicio doméstico serían aquellas mujeres migrantes o no migrantes que deciden complementar el salario de sus maridos o porque éste no alcanza para mantener la familia. Ellas también presentan mayor incidencia en el trabajo por cuenta propia, lo que puede ser explicado por su alta inserción laboral en la confección de molas y artesanías derivadas de la misma. Este grupo tiene una preferencia -siempre en la medida de lo posible- de trabajar en “la mola”.

“Yo pienso que la doméstica es matado, porque si hay niños, hay que atenderlos; pero en la casa, si estás cosiendo, nadie te molesta. Si la jefa es muy grosera, uno tiene que aguantar por necesidad, es más matado... Yo prefiero coser molas por mi salud. En la casa de familia, a veces, son groseros, tienes un horario de entrada y salida... Lo hace la gente con más necesidad. Se hace cuando el salario del esposo no alcanza. Lo más rápido y más fácil es la casa de familia. La mayoría de aquí no tiene una educación. Las jóvenes más en los almacenes. La mujer guna se queda en casa cuidando a los hijos, pero ahora son forzadas a trabajar porque no alcanza, porque el marido se fue, porque es madre soltera... hay muchas madres solteras. Son solteras, porque se fue con la otra” (Mujer Guna).

Ya en el capítulo dedicado a la migración indígena femenina se expuso cómo muchas de las mujeres indígenas migrantes, en el ámbito urbano, se insertan en el servicio doméstico. Esta tendencia se da para mujeres jóvenes ngäbes y emberá, jefas de familia que migran solas, o para gunas de más edad que migran en familia.



Si bien la mayoría de las mujeres migrantes se inserta en el trabajo doméstico, no todas las indígenas que trabajan en esta ocupación son migrantes, puesto que muchas de ellas nacieron en el lugar donde trabajan.

Para las migrantes existe toda una red de captación de mujeres indígenas en las comarcas y territorios indígenas que les facilita la decisión de migrar. *“Antes no se migraba porque era muy costoso salir de la comarca, pero ahora hay una promoción de agencia de domésticas que llega a la comarca, que pone propaganda que se pagan 300; fíjate que están pagando hasta 300 a las que no tienen ni un bachillerato, y ellas se van contentas, a algunas les va bien y a otras les va mal”* (Mujer ngäbe).

Según los testimonios recogidos de las consultas a mujeres indígenas, las trabajadoras domésticas indígenas se encuentran de modo generalizado con precarias condiciones de trabajo: *“carecen de contratos escritos, reciben bajos salarios - en muchas ocasiones por debajo del salario mínimo establecido en la provincia para este empleo (220 dólares), incluso aún más bajos que las otras empleadas domésticas, interioranas o extranjeras- ; no son dadas de alta en el seguro social, soportan largas jornadas de trabajo, y no reciben pago por las horas de trabajo extraordinarias. Si bien estas son a grandes rasgos las características del trabajo doméstico, independientemente del sujeto (normalmente femenino) que lo desempeñe, “ser indígena” según ellas mismas expresan, y considerando sus condiciones de trabajo en relación a “las otras”, incrementa situaciones de abuso y explotación laboral”⁷¹.*

“Algunos lugares ganan buena plata, pero otros se aprovechan de ella”; “en casa de familia son muy explotadas, a ellas le pagan menos que a otras, porque son racistas... no se nos valora nada, somos lo peor, la nagua les cae mal... antes en el bus te decían váyanse para atrás, la discriminación...” (Mujer ngäbe).

“Las mujeres consiguen trabajo por baratas... cobran menos y ellas no pelean como otras por los derechos de ellas...”; “la mayoría de las mujeres son tímidas, a pesar de eso consiguen trabajo por baratas, cobran poco y si les dicen que no tienen derecho, ellas no reclaman” (Mujer ngäbe).

Como apuntaba Goldsmith (2007) en su estudio de las trabajadoras indígenas domésticas en México, *“los mitos que la sociedad mantiene sobre las capacidades y habilidades de estas mujeres tiene un impacto directo en cómo se desarrolla la relación laboral entre empleadores/as y trabajadoras, y finalmente en las condiciones de trabajo que ellas soportan, muy condicionadas por la necesidad, la pobreza y las pocas oportunidades de obtener un trabajo decente en ese u otro sector”⁷².*

71 Eugenia Rodríguez y Francisco Herrera (En prensa) “Trabajar en casa de familia. Un estudio sobre mujeres indígenas migrantes en el trabajo doméstico en Panamá”, pág. 12.

72 Ídem



CAPÍTULO 9

Las mujeres indígenas, acceso a la tierra y seguridad alimentaria

“Las mujeres indígenas deben ejercer sus derechos sin discriminación de ningún tipo” (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer).

A

Los derechos de las mujeres indígenas a la tierra en la CEDAW y otros instrumentos de derecho internacional

La CEDAW, en su artículo 14 sobre las mujeres rurales, expresa que los Estados atenderán los problemas que las afectan tomando en cuenta su papel en la supervivencia económica y en la sostenibilidad de la vida. La Convención establece que deben adoptarse todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación, asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su acceso a recursos y beneficios, así como el derecho a participar en la planificación de su desarrollo; derecho a ser sujeta de política en materia de servicios públicos para la producción agrícola (prestamos, extensión, comercialización y uso de tecnologías apropiadas). Establece que las condiciones de vida dignas son aquellas que garantizan un techo, con servicio sanitario, la electricidad, el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CJSM) se ha pronunciado en varias ocasiones en cuanto a la desigualdad y a los problemas que enfrentan las mujeres indígenas desde 2005; en su Informe # 49⁷³ reconoce que existen profundas desigualdades entre las mujeres indígenas y otros grupos, y que es esencial hacerles frente mediante la plena aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La CJSM, en su Informe # 56° de 2012⁷⁴, destaca la importancia de *reconocer el aporte de las mujeres indígenas* a la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible; su inserción en la producción y desarrollo agrícola y rural; su contribución al desarrollo sostenible, la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales como la tierra, los bosques, el agua, las semillas y los mares costeros.

Dicha resolución muestra preocupación por la feminización de la pobreza y el papel que juega el empoderamiento en la superación de esta condición, lo que implica poner en marcha medidas orientadas a lograr la autonomía económica de las mujeres indígenas y su acceso a recursos y patrimonio propio.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁷⁵, reitera los dere-

73 Resolución 49/7. Las mujeres indígenas más allá del examen decenal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. Período de sesiones (28 de febrero a 11 y 22 de marzo de 2005)

74 Resolución 56/4 Las mujeres indígenas: agentes claves para la erradicación de la pobreza y el hambre. Período de sesiones (14 de marzo de 2011, 27 de febrero a 9 de marzo y 15 de marzo de 2012).

75 ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.



chos a los que aluden la CEDAW y la CJSM para las mujeres rurales e indígenas. El conjunto de derechos humanos consagrados para hombres y mujeres indígenas y su ejercicio, libre de toda forma de discriminación, a decidir sobre sus tierras, territorios y recursos, y a que en caso de desplazamiento, este debe ser libre, previo e informado y bajo acuerdo de indemnización justa y equitativa.

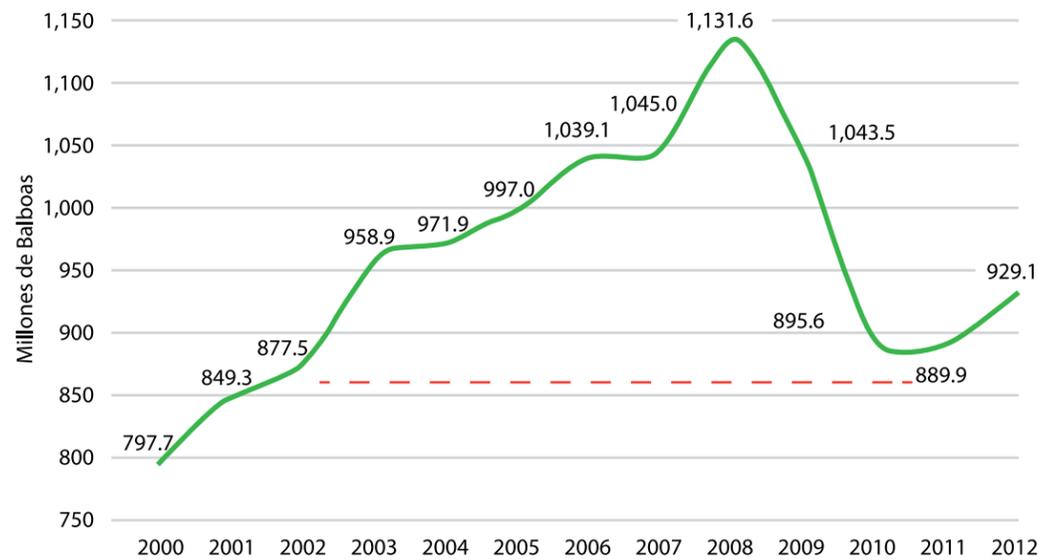
Asimismo, llama a garantizar el derecho a mejorar sus condiciones económicas y sociales, con especial atención de las necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, la juventud, la infancia y las personas indígenas con discapacidad. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento y respeto de sus costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra, recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora. (ONU, 2007)

1. Situación general de las unidades de producción familiar en el plano internacional y nacional

La mayoría de las explotaciones agrícolas del mundo son pequeñas o muy pequeñas, y en muchos países de ingresos bajos su superficie está disminuyendo aún más. A nivel mundial, las explotaciones de menos de una hectárea representan el 72 % del total, pero controlan solo el 8% de las tierras agrícolas.

Las explotaciones con un tamaño ligeramente superior, entre una y dos hectáreas, representan el 12% de las explotaciones y controlan el 4% de las tierras, mientras que las de una superficie entre dos y cinco hectáreas representan el 10 % del total y controlan un 7% de las tierras. Por el contrario, solo 1% de las explotaciones en el mundo tiene una superficie de más de 50 hectáreas, pero estas pocas explotaciones controlan el 65% de las tierras agrícolas del mundo. Muchas de estas explotaciones grandes, y a veces muy grandes, pertenecen a una familia que las hace funcionar (FAO, 2014).

Gráfica 8-3.
Porcentaje de trabajadoras indígenas según el lugar de trabajo por comarca: año 2013



Fuente:



1.1 Los sesgos de género en los datos

El estudio de la CEPAL citado, señala que *“existe consenso en que la medición convencional de la pobreza presenta sesgos de género porque no permite captar la situación particular de las mujeres: supone una repartición equitativa de los ingresos dentro del hogar; considera a este como una entidad armónica; no atiende a las características individuales de las personas que lo conforman; no incluye entre las necesidades básicas las relativas al cuidado de niños y enfermos, ni las labores domésticas que demanda el hogar a diario.”*⁷⁶

Efectivamente, la información que se analiza del Censo Agropecuario 2010-2011, y los datos de la Encuesta de Hogares con la cual se efectúa, demuestra que la nueva metodología de cálculo de la pobreza adoptada por el MEF, soslaya las diferencias de género que operan al interior de las unidades de producción familiar, y que son factores determinantes del poco acceso a tierras e insumos indispensables para el desarrollo agrícola y humano de las mujeres y de las pequeñas unidades de producción.

El estudio *“Política Agropecuaria y Seguridad Alimentaria”* de FUEDESPA⁷⁷, analiza el sector primario y lo caracteriza con bajas potencialidades, observándose cómo, a partir del año 2009 declina su aporte al PIB; sin relevo en sus capacidades humanas e institucionales para hacerlo avanzar, con bajo acceso a créditos, sin políticas públicas que mejoren la actividad, la tecnología y la gestión de conocimientos.

Consideran básico dirigir políticas apropiadas hacia la pequeña⁷⁸ y mediana producción⁷⁹. Este grupo *“concentra la mayor cantidad de productores en condiciones socioeconómicas precarias”* (FUEDESPA, 2014, 5).

El 89.08% de las 245,105 explotaciones agropecuarias, esto es 218,337, según el Censo de 2010, corresponden a la pequeña y mediana producción. El 96.4% de las productoras y 85.6% de los productores se encuentran en esta franja de la producción. El complemento, la gran producción –unidades productiva mayores de 20 hectáreas- corresponde en un 14.4% a los productores.

Estos datos muestran el tipo de acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra, y que cuentan con unidades de producción de menor tamaño; en la pequeña explotación son 65% y en la grandes, 3.6%

⁷⁶ Irma Arriagada, 2005, citada por CEPAL, 2013, Pág. 18.

⁷⁷ Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUEDESPA)

⁷⁸ Productoras/es que tienen hatos de menos de media hectárea.

⁷⁹ Productoras/es con menos de 20 hectáreas.



B Cuerpo - territorio de las mujeres indígenas

La vulnerabilización del cuerpo - territorio de las mujeres indígenas hace vulnerable la vida. Entre los sin tierras, ellas son quienes menos acceso tienen a ésta.

El carácter colectivo de la propiedad de la tierra en las comarcas indígenas no elimina que, en ese marco, se posean tierras para labranza y vivienda. El Censo Agropecuario realizado en 2011 ofrece una estructura de tenencia que permite analizar por sexo, las condiciones de la exclusión en este ámbito.⁸⁰

1. Productoras indígenas agropecuarias y tenencia de la tierra

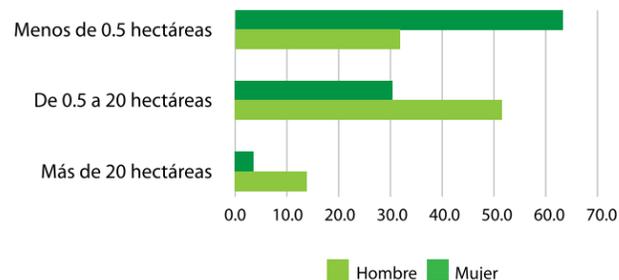
En el país hay 165,974 productores y 79,131 productoras. Los productores indígenas son 18,475, representando el 11.1%. Las productoras indígenas son 7,120, componiendo el 9.0% de total de productoras. En cuanto a sus pares hombres son:

- 251 productoras gunas, que representan el 8.5%,
- 163 productoras de Emberá-Wounaan, representando el 11.5%; y
- 6,706 de Ngäbe Buglé, para el 47.5%.

Igual que las ngäbe buglé, en el plano nacional, las productoras son el 47.67% respecto a los productores. Entre las mujeres indígenas se observa que sólo dos mujeres ngäbes entre los 21 y 24 años de edad, producen bajo arrendamiento.

Bajo régimen mixto hay, también, 3 productoras entre los 35 y 64 años.

Gráfica N° 9-2. Tamaño de las unidades de producción por sexo del productor/a. 2010



Fuente: Censo Agropecuario 2010

La proporción de productoras en el ámbito nacional con un título de propiedad es de 69.3%.

Para los grupos indígenas, la tenencia de la tierra es mayoritariamente colectiva; no obstante, se observan 2 productoras gunas y 8 de Emberá-Wounaan con título de propiedad.

En ese orden, dos mujeres gunas y cuatro mujeres de Emberá-Wounaan producen en tierras ocupadas sin título de propiedad.

En el territorio las mujeres sostienen que *“se respeta la palabra, no es necesario el documento. Aquí cada quien sabe dónde es su lindero y eso se respeta, ahora vienen los latinos y de otros lugares a quitarnos la tierra. El gobierno panameño dice que no tienen ningún documento que confirmen el derecho”*. (Mujeres Bribri).

En los territorios indígenas wounaan a los pobladores les está prohibida la titulación. La tierra colectiva no está legalizada, y no se puede titular (Mujer líder wounaan).

En el caso de las ngäbes, existen 129 con título de propiedad. El 75% de las productoras en tierras colectivas tiene entre 21 y 54 años. Esto significa que el trabajo agropecuario es parte importante de su vida productiva.

⁸⁰ La mayor parte de información que se tiene en este capítulo se refiere a las comarcas Guna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé. Se incorporan elementos aportadas por las mujeres en los talleres, grupos focales y entrevistas a lideresas.

Las mujeres de la etnia Bribri expresaron que la tierra donde trabajan es del dueño original. Solo ese propietario hereda a sus hijos. El cónyuge, a pesar de trabajar la tierra de su pareja no se hace dueño de la misma.

“El abuelo le distribuyó tierra a sus hijos. La casa la dejó a su abuela. La tierra de la abuela, cuando murió, la heredaron a una nieta” (Mujeres Bribri).

Entre la población Naso Tjër-di, según el grupo de mujeres entrevistada, el acceso a la tierra es un derecho que se asigna por vía familiar. *“Cada persona tiene tierra patrimonio de la familia. El padre heredó, y si se produce una separación del esposo, no le quitan la tierra. Él puede ser dueño de su tierra, pero los hijos son los que la reclaman. La casa sí está destinada a los hijos”* (Mujeres líderes de Naso Tjër-di)

1.1 Tamaño de las tierras de las productoras

En Panamá hay 51,424 productoras agrícolas con terrenos menores a 0.5 hectáreas (has.), para un 65%; pero, el grueso de este conjunto (86.8%) tiene terrenos menores a 0.10 has.

Las mujeres productoras de las comarcas Guna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe Buglé con menos de 0.5 hectáreas, son 817, equivalente a 1.6% del total de productoras del país.

Las productoras cuyos terrenos miden más de 0.5 has., son 27,707 (esto representa el 35%). Las productoras agrícolas indígenas con terrenos mayores a 0.5 has, son las siguientes:

- Las gunas con 179 productoras, representan el 71.3%;
- Las Emberá-Wounaan con 152 productoras, concentran el 93.2%; y,
- Las Ngäbe Buglé con 5,972, de las cuales el 89% son productoras.
- En la información del sector agrícola, aportada por el INEC para el año 2010, se observó que las productoras indígenas que cuentan con terrenos entre 0.5 y 2.99 hectáreas en mayor proporción son las gunas.
- En el conjunto de productoras con más de 0.5 hectáreas hay 15,569 mujeres (56.19%), cuyos terrenos se sitúan entre 0.5 y 2.99 hectáreas. Las productoras indígenas con explotaciones con ese tamaño son 2,977, representando el 19.12% del total nacional.

Las productoras indígenas tienen más fortaleza que las no indígenas en los terrenos de tamaños mayores a 0.5 hectáreas. Entre las mujeres indígenas, las productoras con terrenos de tamaño entre 0.5 y 2.99 hectáreas se destacan las gunas con 134, representando el 75%; 45 productoras de esta etnia (25%) tienen terrenos entre 3 y 50 hectáreas.

- El grueso de los terrenos de las productoras emberá tiene un tamaño comprendido entre 3 y 200 hectáreas.
- Las productoras ngäbe buglé con extensiones de tierra mayor a 0.5 hectáreas son 5,972, de éstas, 2792 (46.8%) se ubican entre 0.5 y 2.99 hectáreas, y 3,180 (53.2%) cuentan con terrenos con extensiones de tierra de 3 a 2,499 hectáreas. En términos absolutos, las productoras ngäbe buglé son las de más acceso a grandes extensiones de tierra.

“Pocas veces las mujeres heredan, siempre son más los hombres. Ella siempre se va a la casa del marido. En la comarca no se puede comprar tierra. Entre los indígenas sí, internamente la mujer compra, pero es poco. Siempre lo hace el hombre. Las mujeres se sienten cohibidas en esto” (Mujer ngäbe Buglé, Cerro Pelao).

“En mi familia todos se benefician de la tierra. Se divide el terreno por igual. En la familia todas viven en terreno familiar, en casa aparte”.

“Nunca quise ir con él -cónyuge- donde su familia. En mi caso, mi papá distribuyó para todos, sobre todo a las mujeres”. (Entrevista a mujer de Ngäbe-Buglé).



Es aleccionadora la relación entre el tamaño de las explotaciones y las mujeres productoras indígenas y no indígenas. Aunque las productoras indígenas son, aproximadamente, el 9% de las productoras agrícolas en el país, contrasta el que sus explotaciones en mayor proporción sean de tamaño superior a 0.5 hectáreas. Entre las no indígenas, la mayoría tiene terrenos menores a 0.10 has.

1.2 Aprovechamiento de la tierra por parte de las mujeres indígenas productoras

La mitad de las tierras de las productoras indígenas está asignada a pastos naturales o nativos, y a bosques y montes (en ese orden, 26.9% y 23.8%); una mínima parte (3.7%) a pastos mejorados; el 16.7% mantiene pastos tradicionales; 16.4% a cultivos temporales, y a los permanentes el 9.24%.

Los datos indican un lugar importante del consumo de subsistencia. Además de esto, el aprovechamiento de los terrenos entre las mujeres indígenas muestra el predominio de prácticas culturales ancestrales dirigidas a la protección de la tierra alternando siembras con descanso, lo que responde al nulo o casi nulo acceso a tecnología, a asistencia técnica, como a políticas públicas que no las incluyen.

Gráfica 9-3
Aprovechamiento de la tierra por parte de las mujeres productoras, Año 2010.



Fuente: Censo Agropecuario 2010

“El trabajo en el hogar se da con la colaboración de todos los integrantes, lo que incluye el trabajo agrícola. Los hijos (e hijas) van al campo cuando no tienen clases, igual se da con los oficios en la casa” (Mujeres Bribri).



1.3 Mujeres que cosechan para el sustento y con poca venta

Las superficies sembradas por las mujeres productoras en el año 2011, incluyen 46 cultivos temporales. Los productos de mayores hectáreas sembradas son el arroz y el maíz en primera siembra con 6,853.6 y 2,059.5 hectáreas sembradas, respectivamente.

La mayor cantidad de productoras se concentran en la producción de yuca (22,764), guandú (12,396), ñame (8,232), maíz (8,137) y arroz de primera siembra (7,749). La mayor cosecha es de sandía con 276,406 unidades.

- Las cosechas de cultivos temporales de las productoras gunas son 105 quintales de arroz, 142 quintales de maíz seco, 75 quintales de yuca, 251 libras de culantro y 82 toneladas cortas de caña de azúcar. Sus ventas son exiguas 18 libras de cebollina, 4 quintales de ñame y 2 de yuca.
- Las cosechas de las productoras emberá son de arroz (primera siembra) con 2,205 quintales, la segunda de 48 quintales; hubo cosecha importante de ñame de 1,252 quintales, maíz (cosecha seca) de 308 quintales, y otoo 62 quintales.

Su producción se concentra en el arroz. Tienen elevada producción, pero en menos rubros, lo que obedece a la presencia de una fuerte producción de subsistencia. Las mujeres emberá venden en gran proporción ñame y ñampí, pero la mayoría de su producción la dedican a sostener a los miembros de la vivienda.

“Las mujeres tienen que trabajar en el campo para la sobrevivencia de la familia” (Mujeres wounaan).

- Las productoras de Ngäbe Buglé son las que muestran la mayor cosecha de cultivos temporales, 44 de los 46 registrados para la producción nacional.

El arroz fue de 22,227 quintales en cáscara, maíz 16,048 (cientos de mazorcas), otoo 10,601 quintales, el maíz 8,242 quintales, la cebollina 64 libras, ñame 3,191 quintales, ñampí 1,115 quintales, dachin 4,479, zapallo 2,355, y porotos 572.

La venta en promedio general es baja, pero en algunos cultivos es importante; el arroz de segunda siembra es 17.7%, maíz seco 16.2%, otoo 18.8%, ñampí 16.3%, poroto 21.9%, culantro 42.3%. Hay cultivos como el del tomate 52.5%, chayote 17.9%, y sandía 16.2% cuya cosecha es muy baja, sin embargo, se vende una proporción de la misma.

1.4 Los cultivos permanentes de la producción indígena

Las gráficas siguientes dan cuenta de la disparidad que hay en la producción de estos cultivos entre los hombres y las mujeres indígenas, pero también entre las productoras y sus pares en el plano nacional, aunque la brecha es menor.

Esta diferencia, en algunos casos, es engañosa, pues en algunos cultivos puede referirse a unas pocas unidades que hacen diferencias abismales; no obstante, lo importante es mantener una línea de constatación de las brechas existentes en toda la producción de hombres y mujeres.

Las mayores diferencias se dan entre productores/s en Guna Yala y Emberá-Wounaan. Las mujeres de Ngäbe Buglé tienen un promedio de 27.4% respecto a sus pares hombres en estos cultivos. Para las productoras de Guna Yala es de 2.7%, y 9.2% para las emberá.



- En la producción de cultivos permanentes las mujeres de Guna Yala producen 35,603 racimos de banano o guineo, 397,727 unidades de palma de cocos y 8,200 cientos de aguacate.
- Las mujeres de Emberá-Wounaan, en estos cultivos, tienen cosechas importantes de plátanos con 18,399 cientos, 375 unidades de palma de coco y 465 cientos de aguacate.
- La mayor producción de estos cultivos para las productoras Ngäbe Buglé está en la producción de bananos, con una cantidad importante de 474,807, pixbae con 142,050 racimos; además, 73,982 unidades de palma de coco y 53,354 libras de cacao. En menor cantidad está la piña, el aguacate y el mango.

1.5 Venta de las cosechas de cultivos permanentes

Una proporción importante de la cosecha de los cultivos permanentes, en general, se destina a la venta, la cual es baja para los productores de Guna Yala y Ngäbe Buglé.

Entre las productoras indígenas, las mujeres emberá-wounaan son las que destinan una mayor parte de su cosecha a la venta, igual sucede con la cosecha de sus pares productores. En este sentido, los siguientes cultivos son los que más se venden: banano 62.5%, plátano 98.7% y palma de coco 80%; el aguacate y la naranja injertada tienen una parte considerable de venta, pero se trata de una cosecha de poco volumen.

Las productoras de Guna Yala tienen tres cultivos casi completamente dedicado a la venta: palma de coco 91.8% y aguacate con 91.6%, en tanto, la venta de papaya es elevada, pero su producción es mínima (Ver Anexo 9, cuadro 9-1).

Las productoras de Ngäbe Buglé dedican a la venta el 43.8% de su cosecha de café, el 29.4% de plátanos, el 37% de cacao, los cuales resultan de más proporción.

1.6 Existencia y venta de animales que se crían

En general, las mujeres muestran una mayor dedicación a la cría de animales vacunos, gallinas, codornices, pavos, patos y gansos.

En Guna Yala la mayor cantidad de animales en cría son las gallinas. Las mujeres crían el 12.6% de las 2,964 gallinas existentes en la comarca, pocos patos y gansos. Toda la cría se destina al consumo.

La cría de animales entre los Emberá-Wounaan no es elevada. Tienen una existencia de 11,921 gallinas, de las cuales los criadores varones venden el 0.76%; también han vendido 6.75% de los vacunos (1,369) y 4.39% de la cría de porcinos (781).

En la comarca Ngäbe Buglé hay un criador de animales con 6 bufalinos sin ninguna venta. Aproximadamente, 28% de quienes crían animales son mujeres, las que tienen un comportamiento de venta de los animales muy aproximado al de los hombres, salvo en la venta de pavos, donde es mucho mayor.

Un tercio de los patos y gansos en esta comarca corresponden al trabajo de las mujeres y por el 30% de sus crías de animales están los porcinos, gallinas y pavos.

Cuadro 9-1 Existencia y animales que se venden por productor(a), en la Comarca Ngäbe Buglé: 24 de abril de 2011

Animal que cría	Mujeres		Hombres	
	Existencia	% Venta	Existencia	% Venta
Vacuno	7,552	6.73	30,321	7.8
Porcino	4,594	2.26	10,322	3.1
Gallinas	92,913	0.35	204,944	0.6
Patos y gansos	2,116	1.28	4,252	1.3
Pavos	811	1.36	1,878	16.8

INEC, Censo Agropecuario 2011



1.7 Producción y venta de leche y quesos.

La población indígena tiene muy poca producción y venta de leche. La comarca Ngäbe Buglé es la que presenta mayor producción entre los indígenas, pero no alcanza el 0.1% de la producción nacional (0.075% de producción y 0.049% de venta).

En la comarca Emberá-Wounaan solo hay dos productores de leche con una producción de 14 litros en la semana del 17 al 23 de abril de 2011. La explotación de estos dos productores se realiza entre 0.5-0.99 hectáreas que producen 6 litros y, la otra explotación, en una superficie de 100 – 199 hectáreas, generó 8 litros en la semana mencionada. Se trata de dos casos, pero, a pesar de la diferencia de superficie, no hay diferencias sustanciales en la cantidad.

En la comarca Ngäbe Buglé hay 13 mujeres con una producción de 212 litros en dicha fecha, y vendieron el 35.38% (75 litros) de la producción de leche. Los productores, por su parte, el 63.88% de los litros producidos.

Las productoras de leche de Ngäbe Buglé representan el 2.13% del total en la República y los hombres el 1.69%.

La producción de leche en Ngäbe Buglé se hace en explotaciones de 0.50 has. y más. Mientras mayor es la superficie con la que se cuenta, más elevada la producción y la venta, especialmente para las explotaciones de los hombres.

Las mujeres que más producen lo hacen en superficies de 10 – 19 has. (91 litros y vende 72 litros). Cuando la producción de litros de leche es baja, no se dirigen a la venta (semana del 17 al 23 de abril de 2011). Esta comarca es la única que cuenta con elaboración de queso, dos productores con una producción de 4 libras de queso en la semana señalada.

1.8 Cultivo de especies acuáticas

En el país hay 1,925 explotaciones de peces que producen 538,467 libras y 43 de camarones de río que generan 5,373 libras. En Guna Yala se observa la existencia de una explotación de peces que produce 150 libras.

Ngäbe Buglé, por su parte, tiene 738 explotaciones que generan 71,968 libras de peces y 11 explotaciones de camarones de río que hacen 228 libras.

Existen en el país 1,938 explotaciones agropecuarias que realizaron cultivos de especies acuáticas. En Guna Yala hay una que se desarrolla en un estanque de tierra. En Ngäbe-Buglé hay 741. La unidad de producción predominante es el estanque de tierra con 739 explotaciones y dos en pileta de concreto (INEC, Censo 2011).

La producción en Guna Yala se asigna al autoconsumo. En Ngäbe-Buglé, por su parte, 641 se dedican al autoconsumo, y 81 al autoconsumo y venta; sumado a las 19 explotaciones de especie acuática que se destinaron a la venta local. No tienen venta al exterior.



1.9 Maquinaria y equipos de propiedad de la productora

Del listado de 25 maquinarias y equipos de las que da cuenta el Censo Agropecuario, se identificaron 12 de éstas en las comarcas indígenas⁸¹.

En Guna Yala las mujeres son propietarias de una máquina fumigadora, 9 trapiches, 3 mochilas o bombas de aspersión, y 67 botes o lanchas. Los productores gunas hacen una diferencia importante en la propiedad de botes y lanchas, pues son propietarios de 1,377 unidades.

En general, los productores indígenas son propietarios del 47.06% de botes y lanchas identificados en este censo. Y los gunas tienen la mayor proporción de estas máquinas.

Las productoras Emberá son propietarias de 5 botes y lanchas; los varones de 194. Entre las comarcas, ésta es la que menos acceso a tecnología de este tipo muestra, resultante de la inserción de las mujeres en otro tipo de actividad económica.

Las ngäbes son propietarias de 45 (68%) de las 66 despulpadoras de las que son dueñas las mujeres en la República. También de más máquinas y equipos, 4 motores fijos de combustión interna, un tractor de oruga, 8 piladoras de arroz, 2 incubadoras, 2 camiones y autos *pick-ups*, 68 bombas de riego, dos carretas y remolques.

Cuadro 9-2. Maquinaria y equipo de propiedad del productor(a) en la república, según comarca indígena: año agrícola 2011

República y comarca indígena y clase de maquinaria	TOTAL			COMARCA GUNA YALA			COMARCA EM-BERÁ-WOUNAAN			COMARCA NGÄBE BUGLÉ		
	Maquinaria			Maquinaria			Maquinaria			Maquinaria		
	Total	Propietario		Total	Propietario		Total	Propietario		Total	Propietario	
		Hom.	Mujer		Hom.	Mujer		Hom.	Mujer		Hom.	Mujer
Motores fijos de combustión interna	4,494	4,133	361	6	6	-	21	21	-	11	7	4
Tractores de oruga	253	234	19							1	-	1
Despulpadoras de café	589	523	66							324	279	45
Piladora de arroz	263	230	33							22	14	8
Máquinas fumigadoras	2,323	2,157	166	1	-	1				13	9	4
Trapiches	4,003	3,693	310	150	141	9	1	1	-	292	265	27
Incubadoras	119	103	16							3	1	2
Mochilas o bombas de aspersión	49,519	44,019	5,500	110	107	3				3,296	2,450	846
Camiones y pick-ups	6,906	6,354	552				7	7	-	9	7	2
Bombas de riego	7,003	6,272	731				5	5	-	212	144	68
Carretas y remolques	2,132	1,965	167							10	8	2
Botes o lanchas	3,801	3,521	280	1,444	1,377	67	199	194	5	102	86	16

Fuente: INEC, Censo Agropecuario 2011

Algunas maquinarias dependen del tipo de cultivo que se hace; no obstante, es evidente que el acceso a la tecnología para estos productores es extraordinariamente limitada, y por las condiciones económicas y sociales, la política pública aparece como la herramienta idónea para provocar cambios, los cuales deben ir orientados por la población que produce en estas áreas, de tal forma que no rompa el ecosistema protector de la naturaleza, coherente con su cosmovisión (ARIMAE).

81 No cuentan con motores fijos eléctricos, tractores de rueda, rastras de tractor, arados de tractor sembradoras de tractor, cosechadoras trilladoras de tractor, cosechadoras trilladoras de autopropulsión, aviones de fumigación, helicóptero de fumigación, máquinas ordeñadoras, cortadoras de pasto para henificar, picadoras de pasto, embaladoras de pasto, carretas y remolques, botes o lanchas.

Las carencias son de tal magnitud entre las productoras y productores que una alcaldesa plantea la necesidad de que hayan proyectos en los que se presten de forma rotativa machetes, coas, carretillas, entre otros enseres necesarios para el trabajo agrícola.

A continuación, se presenta el acceso a innovación para el desarrollo de las productoras/es indígenas.

1.10 Innovación tecnológica

De la innovación tecnológica puede señalarse que existen enormes brechas de acceso. En el país hay 248,560 explotaciones que aplican algún tipo de innovación tecnológica en la agricultura.

En 1,740 explotaciones aplican hormonas para mejorar la producción; hay 15 explotaciones ngäbe buglé que las utilizan; 2,010 utilizan *semillas transgénicas*, 56 en la comarca Ngäbe Buglé lo emplean, una en Emberá y otra en Guna Yala.

Las explotaciones que reutilizan (reciclan) materiales y productos de la explotación para producir energía y nuevas cosechas en la República son 2,961, de las cuales 5 están en Guna Yala, 7 en Emberá-Wounaan y 108 en Ngäbe Buglé.

En el plano nacional, 533 explotaciones utilizan paneles solares, uno está en la comarca Emberá Wounaan y 5 en Ngäbe Buglé.

En las condiciones descritas, queda muy clara la necesidad de lograr que se amplíe el acceso de los pueblos indígenas a la innovación y la tecnología mediante la política pública.

1.11 Ocupación principal de las productoras

Las productoras indígenas ocupadas en el sector agrícola, respecto al total de productoras, son 36.9%. Incluso, son una proporción más elevada que sus pares hombres, que representan el 23%. Sin duda, la diferencia la hacen las productoras de Ngäbe Buglé que representan el 34.8%. (Cuadro el 9-5)

Cuadro 9-3. Ocupación principal del productor(a) agropecuario(a) en la República, según Comarca indígena y grupos de edad del productor(a): año 2010

Comarca indígena y grupos de edad del productor(a)	Productor agropecuario					Productora agropecuaria				
	Total	Ocupación principal				Total	Ocupación principal			
		Agrícola	Pecuaría	Acuícola	No agr.		Agrícola	Pecuaría	Acuícola	No agr.
TOTAL DE LA REPUBLICA	165,974	62,430	12,039	135	91,370	79,131	14,030	2,217	38	62,846
Guna Yala	2,956	2,555	9	18	374	251	161	0	2	88
Emberá-Wounaan	1,418	1,306	14	0	98	163	134	0	0	29
Ngäbe Buglé	14,101	10,494	687	14	2,906	6,706	4,882	215	7	1,602
Total comarca indígena	18,475	14,355	710	32	3,378	7,120	5,177	215	9	1,719
% comarcas respecto a total productores/as	11.13%	22.99%	5.90%	23.70%	3.70%	9.00%	36.9%	9.70%	23.7%	2.74%
% de la ocupación respecto al total indígena		77.7%	3.84%	0.17%	18.28%		72.71	3.02	0.13%	24.14%

NOTA: Se refiere solamente a los productores(as) que son personas naturales, es decir, aquellos(as) que realizan las actividades de su explotación agropecuaria, solo(a) o a medias. Fuente: INEC, 2010.

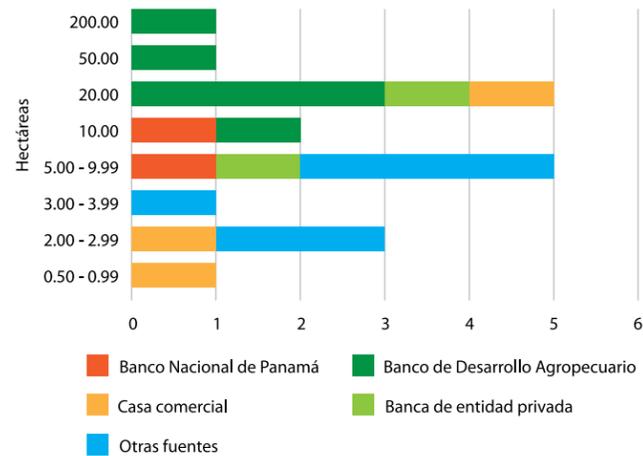
La presencia de productoras indígenas ocupadas en el sector agrícola es elevada, 7 de cada 10 productoras, en el sector acuícola. Es muy baja la inserción. Esta situación tiene una estructura muy parecida para los productores, salvo en lo no agrícola, donde las productoras tienen mayor presencia.



1.12 Créditos, montos y fuentes de financiamiento

El acceso al crédito por parte de las mujeres es mínimo, solo el 12.2% (594 productoras) del obtenido por los hombres. Únicamente las mujeres indígenas de Ngäbe Buglé tienen acceso a créditos (19 productoras que representan el 3.2%), los hombres indígenas, en cambio, no llegan al 1% con respecto a los productores en el país.

Gráfica 9-4 Productoras Ngäbe Buglé que recibieron préstamos, por fuente de financiamiento y tamaño de la explotación



La principal fuente de financiamiento de las mujeres es el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA). Dos productoras lograron crédito de bancos privados y dos del Banco Nacional, tres de una casa comercial y seis de otras fuentes (no identificadas).

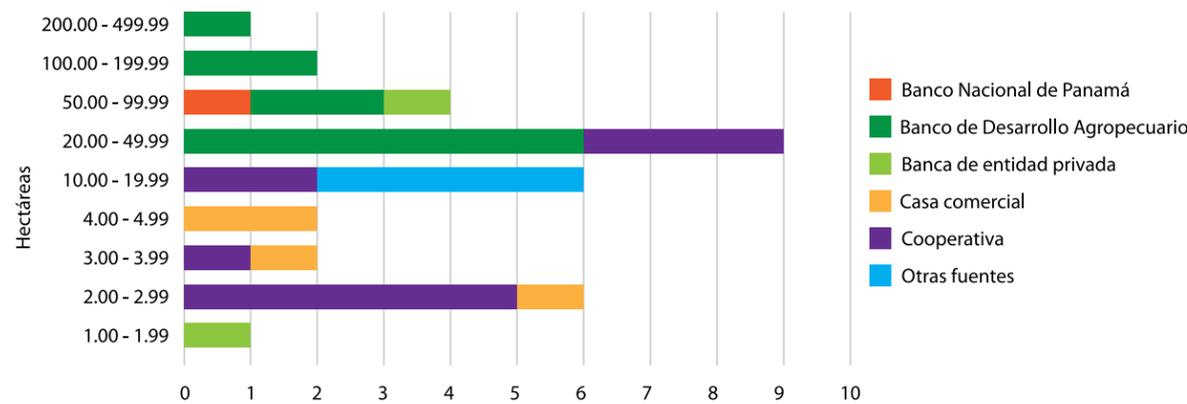
La gráfica muestra que los préstamos de productoras con 5 y menos hectáreas son dados por casas comerciales y otras fuentes.

Los préstamos de la estatal banca agropecuaria para el desarrollo, en el caso de las mujeres indígenas, está para extensiones por encima de las 10 has.

Un total de 4,866 productores agropecuarios recibieron créditos en el país, de los cuales 53 son de pueblos indígenas (2 productores de Guna Yala, 3 de Emberá-Wounaan y 48 de Ngäbe Buglé).

La gráfica muestra, claramente, cómo los créditos a productores ngäbes con menos de 5 hectáreas le prestan las casas comerciales y las cooperativas. Los préstamos del BDA se dirigen a los productores con extensiones por encima de las 19 hectáreas.

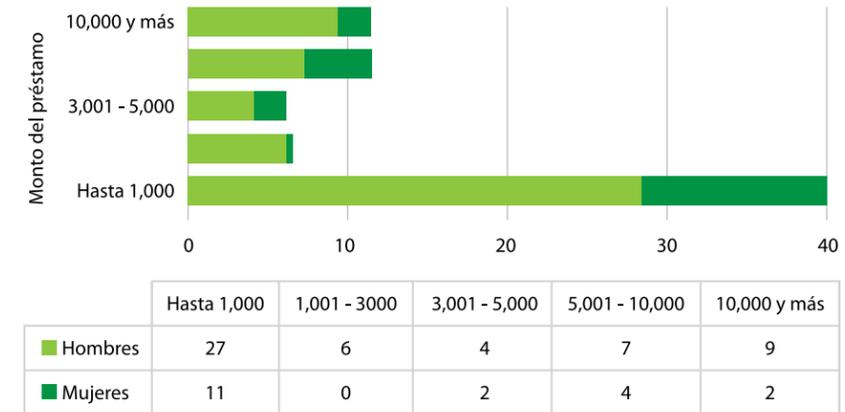
Gráfica 9-5 Productores indígenas Ngäbe Buglé que recibieron préstamos, por fuente de financiamiento y tamaño de la explotación



1.13 Monto de los préstamos

La mayor parte de los préstamos que se otorgan a productores indígenas es menor a B/. 1,000.00. La cantidad de préstamos por monto siempre es mayor en los hombres que en las mujeres. En los de mayor monto, la desigualdad también es mayor.

Gráfica 9-6 Monto de los préstamos recibidos por productoras/es indígenas



	Hasta 1,000	1,001 - 3,000	3,001 - 5,000	5,001 - 10,000	10,000 y más
Hombres	27	6	4	7	9
Mujeres	11	0	2	4	2

Fuente:

1.14 Asistencia técnica en las comarcas indígenas

Un total de 8,105 productores y 1,400 productoras recibieron asistencia técnica en el país (Año agrícola 2010/2011). En tanto, 207 productoras de Ngäbe Buglé y una de Emberá recibieron asistencia técnica. Además, 177 mujeres ngäbes y la emberá fueron beneficiadas por los servicios del MIDA. En tanto, 10 recibieron asistencia de entidad estatal, 7 de cooperativa, y 3 de casa comercial.

Las productoras gunas no recibieron asistencia técnica del MIDA. Las mujeres indígenas son poco beneficiadas por la asistencia técnica estatal.

1.15 Niveles de escolaridad de las productoras/es agropecuarios

Las productoras indígenas tienen niveles educativos con las siguientes características: (Ver anexo N°9).

- Elevadas proporciones de productoras sin grado aprobado y primaria incompleta. Para los hombres productores también es elevado, pero en menor proporción,
- Menor proporción concluye la escuela primaria y accede a educación secundaria y universitaria, con respecto a su par masculino,
- Claramente, las productoras ngäbes son las que muestran menor acceso a la educación, el 55.6% no tiene ningún grado aprobado, y junto a la educación primaria incompleta, conforman el 78.9%.
- A la escuela secundaria y a la universidad ha ingresado el 7.8% de productoras y 12.4% de productores.
- El 44.79% de las productoras en la comarca Emberá-Wounaan no tiene ningún grado aprobado y 33.7% no concluyó la primaria; 9.8% la concluyó y 11.6% accedió a grados superiores de escolaridad.
- En la Comarca Guna Yala las productoras agropecuarias sin educación y primaria incompleta representan el 69.32%. A sus pares varones corresponde el 49.6%. Mientras que el 12.35% de productoras y 25.24% de productores lograron niveles educativos de secundaria y universidad.



2. Sostenibilidad de la vida con la producción agrícola

En el ámbito nacional, la sostenibilidad de la vida de un cuarto de las familias de los productores depende por completo de su producción y del 10% de las productoras; esto es, 43,490 productores y 8,536 productoras.

2.1 En el ámbito indígena la producción de las mujeres sustenta la vida

- La mitad de los productores de la Comarca Guna Yala depende completamente de su producción para el sustento de su vida. En tal condición está el 40% de las productoras.
- La producción Emberá-Wounaan es la que en más proporción salvaguarda el sustento de la vida de las personas que residen en la vivienda. Los productores en un 92.8% (1,316) dependen por completo de sus productos agropecuarios y, para las productoras, esto significa el 82.2% (134).
- En la comarca Ngäbe Buglé, el 63.4% de los productores (8,946) y 62.11% de las productoras (4,165) dependen por completo de su producción para el sustento de las personas que viven en su vivienda.

2.2 Población menor de edad en las viviendas

Las productoras indígenas, en sus viviendas, tienen un aproximado de 36.3% de menores de 10 años, esto, en el conjunto nacional de las productoras es 22%. El 34.2% se encuentra en productoras emberá y 38.59% en las ngäbes.

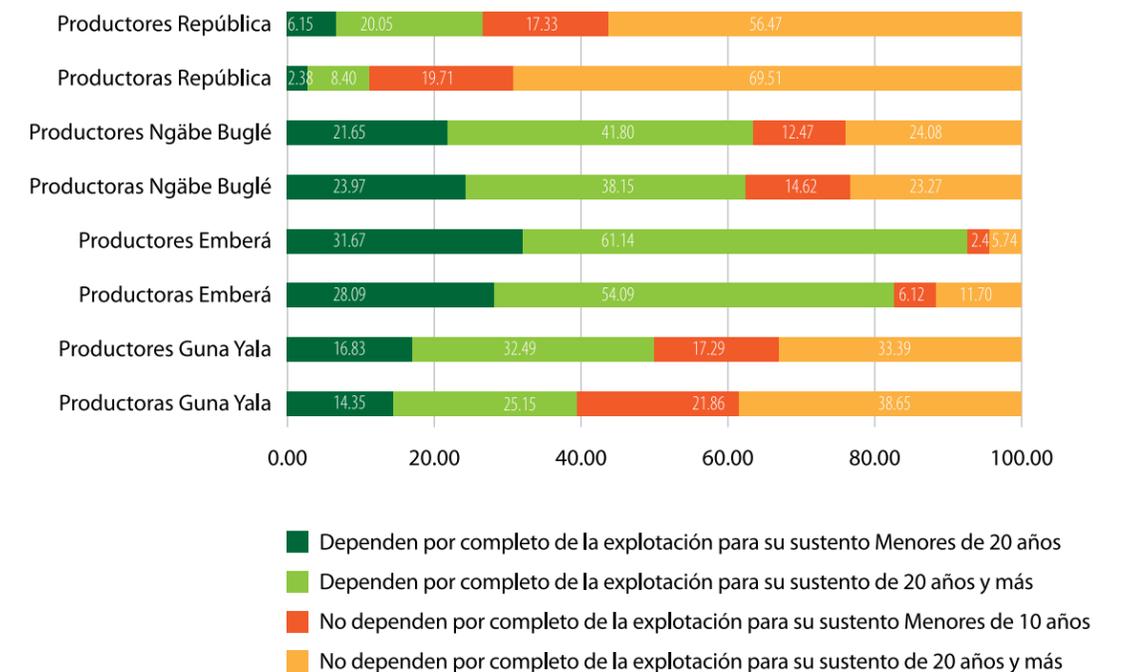
2.3 Dependencia y habitantes en la vivienda

Cuando relacionamos la cantidad de personas en la vivienda con la cantidad de aquellos productores que dependen completamente de su producción resulta que, en el ámbito nacional, los menores de 10 años bajo esa relación de dependencia para su sustento, según cálculos promedios, se encuentran unos 25,609. Mientras, los mayores de 10 años, suman 211,792.

- Las productoras gunas cuyo sustento depende de su producción son 99. En sus viviendas habitan 194 menores de 10 años y 340 de más de 10 años, para un total de 534 personas. Los cálculos nos permiten observar que para las productoras que no dependen de su explotación agrícola hay 296 menores de 10 años y 523 de 10 años y más.
- Para las productoras de Emberá-Wounaan la dependencia de su producción es mayor y habitan en su vivienda 211 menores de 10 años y 407 mayores de 10 años, 618 en total.
- Las productoras de Ngäbe Buglé, por su parte, tienen 10,397 menores de 10 años que dependen de su producción exclusivamente para su sustento y 16,548 de más de 10 años (en total, unos 26,945); en las que no dependen, hay 6,343 menores de 10 años y 10,094 de más de 10 años.

La relación es muy crítica para las mujeres de Emberá y Ngäbe Buglé, por la elevada dependencia que tienen de su producción y, por los datos que se han analizado en cuanto a la producción agropecuaria, tienen una elevada producción de autoconsumo con baja posibilidad de comercialización.

Gráfica 9-7 Porcentaje de la población menor y mayor de 010 años, según dependencia de la explotación del productor/a. Marco 2011





CAPÍTULO 10

Mujeres indígenas privadas de libertad⁸²

Introducción

Para la elaboración de este capítulo se realizó un grupo de discusión el 17 de octubre de 2014 con mujeres indígenas que permanecen detenidas en el Centro Femenino de Rehabilitación “Doña Cecilia Orillac de Chiari” (CEFERE).

La actividad contó con la participación de 23 mujeres indígenas de las tres etnias (guna, ngäbe y emberá) representadas en los cinco centros penales donde se encuentra recluida la población penitenciaria femenina del país.

Estos centros penales son: Centro Femenino de Rehabilitación (CEFERE) “Doña Cecilia Orillac de Chiari”, en la ciudad de Panamá; Anexo Femenino en el Centro Nueva Esperanza de Colón; Centro Femenino Llano Marín, en Penonomé (Coclé); Centro Femenino Guararé (Los Santos); y Centro Femenino “Los Algarrobos”, en David (Chiriquí).

La mayoría de las mujeres indígenas privadas de libertad en Panamá se encuentran en el CEFERE. Este es el centro que alberga mayor proporción de mujeres en esta condición, representando un 80% del total.

A

Perfil socio-demográfico de la mujer indígena privada de libertad en Panamá

Las estadísticas que posee el Departamento de Informática de la Dirección General del Sistema Penitenciario con relación a la población de todos los penales del país, no recoge el dato de la identidad étnica de reclusos y reclusas. Sí aparece como variable a considerar en el levantamiento de datos de identificación, pero, normalmente, no se completa, por lo que no existe la información que permita analizar las características de la población indígena en cuanto a otras variables relevantes como edad, nivel de estudios, y delito.

Para superar esa situación, a través de entrevistas a las Juntas Técnicas de cada uno de los centros penales femeninos, se levantó la información relativa al perfil socio-demográfico y condiciones en las que se encuentran las mujeres indígenas privadas de libertad en cada uno de los centros. Es la que se presenta en este capítulo.

Cuadro 10-1. Población femenina privada de libertad en Panamá por centro penal

Centro Penitenciario	Privadas de libertad	
	Número	%
Centro Femenino Cecilia Orillac de Chiari	829	81.4
Centro Femenino Colón	56	5.5
Centro Femenino los Algarrobos	91	8.9
Centro Femenino de Guararé	13	1.3
Centro Femenino de Llano Marín	30	2.9
TOTAL	1,019	100.0

Fuente: Datos estadísticos facilitados por la Dirección General del Sistema Penitenciario el 7 de octubre 2014

⁸² Capítulo elaborado en base a los resultados obtenidos en el estudio “Diagnóstico de situación de la mujer privada de libertad en Panamá” de la Agencia de Naciones Unidas contra el Delito y la Droga, UNODC para la Dirección General del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno de Panamá.



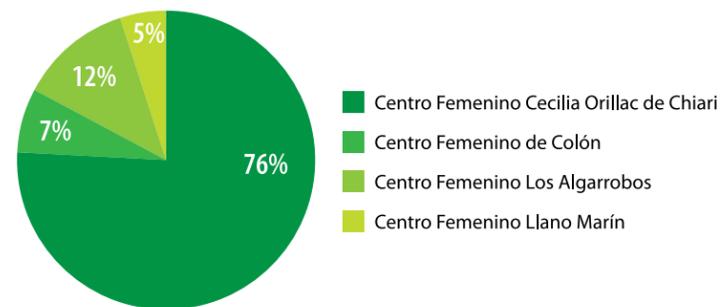
Las indígenas privadas de libertad representan un porcentaje muy bajo con respecto al total de mujeres en dicha situación. Como se observa en el cuadro a continuación, en todos los centros el porcentaje de indígenas ronda el 4%.

El Centro donde más indígenas se encuentran recluidas es el CEFERE, representando el 76% del total de mujeres indígenas privadas de libertad.

Centro Penitenciario	Privadas de libertad				Total
	Indígenas	%	No Indígenas	%	
Centro Femenino Cecilia Orillac de Chiari	31	3.7%	798	96.2%	829
Centro Femenino Colón	3	5.4%	53	94.6%	56
Centro Femenino los Algarrobos	5	5.5%	86	94.5%	91
Centro Femenino de Guararé	0	0	0	0	13
Centro Femenino de Llano Marín	2	6.6%	28	93.4%	30
TOTAL	41	4%	978	96%	1,019

Fuente. Datos estadísticos facilitados por la Junta Técnica de cada uno de los Centros Penales

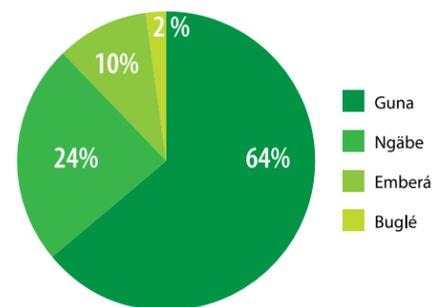
Gráfica 9-1. Proporción de mujeres indígenas por centro



Centro Penitenciario	Privadas de libertad				Total
	Guna	Ngäbe	Emberá	Buglé	
Centro Femenino Cecilia Orillac de Chiari	24	3	3	1	31
Centro Femenino Colón	2	0	1	0	3
Centro Femenino los Algarrobos	0	5	0	0	5
Centro Femenino de Guararé	0	0	0	0	0
Centro Femenino de Llano Marín	0	2	0	0	2
TOTAL	26	10	4	1	41

Fuente. Datos estadísticos facilitados por la Junta Técnica de cada uno de los Centros Penales

Gráfica 9-2. Porcentaje de población femenina indígena privada de libertad por etnia



Según estos datos, las mujeres de la etnia guna son quienes presentan mayor índice de privación de libertad en comparación a otras etnias indígenas del país, representando el 63%.

Las mujeres ngäbes y emberá representan 24% y 10%, respectivamente. Las mujeres ngäbes son cuantitativamente una población mucho mayor que la población femenina guna, lo que implicaría que la incidencia de las mujeres gunas es aún más alta de la que los datos relativos a la población privada de libertad podrían representar.

Las gunas se encuentran recluidas en los centros de Panamá y Colón, mientras que las ngäbes en todos, excepto en el de Colón.

Para el caso de las ciudades de David y Penonomé, las indígenas recluidas en sus centros son ngäbes.

En cuanto a las edades de las mujeres indígenas se encuentran, sobre todo, en el rango de que va de los 19 a los 39 años, lo que indica que son jóvenes, en su mayoría. Igualmente se constató la ausencia de adultas mayores entre las indígenas privadas de libertad.

Los delitos más frecuentes entre las mujeres indígenas, por los que se encuentran en situación de privación de libertad, son, en primer lugar, “delitos contra la seguridad colectiva” (39%); y en segundo, “delitos contra la salud pública” (30%)⁸³. En ambos casos por tráfico y/o posesión de drogas.

Son, por tanto, los delitos relacionados con drogas los que prevalecen entre la población indígena privada de libertad. Los otras faltas presentan porcentajes insignificantes (9% y 12%, respectivamente).

Es importante destacar que en la consulta realizada con la muestra de mujeres indígenas en el CEFERE, se indicó que, en gran parte, sus delitos están asociados a los de sus parejas varones, quienes, en muchos casos, se encuentran en otro penal cumpliendo su pena por la misma causa.

Si bien esto es una característica bastante común entre las mujeres privadas de libertad, en el caso de las mujeres indígenas se planteó con mayor fuerza e insistencia.

En cuanto al estado civil de estas mujeres, se comprobó cómo la mayoría se reconoce soltera, a pesar de que algunas de ellas tengan pareja ahora o la tuvieron antes de entrar en prisión.

Es interesante vincularlo con la maternidad. En este sentido, se corroboró que, a pesar de reconocerse como solteras (67%), también son madres la mayoría de ellas (55%).

⁸³ Esta categorización de delitos es la que utiliza la Dirección General del Sistema Penitenciario, pero el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) une ambas categorías.

Cuadro 9-4 Indígenas Privadas de libertad por edad		
Tramos de Edades	N	%
19-29	13	39%
30-39	12	36%
40-49	6	18%
50 o más	1	3%
TOTAL	33	100%

Fuente: Datos del CEFERE (30) y Colón (3)

Cuadro 9-5 Indígenas Privadas de libertad por delitos		
Delitos	N	%
Contra la Seguridad Colectiva	13	39%
Contra la Salud Pública	10	30%
Contra el Patrimonio	3	9%
Contra la Vida y la Integridad personal	4	12%
Contra el Pudor y la Libertad Sexual	3	9%
TOTAL	33	100%

Fuente: Datos del CEFERE (30) y Colón (3)

Cuadro 9-6 Indígenas Privadas de libertad por situación civil		
Estado Civil	N	%
Soltera	22	67%
Unida	9	27%
Casada	2	6%
Viuda/Separada/Divorciada	0	0
TOTAL	33	100%

Fuente: Datos del CEFERE (30) y Colón (3)

Cuadro 9-7 Indígenas Privadas de libertad por número de hijos/as		
Nº de Hijos	N	%
0	4	12%
1	6	18%
2	4	12%
3	2	6%
4 o más	6	18%
No Contesta	11	33%
TOTAL	33	100%

Fuente: Datos del CEFERE (30) y Colón (3)



B Diagnóstico de problemas y necesidades de las mujeres indígenas privadas de libertad

Los principales problemas vividos por las mujeres indígenas en reclusión no son diferentes a las del resto de la población femenina privada de libertad. En este orden serían: la mora judicial, la salud y la ruptura con los vínculos familiares. De hecho así lo expresaron ellas cuando se efectuó la consulta: *“Siento que la problemática es de todas, no por ser indígenas”* (Mujer guna, CEFERE).

Aun así, en su caso, se dan una serie de complicaciones y necesidades específicas ligadas a las situaciones y condiciones que viven por su identidad étnica. Entre ellas cabe mencionar: la alimentación, el dialecto, la medicina, la educación o el vestido. *A continuación, algunos de los problemas a los que hacen referencia.*

1. Acceso a la justicia

Existen altos índices de mora judicial en el país, y concretamente en la provincia de Panamá, que se refleja de manera específica en el alto número de mujeres privadas de libertad en proceso en los penales. De hecho en el CEFERE, que alberga más del 80% del total de población femenina como se indicó, solo 40% ha sido juzgada o se encuentra cumpliendo condena.

Con los datos de las mujeres indígenas en el CEFERE y Colón, se confirmó cómo también, en el caso de las indígenas, se produce la mora judicial, que tiene a más privadas de libertad en proceso que cumpliendo condena.

En muchos casos los procesos judiciales son largos, y ellas consideran que desde fuera no tienen el apoyo de familiares cercanos que puedan ayudarlas a “mover los papeles”. Opinan que, especialmente para aquellas que residían en las comarcas indígenas, la distancia de los familiares y las dificultades socio-culturales, sobre todo lingüísticas, que encuentran, impiden que sus procesos se agilicen.

2. Salud

De modo general, las mujeres privadas de libertad reconocen que poseen mal estado de salud debido a dos razones fundamentales: primero, por la mala atención médica recibida en el centro; y segundo, por las malas condiciones de vida que soportan. *“Nos curamos gracias al Señor -Dios- que está allá arriba... Gracias a Dios estamos vivas”* (Mujer guna, CEFERE).

En cuanto a la mala atención, reconocen que los dos médicos que en turno matutino son insuficientes, y que el número de pacientes no sobrepasa a 10 por día. Al mismo tiempo, la falta de diagnósticos en las consultas a la hora de recetar medicinas y de especialistas; la ausencia de equipamiento básico para realizar mediciones y análisis, además de la carencia de algunos medicamentos, determinan las malas condiciones de salud en las que se encuentran.

Por otro lado, también intervienen las condiciones de vida en el centro penitenciario, marcadas por el hacinamiento, la poca higiene y el deterioro o mal estado de las infraestructuras.

De modo más específico, las indígenas comentaron que tienen problemas para introducir en el centro ciertas hierbas y otros productos que forman parte de su medicina tradicional, pues solo se permiten introducir los medicamentos comprados con las recetas que firma el doctor, por lo que la medicina occidental es la única que se desarrolla intramuros. *“Esa medicina tradicional que hacen nuestros abuelos no la dejan pasar”* (Mujer guna, CEFERE).

Los principales problemas de salud de las mujeres indígenas privadas de libertad son: hipertensión, diabetes y anemia.

Cuadro. 9-8 Indígenas Privadas de libertad por situación jurídica

Situación jurídica	N	%
Procesadas	18	55%
Condenadas	15	45%
TOTAL	33	100%

Fuente: Datos del CEFERE (30) y Colón (3)

3. Vínculos Familiares

El tercer problema en importancia, según la consulta realizada a mujeres indígenas privadas de libertad, tiene que ver con la ruptura de sus lazos o vínculos familiares. Concretamente se plantea con intensidad la preocupación que viven con relación a la persona que queda a cargo de sus hijos e hijas cuando están en la cárcel; quiénes y cómo los cuidan, con quiénes ellos se relacionan, por ejemplo.

Ellas reconocen que, en la mayoría de los casos, es otra mujer quien las sustituye en el cuidado de sus hijos, normalmente la abuela o alguna tía. Es igualmente significativa y bastante generalizada la ausencia de los padres como cuidadores. En algunos casos aparecen como proveedores económicos, normalmente de manera irregular, sin participar de modo significativo en tales cuidados.

Considerando las condiciones de pobreza en las que se suelen encontrar sus familias, les preocupa, especialmente, las situaciones en las que viven sus hijos. Todo ello con un sentimiento de angustia e impotencia muy fuerte por no poder cumplir la función de madre cuidadora que la sociedad les ha asignado.

A lo anterior se suma la escasa relación que mantienen con sus familiares, y muy concretamente con hijos e hijas debido a que reciben, por parte de ellos, escasas visitas. *“Muchas no recibimos visitas”* (Mujer ngäbe, CEFERE). Ellas admiten que esta es una diferencia significativa con las privadas de libertad no indígenas, quienes generalmente reciben visitas con más regularidad y frecuencia.

Las mujeres indígenas reciben pocas visitas familiares porque muchos de sus familiares residen en las comarcas o territorios indígenas, lugares lejanos a los penales, con el consiguiente costo económico e inversión de tiempo que supone dicha distancia. *“Algunas no tenemos familiares cercanos que nos apoyen”* (Mujer guna, CEFERE). Varias de ellas, incluso, llegan a afirmar que sus familias deciden no visitarlas como castigo ante su comportamiento delictivo por el cual se encuentran retenidas.

Entre ellas se encuentran las madres que reconocen que ven a sus hijos solo cuando se los pueden traer o las que prefieren que sus hijos no vengán a visitarlas para que no tengan que pasar por las requisas del personal custodio a la entrada del centro. *“Una como madre quiere a los hijos, pero no quiere que pasen por las revisiones”* (Mujer guna, CEFERE); esto es, para que no vean en las condiciones en las que viven..

En muchos casos ellas, como madres, son también las principales proveedoras de sus hijos. *“Yo soy la mamá y el papá de mis hijos”* (Mujer guna, CEFERE). Esto determina que desarrollen actividades económicas en el centro penitenciario para obtener ingresos. Muchas trabajan en el taller de artesanías donde, sobre todo confeccionan molas, aunque normalmente esto constituye más un medio para conmutar pena que para generar ingresos.

Otras actividades en las que se ocupan para generar ingresos son venta de comida preparada o de productos que les traen sus familiares, incluso, hay algunas reconocen que reciben dinero de “novios” con quienes poseen acuerdos específicos para conseguir ingresos.

Hay en ellas, también, un sentimiento de abandono bastante generalizado, y lamentan haber dejado a sus hijos al entrar a prisión.

4. Educación

La educación se sitúa entre los aspectos “positivos” del centro, así como la religión. Muchas reconocen que antes de entrar en prisión eran analfabetas o no habían podido continuar sus estudios por diversas circunstancias, pero que ahora tienen esa oportunidad. *“Lo que no han hecho afuera lo están haciendo aquí adentro, algunas aprendieron a leer y escribir aquí”*; *“Gracias a la educación, hay mujeres que se están graduando, ahora mira vino la universidad”* (Mujeres gunas, CEFERE).



Ellas ven con positivismo las oportunidades educativas, toda vez que no sólo las capacita sino que, además, pueden conmutar pena aquellas que ya están cumpliendo condena. Muchas están estudiando en el MEDUCA (cerca del 30%) en los diversos niveles que ofrece, y tres de ellas estudian en la Universidad de Panamá, a través del Programa Anexo del Centro Regional, en la extensión de San Miguelito.

Reconocen que uno de los inconvenientes es que gran parte de las indígenas internas se encuentran con el problema de acceder a los documentos que certifican los estudios cursados hasta el momento, básicamente, porque no cuentan con la colaboración fuera del centro para conseguirlos, lo que las condiciona a repetir algunos cursos que habían realizado antes de entrar a al penitenciario. *“No cuento con un boletín para poder seguir con mis estudios”* (Mujer guna, CEFERE). Este problema es común entre las extranjeras privadas de libertad.

5. Discriminación étnica y racismo

Entre las mujeres participantes en el grupo de discusión existe un sentimiento muy generalizado de que son discriminadas por su condición de indígenas. Perciben discriminación en el reparto de comidas, en la atención de la administración y del médico, en los procesos judiciales...

Además, sienten que sus cosmovisiones indígenas no son consideradas o valoradas en la medicina, en la alimentación o incluso, en la vestimenta. Con relación a ello, hay que mencionar que muchas de ellas tienen la inquietud de que, en ocasiones, a sus mamás les ponen obstáculos para entrar al centro penitenciario porque visten el traje tradicional (mola para el caso de las gunas, y nagua para las ngäbes).

“Las molas demoran mucho en ponerse y no se puede quitar fácil y cuando nos vienen a visitar, no quieren dejar entrar con la mola” (Mujer guna, CEFERE). Agregaron que, en el pasado, les prohibían a los visitantes, sobre todo a las mujeres, vestir el traje tradicional y les obligaban, como a los demás, a usar una camisa roja. Después de que una representante de una organización de mujeres indígenas que en aquel momento acudía regularmente a visitar a una familiar interna, reclamara el derecho a la diversidad cultural, se cambió dicha norma, permitiéndose con el uso del color rojo.

Recientemente ocurrió un incidente al respecto, porque un policía no permitía entrar a una mujer vestida con mola, pero, finalmente, después de consultar con las custodias, se le informó al agente policial que sí podía dejarla entrar así. Este tipo de situaciones muestran la necesidad de redactar y publicar un reglamento que permita conocer a los visitantes y a quiénes le permiten la entrada, cuáles son las condiciones de vestido, y otras más establecidas para este procedimiento.

El mayor problema sobre discriminación y racismo del que son objeto, tiene que ver con su lenguaje o con el monolingüismo en español en las comunicaciones del centro, así como para las gestiones. Algunas no dominan el español, por lo que cualquier gestión, demanda o reclamo se ve limitada por esta situación, incluyendo el acceso a la información. Por otro lado, es mal visto por las no indígenas escucharlas hablar en su lengua indígena, a la que llaman “dialecto”, pues existe la creencia de que es usada para evitar que otras personas, aparte de las custodias, escuchen lo que dicen y por tanto, ocultar información a las demás. *“Las custodias no quieren que hablemos nuestro dialecto delante de ellas”* (Mujer guna, CEFERE).

En general, se sienten discriminadas por ser indígenas y perciben falta de respeto por parte de compañeras y personal penitenciario, quienes las llaman con frecuencia “indias” o “cholas”. Ante esta situación, suelen unirse entre ellas y conversar en su idioma, sobre todo para el caso de las gunas que son mayoría, formando lo que las otras llaman “guetos indígenas”.

El taller de artesanías constituye uno de los espacios privilegiados de las indígenas para el contacto y la interacción entre ellas; ahí enseñan a no indígenas a coser molas, ejemplo de la posibilidad intercultural que encierra la diversidad étnica en el penal.



CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Para diseñar una Agenda específica de acción que se traduzca en una institucionalidad soporte de políticas públicas y legislación dirigida a la atención de necesidades, demandas y derechos de las mujeres indígenas, con enfoque de género, intercultural, y con una visión holística y sostenible del desarrollo humano, es esencial tener en consideración las siguientes reflexiones y recomendaciones que emanan del análisis descrito anteriormente:

1. En la comparación regional con países de elevado crecimiento de la población indígena, de alta migración campo-ciudad y envejecimiento de la población, en Panamá una mayoría de la población indígena aún se mantiene en zonas rurales. Este hecho debe obligar al Estado a tener un enfoque diferente a otros países, que busque promover el desarrollo de las comunidades, territorios, mujeres y hombres respetando sus cosmovisiones, identidades y derechos.
2. En Panamá hay menor presencia de instituciones del Estado y de políticas que atiendan las poblaciones indígenas; en especial, se identificó una ausencia institucional para establecer el vínculo de género e interculturalidad para el caso de los colectivos de mujeres indígenas. La experiencia en otros países advierte sobre el riesgo que abren las tendencias a la urbanización y el posible empobrecimiento/marginalización de estas poblaciones en las ciudades. Si no se hace algo diferente en la dinámica de migración o se generan mayores oportunidades de desarrollo económico local y sostenible en los territorios, desde políticas fundadas en los derechos humanos, de género, de diálogo intercultural, de redistribución y reconocimiento, podría generarse mayor vulnerabilidad y deteriorar la calidad de vida de las poblaciones indígenas.
3. La migración y la transformación del estilo de vida en áreas urbanas, como se ha podido constatar, para las mujeres es un fenómeno contradictorio, que trae consigo pérdida cultural y supone un trauma. A través de estos fenómenos migratorios las mujeres logran mejorar el acceso a servicios básicos, mejorar su oportunidad para empleos/mayores ingresos, pero a costa de perder el idioma, identidades, contacto con las familias, abandono de menores, al mismo tiempo que representa una sobrecarga de trabajo para todas las mujeres en cualquier lugar (las de origen y las de destino).
4. La fecundidad en la realidad enfrenta barreras importantes, que puede ser vista sólo como un resultado de los patrones androcéntricos y control patriarcal del cuerpo de las mujeres, no obstante, este también es un hecho contradictorio. Hay mujeres líderes que muestran descontento con las políticas de control cuando no hay consentimiento informado y prima la coacción; otras están insertas en programas del MINSA y UNFPA que han recorrido procesos de formación y capacitación, lo que las lleva a comprender el significado de la planificación familiar. Sin embargo, no son pocos los centros o puestos de salud cerrados, sin medicamentos, sin personal idóneo y, en los que sí hay atención, prevalecen prácticas socio-culturales discriminatorias que afectan el servicio y su calidad.
5. Hay cambios en la cotidianidad por impacto de la asimilación e intercambio cultural que ejerce el modelo social, político y económico dominante. Un ejemplo está en la dinámica capitalista que se ha instalado en los territorios indígenas lo cual ha contribuido al incremento del consumo de productos elaborados, que son ricos en grasas saturadas y azúcares, que ponen en mayor riesgo su seguridad alimentaria. Este hecho deja poco espacio a otros modelos como el buen vivir de los pueblos indígenas.

En esa dinámica todo se compra en un mercado por medio de dinero, lo que genera la necesidad de contar con un ingreso para satisfacer esas necesidades. Por otra parte, la aparición de enfermedades o condiciones de salud que no tenían mayor incidencia en las poblaciones indígenas en el



pasado y que pueden vincularse con los cambios en la alimentación son una realidad a la que se debe hacer frente.

RECOMENDACIÓN: Establecer políticas públicas en áreas indígenas dirigidas a la atención de las motivaciones fundamentales que fuerzan la migración masiva en busca de mejoras de calidad de vida o acceso a servicios básicos, con capacidad de redistribuir y reconocer el *ethos* (conducta y costumbre) de la población indígena. Así mismo, el respeto a la movilidad humana es esencial a los derechos humanos y, es una opción del sujeto en libertad; por tanto, ahí donde se radique, hay que crear servicios pertinentes, culturalmente, que no contribuyan a la asimilación, pérdida de identidad o aislamiento, en especial, de las mujeres.

RECOMENDACIÓN: Fomentar prácticas en lo económico que logren aprovechar la bi-dimensio- nalidad cultural indígena, sujeta/os con derechos individuales y como entidad colectiva de dere- chos. El esfuerzo para las mujeres debe enfocarse en la redistribución del cuidado con mayor apo- yo del Estado, estructuras indígenas y de las familias. Esto les facilitaría el poder acceder a ingresos propios, fomentar su identidad colectiva y hacer prosperar esfuerzos productivos que vayan más allá de la producción de subsistencia, para lo cual es indispensable crear capacidades para la ren- tabilidad económica de las empresas colectivas – cooperativas; de gestión y manejo contable, de recursos humanos, e intercambio económico.

La Agenda para las mujeres indígenas impone como meta generar talento humano, empleo sos- tenible, recuperación de su herbolaria médica, sus cultivos ancestrales y el fortalecimiento de su identidad colectiva.

RECOMENDACIÓN: Contextualizar los servicios brindados en los territorios indígenas y las ciudades, a través de la formación de capital humano, para incorporar las buenas prácticas de la cultura no indígena, pero respetando culturalmente sus prácticas y tradiciones. Así mismo, es necesario crear in- centivos para la retención de los profesionales formados en las comunidades y territorios indígenas.

6. Las mujeres indígenas son marginadas de la participación política por múltiples razones; el ca- rácter subalterno, el despojo y la discriminación conforman una realidad que las deja fuera de los procesos de toma de decisión sobre sus vidas, sus cuerpos y sus territorios. Son marginadas en las decisiones de los partidos políticos donde se inscriben, en los espacios de poder público, y caren- cidas en las propias estructuras de poder indígena.

La participación política de las mujeres indígenas ocurre en el marco de una triple discriminación (reproductivo, productivo y cultura machista), limitaciones de recursos, falta de acceso a capaci- dades de liderazgo y negociación en el entorno local y nacional, donde experimentan diferentes formas de exclusión, incluso, de violencia política. Sus procesos de participación guardan relación con la exclusión que viven las mujeres no indígenas; no obstante, las condiciones de pobreza en los territorios y la ausencia de desarrollo humano hacen que las barreras de acceso sean mucho más difíciles de abatir.

RECOMENDACIÓN: Fortalecer la institucionalidad de los espacios organizativos donde se han forjado los liderazgos de mujeres indígenas hasta ahora; desarrollar programas de formación de mujeres líderes y favorecer su participación en los espacios de poder y toma de decisiones. Es de particular importancia que en el marco de los fondos que el Tribunal Electoral asigna a los colec- tivos políticos, se establezcan fondos específicos para la formación de liderazgo de las mujeres indígenas. Garantizar la aplicación efectiva de la legislación de cuotas para que puedan acceder a cargos de elección popular, de forma prioritaria, evitando que solo sean incluidas en los cargos de menor responsabilidad, como suplentes de principales por ejemplo.

Los programas de formación, para mayor efectividad, requieren de cambios en las dinámicas de relaciones y de poder entre hombres y mujeres jóvenes que contribuyan a generar una mayor igualdad entre los sexos. Para tal efecto, deben incorporarse contenidos de masculinidad para el trabajo con hombres.



7. En aspectos de salud, se destaca la mortalidad materna debido a tres factores: demoras, servicios no amigables y baja calidad (insumos, traslado). Así como enfermedades prevenibles si se mejora- ra el acceso y la calidad del agua, la gestión de residuos sólidos y saneamiento en las comunidades, que impactan directamente a las mujeres porque son las encargadas de las tareas de cuidado.

8. La intervención del estado no ha considerado sus características culturales, haciendo que las es- trategias implementadas sean poco efectivas y generando rechazo de la población, por ejemplo, la planificación familiar y la atención de salud primaria por medio de ONG's.

RECOMENDACIONES: Política pública dirigida al trabajo comunitario con promotores de salud para provocar cambios y empoderamiento de las comunidades y las mujeres, soluciones ya pro- badas y exitosas realizadas por agencias como UNFPA y OPS. Así mismo, el MINSA, en conjunto con el MIDA, podría diseñar algún plan piloto que fomente soluciones adaptadas a la realidad local, logrando acceso y mejora de la calidad del agua (tanques de captación de agua de lluvia, filtros naturales, métodos de cloración), el manejo de residuos sólidos (reutilización de materiales, com- posteras) y saneamiento en las comunidades (letrinas aboneras orgánicas secas familiares –LASF-), acompañadas de talleres de capacitación para uso y mantenimiento de estos sistemas, educación ambiental, monitoreo y supervisión constantes de la calidad de los abonos y su aplicación. Tam- bién debe ir de la mano de estudios de impacto ambiental en los territorios.

9. En cuanto a la educación, se ha logrado una mayor cobertura en los niveles preprimario y primario para mujeres y hombres, pero el reto es la mayor incorporación de jóvenes en la educación secun- daria o alternativas de formación vocacional, sobre todo en el caso de las mujeres a partir de los 14 años de edad, donde las cifras de asistencia comienzan a disminuir con relación a los hombres. De igual forma, se mantiene una elevada proporción de féminas que aún no saben leer ni escribir.

10. Los mayores niveles de educación y de acceso a la información generan empoderamiento para la toma de decisiones en las mujeres indígenas y derivan en beneficios para ellas y sus familias: mayo- res niveles de planificación familiar, menor grado de enfermedades y mortalidad prevenible, mayor claridad sobre sus derechos, y mejora de la permanencia en el sistema educativo de los hijos.

RECOMENDACIÓN: Mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria para garantizar una buena preparación de los jóvenes para transitar a la siguiente etapa educativa. Obtener datos y análisis de las causas de una menor incorporación a los niveles superiores educativos. Algunas barreras pueden ser debidas a la necesidad de generar ingresos, en el caso de los hombres, o de tareas de cuidado familiares y/o inicio de la fecundidad en las mujeres.

En cuanto a la educación secundaria y vocacional, ampliar la oferta, flexibilizarla e innovar con la pedagogía educativa para hacer atractiva esta alternativa, y conseguir el desarrollo de habilidades y capacidades que puedan ser útiles para una futura inserción laboral.

También se requiere el fortalecimiento de los programas de educación de adultos bilingüe e in- tercultural en el MIDES y el MEDUCA, con el fin de erradicar la condición de analfabetismo en la población indígena.

RECOMENDACIONES: Promover una educación que incorpore los elementos culturales caracte- rísticos de cada etnia para potenciar, además de los beneficios descritos, la revalorización y con- servación de la cosmovisión cultural.

11. En las comarcas y fuera de éstas, las mujeres indígenas viven condiciones de violencia muy graves, como femicidios y desaparición de adultas, adolescentes y niñas, hechos que aparecen invisibili- zados por la estadística nacional al no reportarse su etnicidad y las características de las mujeres víctimas y victimarios. Por otra parte, no hay espacios para la protección de las mujeres como albergues o casas de acogida, y los lugares donde debe presentarse la denuncia de VCM están ubicados a distancias inaccesible para las mujeres; por lo que, a la denuncia, además de las barre- ras que imponen algunas autoridades por desconocimiento y convicciones patriarcales y étnico cultural sobre las mujeres, se agrega la ausencia de institucionalidad.



RECOMENDACIONES: La violencia contra las mujeres debe ser abordada desde el enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad; de esta manera, se podrá desarrollar programas de prevención de violencia de manera integral.

Fortalecer capacidades en las autoridades administrativas y tradicionales para garantizar seguridad y protección a todas las mujeres indígenas, ya sea que estén ubicadas en los territorios de pueblos indígenas o fuera. Crear albergues o casas de acogida donde las mujeres puedan recibir protección en casos de violencia.

Fortalecer las capacidades de instituciones encargadas de brindar seguridad y apoyo a las mujeres sobrevivientes de violencia, para el cumplimiento activo de sus responsabilidades en los territorios indígenas, pues, hasta ahora, no son para las mujeres un punto de referencia al cual acudir. Incorporar planes de recogida y procesamiento de información desagregada por sexo, etnia, edad, entre otros, sobre VCM.

Se deben crear programas para trabajar la prevención de la violencia con los hombres, abordando los temas de las nuevas masculinidades. Focalizar en estos la orientación sobre el VIH-Sida.

Crear programas de educación sexual en las escuelas y dar a conocer los derechos a las adolescentes para que logren identificar la violencia que se ejerza sobre ellas y evitar los embarazos de niñas y adolescentes; proyectar en estas jóvenes las oportunidades que son posibles si posponen la maternidad hasta culminar una carrera.

Promover la creación de grupos de apoyo y soporte emocional entre mujeres, grupos femeninos conformados dentro de la comunidad que generen espacios de protección y de cuidados entre ellas.

12. Los pocos recursos que se asignan para el desarrollo humano en las comarcas indígenas y el sector rural implican bajas posibilidades de inserción de las mujeres a empleos en el sector formal. La discriminación racial también es un dique para el acceso de las indígenas a esas plazas. Igual ocurre en el ámbito de las trabajadoras domésticas, cuya oferta no logra su acceso en este nicho de trabajo; ellas cuentan con una menor autonomía económica para resolver sus necesidades básicas en el mercado.

13. El trabajo informal está muy presente en las poblaciones indígenas, e implica bajo acceso a sistema de protección social y mayor dependencia a los subsidios como a ingresos más bajos. Para las mujeres, esto se asocia a su menor disponibilidad de tiempo por las cargas reproductivas, y para desempeñar tareas que generan algún tipo de ingreso, en muchos casos, derivados de actividades comerciales por cuenta propia.

RECOMENDACIÓN: Es necesario revisar las medidas de protección social e incorporarlas a un sistema integral para la sociedad en general, pero diseñando estrategias específicas para las poblaciones indígenas considerando el enfoque de género y los efectos no deseados que las ayudas estatales tienen en la situación de las mujeres (ejemplo, transferencias y violencia).

14. Necesidad de contar con datos desagregados en todos los sectores analizados que permitan conocer la realidad diferenciada de hombres y mujeres para plantear soluciones progresivas al problema, observando los diferentes roles de autoridades tradicionales, Estado y sociedad en general.

RECOMENDACIÓN: El sistema de estadística nacional tendría que desplegar esfuerzos adicionales para que la información que registra incorpore las particularidades de todas las etnias. Mantener actividades de cara a sostener la promoción de la autoidentificación de las poblaciones indígenas en el sistema de información y censos. Promover que en todas las instituciones del sistema estadístico se incluyan variables que permitan identificar la situación de la población y mujeres indígenas en materia de violencia, salud, nutrición, entre otros.



Es relevante que en el conjunto de observatorios sobre la realidad de la población nacional que se crean en diversos espacios de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, se incluyan variables que expongan la situación de las mujeres indígenas.

15. La participación económica de las mujeres en las comarcas indígenas es heterogénea, gunas y Emberá-Wounaan se insertan en el campo de la artesanía; sus viviendas son espacios de producción que sobrecargan sus jornadas de trabajo diario y el ingreso que perciben por su arte es poco. Las trabajadoras perciben remuneraciones muy bajas, en particular, las trabajadoras domésticas, quienes, además, sufren discriminación.

16. Las mujeres de Ngäbe-Buglé lo hacen en el sector agrícola y pecuario. Pese a esa heterogeneidad, las de las tres comarcas participan en la producción agrícola, destacándose que cuentan con mayores extensiones de tierra para los cultivos con respecto a las mujeres no indígenas. Su producción se realiza en condición de bajo acceso a financiamiento, de ausencia de insumos y tecnología y de menor acceso a capacitación en métodos de producción, frenando su desarrollo y manteniendo su trabajo en los niveles de subsistencia, puesto que es más difícil generar excedentes para la venta o el intercambio.

RECOMENDACIÓN: Fomentar el cooperativismo entre mujeres y fortalecer el ya existente para facilitar un mayor acceso a créditos, capacitaciones y asistencia técnica que favorezcan una mayor productividad y obtención de ingresos de la comercialización o intercambio de excedentes, así como facilitar alternativas de sororidad (solidaridad entre mujeres) y estrategias de atención/distribución de las tareas de cuidado.

- Conminar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a focalizar la atención de las trabajadoras domésticas indígenas para que conozcan y accedan a los derechos que la Convención 189, recién aprobada por Panamá, establece. Garantizar salarios dignos para las mujeres indígenas, de manera que las enormes brechas salariales y de ingresos sean superadas.

17. Las mujeres indígenas privadas de libertad son sacudidas por el acceso a la justicia, víctimas de la mora judicial; las que vivían en las comarcas, experimentan cómo la distancia y la escasez de recursos les impiden el contacto con sus familiares, dejándoles un fuerte sentimiento de abandono.

RECOMENDACIÓN: Se requiere que los centros femeninos de rehabilitación incluyan en su reglamentación las necesidades específicas de las mujeres indígenas privadas de libertad. Estos están formulados de una manera que marginan sus particularidades. La carga de discriminación contribuye a vulnerar más los derechos de estas mujeres. Por otro lado, eliminar su hacinamiento y proveerles lo que necesitan para mantener su salud es urgente, y crear mecanismos para que puedan mantener relaciones con sus familiares, en especial, con sus hijos e hijas.



BIBLIOGRAFÍA

- ACUN. (2013). *Fichas informativas sobre migración, embarazo y estrategias sanitarias para la atención de la mujer ngäbe. En el marco del programa de reducción de muertes maternas de UNFPA. 2011. Panamá. (Inédito).* Panamá: Asociación Acción Cultural Ngöbe (ACUN) .
- Alianza de Mujeres Indígenas de México y Centroamérica. (2012). Pronunciamiento.
- ANAM. (2013). *Plan de Participación Indígena.* Panamá: Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño.
- APLAFA. (2014). *Sistematización de Avances de Políticas Nacionales para la mejora de la Salud Sexual y Reproductiva en Panamá.* . Panamá: Inédito.
- Arenas, M. (2010). *Memoria del Congreso- Taller sobre interculturalidad y Salud Gineco-Obstétrica “Ni Kwi ja Ngöbere Kuin” (La familia Ngöbe se cuida bien).* Panamá: MINSA-UNFPA.
- Bill, D. (2012). Situación de la mujer indígena de Panamá. *Anuario Hojas Warmi.*
- CELADE-CEPAL. (2013). *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). *Mujeres Indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos.* Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2014). *MUJERES INDÍGENAS: nuevas protagonistas para nuevas políticas.* Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- CEPAL-MEF. (2011). *Propuesta de una nueva línea de pobreza para Panamá.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Contraloría General de l República de Panamá. INEC. (2012). *Educación: año 2012.* Obtenido de www.contraloria.gob.pa.
- FUDESPA. (2014). *Política Agropecuaria y Seguridad Alimentaria.* Panamá.: Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA).
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (2013). *Balance de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en Panamá.* Panamá: Fund. Des. Libertad Ciudadana.
- Gorgas . (2010). *Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Nacional Multisectorial de VIH/SIDA. 2014-2019.* . Panamá: Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud.
- Guerra, M. (Septiembre de 2014). Situación de las mujeres ngäbe. (J. Camargo, Entrevistador)
- Henríquez, S. (Octubre de 2014). CONAMUIP, organización y participación política de las mujeres indígenas. (J. Camargo, Entrevistador)
- INEC. (2010). *IX Censo Nacional de Población y Vivienda y VII de Vivienda.* Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá.
- INEC. (2012). *Estimaciones y proyecciones de la población de la república, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad: años 2000-30.* Panamá: Boletín 14.
- INEC-GORGAS. (2009). *Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.* Panamá: Fondo de Población de Naciones Unidas, la Contraloría General de Panamá a través de su Instituto Nacional de Estadística y Censo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.
- Ley 34. (1995). *POR LA CUAL SE DEROGAN, MODIFICAN, ADICIONAN Y SUBROGAN ARTÍCULOS DE LA LEY 47 DE 1946, ORGÁNICA DE EDUCACIÓN.* Panamá: Título III, Capítulo I.
- Ley 47. (Art 153). *Ley de Educación de 1946. Modificada por Ley 34 de 1995.*
- Ley 88. (2010). *Que reconoce las Lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural bilingüe.* Panamá: Asamblea Legislativa.
- Maine, D. y. (1994). Too far to walk: Maternal mortality in context. *Social Science Medical. Columbia University. USA.*
- Mato, D. (2010). Las iniciativas de los movimientos indígenas en educación superir: un aporte para la profundización de la democracia. *Nueva Sociedad. N° 227, www.nuso.org. 110-119.*
- MEF. (2010). *Atlas Social de Panamá - Base Censo de Población y Vivienda de 2010.* Panamá: MEF.



- MEF. (2012). *Encuesta de Mercado de Trabajo.* Panamá: MEF.
- MEF. (2014). *Informe económico y social.* Panamá: MEF - Dir. de Análisis Económico Social.
- Mezua, C. (Diciembre de 2014). Mujeres Emberá. (J. Camargo, Entrevistador)
- Ministerio de Educación. (2006). *Informe de Resultados de las Pruebas de Loagros Académica (SINECA).* Panamá: Dirección Nacional de Evaluación Educativa.
- MINSA. (2013). *Boletín Estadístico.* Panamá: Ministerio de Salud.
- MINSA. (2014 (1)). *Plan Estratégico MINSA.* Panamá: Ministerio de Salud.
- MINSA. (2014 (2)). *Situación de la Salud de Panamá. Panamá.* Panamá: Ministerio de Salud.
- MINSA. (2014). *Informe del cáncer de mama en Panamá, Perfil CA de mama.* Panamá: Dirección de Planificación.
- MINSA. (2014). *Informe Nacional sobre los Progresos Realizados en el País.* Panamá: Ministerio de Salud .
- Naciones Unidas. (2014). *The health of indigenous peoples.* United Nations Inter-Agency Support Group (IASG).
- OCDE/CEPAL/CAF. (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo.* Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- PNUD, Gobierno de Panamá. (2014). *Cuarto Informe de Panamá.* Panamá: PNUD.
- Quintero, B. (2009). *Diagnóstico de necesidades insatisfechas y línea basal cualitativa hacia una propuesta de modelo de atención intercultural en la Comarca Ngäbe-Buglé, corregimientos pobres aledaños.* . Panamá: UNFPA.
- Rodríguez, E. (2014). *Diagnóstico de situación de la mujer privada de libertad en Panamá.* Panamá: UNODC-MINGO-DGSP.
- Rodríguez, E. y. (2014-2015). *Mujeres indígenas en la ciudad de Panamá: cambios y permanencias en sus identidades étnicas y de género.* Panamá: Centro de Investigación de la Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá.
- Souza, C. D. (2010). *El derecho a la salud de las Comarcas Indígenas. ODM. PNUD. (Inédito).* Panamá: ODM, PNUD, Inédito.
- Subsecretaría de Educación Pública. (11-12-2014 de ISBN; 978-607-8017-55-3 de 2011). *Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.* Obtenido de Manual para favorecer el desarrollo de competencias de lectura y escritura: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/dgeb_pdf_manual_c2.pdf
- Tribunal Electoral. (2010). *Memoria Elecciones Comarca Ngäbe Bugle.* Panamá: Tribunal Electoral.
- Universidad de Panamá. (2011). *Directorio 2011.* Panamá: Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria. Departamento de Planificación Administrativa.
- Universidad de Panamá. (16 de Diciembre de 2014). Obtenido de Noticias: <http://www.up.ac.pa/PortalUp/Principal-Noticias.aspx?id=847>
- Universidad de Panamá. (2014). *Boletín Estadístico. Primer Semeste.* Panamá: Dirección de Planificación.
- Universidad de Panamá. (25 de noviembre de 2014). *Programas Anexos y Proyectos a Distancia.* Obtenido de www.up.ac.pa/PortalU
- Venado, T. (10 de febrero de 2015). Violencia contra las indígenas. *Panamá América,* págs. <http://www.panamaamerica.com.pa/opinion/violencia-contra-las-indigenas-963704>.
- Ward, V., & y Bill, D. (2011). *Estudio de oferta y demanda para servicios de salud en poblaciones indígenas en Panamá. Panamá: SM2015/BID.* Panamá: Inédito.
- Zambrano, O. (13 de enero de 2013). Crecimiento, pobreza y desigualdad en Panamá. *La Prensa.*