

***Universidad de Panamá
Facultad de Humanidades
Centro de Investigaciones***

Observatorio de Género

Género e investigación social

**Ponencias
XV Congreso Nacional de Sociología**



**Panamá
Septiembre de 2020**

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

Eduardo Flores Castro
Rector

José Emilio Moreno
Vicerrector Académico

Jaime Javier Gutiérrez
Vicerrector de Investigación y Postgrado

Fidel Palacios
Vicerrector de Asuntos Estudiantiles

Denis Javier Chávez
Vicerrector de Extensión

Arnold Muñoz
Vicerrector Administrativo

Carlos Bellido
Director de Centros Regionales

Nereida Herrera
Secretaria General

Olmedo García Ch.
Decano de la Facultad de Humanidades

Leidiana Hils
Vicedecana de la Facultad de Humanidades



Índice

Presentación	4
Introducción	5
<i>Mujeres indígenas migrantes en Panamá. Estudiantes en la Universidad de Panamá.</i> Yolanda Marco Serra	7
<i>Sexualidad y embarazo; estudio de casos de adolescentes embarazadas en 7 colegios secundarios de la provincia de Coclé.</i> Corina Luna y Nery Salazar	21
<i>Políticas Públicas de Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos</i> Bolívar Eduardo Franco Rodríguez	36
<i>Ética y Género: De la ética ciega a la ética del cuidado</i> Cecilia Caballero Ortiz	47
<i>Políticas públicas y las Encuestas de Uso del Tiempo en Panamá.</i> Ana Patiño y Marcelo Araúz	52
<i>Desafíos en la protección internacional de los derechos humanos de las mujeres en relación a la dinámica de las migraciones mixtas y el derecho al refugio.</i> Eyra Harbar Gómez	65

Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá

Teléfono: (507) 523-6662

Correo Electrónico: cifhu@up.ac.pa

Presentación

El Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades (CIFHU) de la Universidad de Panamá se complace en presentar la publicación de la primera parte de las ponencias sobre *Género e investigación social*, desarrolladas en el XV Congreso Nacional de Sociología: Democracia y Transparencia en Panamá en el Siglo XXI, que se realizó del 24 al 26 de agosto de 2016, como un aporte inaugural del Observatorio de Género del CIFHU.

La formalización del Observatorio de Género del CIFHU, además de constituir un aporte a los estudios de género en el proceso de investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, marca un compromiso de todo el equipo de trabajo, y del decanato de la Facultad de Humanidades, presidido por el Dr. Olmedo García Ch., en el apoyo activo a la lucha de las mujeres por las demandas históricas y actuales, que buscan alcanzar la verdadera igualdad, a través del reconocimiento efectivo de todos los derechos humanos, sociales, económicos y políticos, sin ningún tipo de discriminación.

Este Observatorio de Género del CIFHU, se propone incentivar los estudios con enfoque de género, realizar actividades de extensión, entre otras, seminarios, conferencias y divulgación de publicaciones como la presente. De esta forma, se contribuirá a la visibilización de los aportes de las diferentes generaciones de mujeres, que, en Panamá, como en otras partes del mundo, han luchado y siguen luchando contra las desigualdades, inequidades, discriminaciones, prejuicios, estereotipos y todas las formas de violencia de género.

El Observatorio de Género del CIFHU, tiene la intención de forjar un espacio de reflexión, investigación y debate que sirva de tribuna a docentes, estudiantes e investigadores para poner la lupa sobre todas las formas de opresión y discriminación que, por razones de género, subsisten en la actual sociedad.

Estamos ante una ardua tarea debido al sistema patriarcal dominante, queda mucho por hacer y taras que superar, pero se avanza sobre un camino que abrieron innumerables mujeres, quienes dejaron logros y derechos conquistados, y sobre el que se han aportado muchos compromisos y conocimientos, como lo prueban las ponencias aquí recogidas en esta primera parte, y en la segunda que también será publicada.

Agradecemos a la Dra. Xiomara Rodríguez Morejón, quien tuvo la feliz iniciativa de recoger estas ponencias y proponernos hacerlas públicas. Su lectura confirmará el acierto de esta iniciativa que constituye un aporte importante en los estudios de género.

Johana Garay
Coordinadora
Observatorio de Género

Olmedo Beluche
Director
CIFHU

Introducción

La Facultad de Humanidades y el Departamento de Sociología han sido pioneros en el país y en la Universidad de Panamá en la enseñanza sobre feminismos y en la elaboración de investigaciones con carácter de género. Desde la década de los años 80, profesoras de la Facultad y del Departamento realizaron estudios en otras universidades de la región para especializarse en el tema.

La Facultad también acogió diversos seminarios sobre feminismos, comenzando por el de Mujeres y política y siguiendo por otros temas como Mujeres y educación y Mujeres y trabajo, siendo la sede también del primer grupo de autoayuda para mujeres (quizás el único del país). En sus predios un Taller de Estudios Sobre la Mujer (TEM) produjo por algunos años un folleto de escritos feministas llamado “Cuarto Menguante”, que se imprimía con fondos propios, y que promovió actividades como conferencias y mesas redondas sobre la temática.

Un grupo de profesoras de la Facultad tuvo una participación muy activa dentro de la Universidad de Panamá en la Red de Estudios de la Mujer auspiciada por el CSUCA (Consejo Superior Universitario Centroamericano) de 1988 a 1991, que junto a otras docentes de diversas facultades elaboraron en 1993 el primer proyecto de lo que luego sería el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá (IMUP). Todas estas actividades fueron determinantes para la introducción de los estudios sobre las mujeres y sobre el género en diversas carreras de la Facultad de Humanidades, como en la Licenciatura de Historia y en la Licenciatura en Sociología donde se dicta actualmente la asignatura de Sociología del Género.

Toda la tradición anterior se manifestó en las cuatro mesas de trabajo sobre “Género e investigación social”, desarrolladas en el XV Congreso Nacional de Sociología: Democracia y Transparencia en Panamá en el Siglo XXI, del 24 al 26 de agosto de 2016, donde se presentaron doce resúmenes o avances de investigación con perspectiva de género que representaron el 12.76% de todas las ponencias del congreso, además de otras ponencias presentadas en distintas mesas que tuvieron el mismo enfoque.

Indudablemente los estudios con carácter de género han significado un aporte importante al pensamiento social del país y a un análisis más integral de la realidad panameña. Son una fuente ineludible de conocimientos para la transformación social, para la formulación de políticas públicas inclusivas, para el logro de la equidad, para garantizar los derechos humanos, y para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros aspectos igualmente importantes.

Las mesas de género reunieron a profesionales de las ciencias sociales que discutieron sobre la situación de la mujer panameña, como “Desigualdad, género y mujeres empobrecidas” de la socióloga Juana Camargo cuyo interés principal es comprender la realidad de las mujeres en condición de pobreza principalmente, a partir de algunas preguntas como: ¿Cuál es el estado de la desigualdad en Panamá? ¿Qué condiciones ha generado? ¿Cómo se manifiesta la desigualdad en un contexto de desigualdad de género? Este abordaje obviamente tiene dos ámbitos, uno teórico-metodológico sobre la desigualdad de género y las condiciones que

reproducen la pobreza y, por otra parte, qué políticas son necesarias en un proyecto de país que las aborde”. La profesora de Historia, Yolanda Marco presentó los resultados de la investigación sobre “Estudiantes mujeres en la Universidad de Panamá”.

El equipo de investigación formado por Ana Patiño y Marcelo Araúz analizaron la encuesta de uso del tiempo y plantearon que “en Panamá aún no existe una política clara que reconozca el aporte económico de las mujeres, en la esfera doméstica, al desarrollo económico” y la necesidad que, a partir de estos resultados, se formulan políticas públicas que contribuyan a lograr el bienestar.

El profesor Bolívar Franco (Q.E.D.P) del Centro Regional de Las Tablas de la Universidad de Panamá, se adentró en los problemas asociados con la planificación familiar. La socióloga Rebeca Yanis exploró el mundo de las mujeres que han migrado a Panamá desde Nicaragua y se encuentran laborando en el sector doméstico. La profesora Xiomara Rodríguez Morejón analizó la maternidad y la desesperanza de las mujeres Ngäbe – Büglé y planteó que estas tienen la tasa de fecundidad más alta del país, la desnutrición representa la mayor causa de muerte en embarazadas y un total de 34.5 mujeres fallecen por cada 1000 niños nacidos.

El género y el arte estuvieron presentes en las ponencias de Adriana Jované que presentó “La perspectiva de género en el cine” planteando que “en el cine, se han establecido patrones sociales de control de las imágenes y de decodificación de las mismas, así como modos de interpretar la realidad. Debido a esta concepción, surgen algunas interrogantes: ¿Cambia la mirada de la imagen de la mujer en la producción cinematográfica realizada por hombres y por mujeres? Por su parte el estudiante Alberto Agrazal abordó el papel que ha jugado la mujer panameña en el mundo del arte, visibilizando a las mujeres y su protagonismo en las luchas sociales a través del arte por la construcción de la identidad nacional. También presentó el papel que juega la mujer, usando el arte, para denunciar la realidad en la que están sumidas.

Otras ponencias estuvieron relacionadas con la violencia doméstica en el distrito de San Miguelito abordada por la socióloga Jacqueline Candanedo que analizó el registro de datos del Centro de Recepción de Denuncias del Ministerio Público de San Miguelito. La socióloga Cecilia Caballero, disertó sobre “De la ética ciega a la ética del cuidado”, develando como la ética, así como, otras disciplinas también han tenido un fuerte sesgo masculino.

Las profesoras Corina Luna y Nery Salazar, presentaron los resultados de la investigación sobre “Sexualidad y embarazo en Coclé” donde estudiaron la realidad de un grupo de jóvenes adolescentes embarazadas entre 13 y 18 años en relación a los niveles de información sexual que manejaban. Eyra Harbar, disertó sobre “El derecho al refugio y la protección internacional de las mujeres”, develando situaciones particulares que impactan a las mujeres al estar fuera de su país y muchas veces permanecer de manera irregular en el lugar de llegada, con lo cual son más vulnerables para ser abusadas.

Xiomara Rodríguez Morejón

Mujeres indígenas migrantes en Panamá. Estudiantes en la Universidad de Panamá

Yolanda Marco Serra

Catedrática Titular del Departamento de Historia
Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá.

Resumen

Este artículo trata sobre las jóvenes indígenas que migran desde las comarcas para seguir estudios universitarios en la Ciudad de Panamá. Se analizan datos sobre la migración interna indígena y sobre la inserción de estudiantes indígenas en la Universidad de Panamá y, de manera específica, de las estudiantes de la Facultad de Humanidades. Se realizaron entrevistas a un grupo de estudiantes de ambos sexos para investigar las diferencias existentes entre ellos en los ámbitos familiares, económicos, educativos y en general lo relacionado con su situación de migrantes.

Palabras claves: migración de mujeres indígenas, migración y educación, migración interna, nuevos roles

Introducción

Esta ponencia informa de los resultados de una investigación sobre la situación de las estudiantes indígenas que migraron desde sus comunidades de origen para realizar estudios universitarios en la Ciudad de Panamá.¹ Su objetivo principal era analizar las diferencias y/o semejanzas que pudieran haber entre la situación de las estudiantes mujeres y los estudiantes varones, para lo cual se indagaron las razones por las que migraron a la Ciudad de Panamá para estudiar, los apoyos y/o dificultades que encontraron (en su familia, en sus barrios, en la universidad y en la Ciudad de Panamá), si se han sentido discriminadas/os y, en caso afirmativo, qué discriminaciones han experimentado.

Se revisaron los datos estadísticos existentes (de la Contraloría General de la República y de la Universidad de Panamá), las investigaciones realizadas sobre el tema (escasas para Panamá), los aportes teóricos más relevantes sobre la temática, y la información aportada por las entrevistas realizadas a las y los estudiantes indígenas seleccionados en la Facultad de Humanidades del Campus de la Universidad de Panamá.

La elección de las/los informantes fue aleatoria, escogiéndose un total de 6 estudiantes, 3 hombres y 3 mujeres, provenientes de las tres comarcas indígenas del país, que migraron a la Ciudad de Panamá para estudiar en la universidad. La metodología utilizada en el estudio fue el análisis documental y estadístico, que se completó con entrevistas individuales y grupales a los/las estudiantes seleccionados/as efectuadas en diciembre de 2014. Todos pertenecen a la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá que, como se observa en el Cuadro 5, ese mismo año tenía 71 estudiantes indígenas matriculados, por lo que representan el 8.45% del total.

¹ Fue publicada en *Societas, revista de Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vicerrectoría de Investigación y Postgrado de la Universidad de Panamá, Vol. 17, No. 2, Diciembre de 2015.

Los flujos migratorios indígenas en Panamá

Los movimientos migratorios indígenas recientes en Panamá carecen de estudios suficientes para conocer en profundidad sus características, tendencias y consecuencias, tanto para las personas migrantes y sus comunidades de origen como para las de destino. Blas Quintero y Francisco Herrera han realizado investigaciones que describen la migración indígena, en la que existen variables culturales y socioeconómicas diferentes del resto de la población.

La Contraloría General de la República publicó un diagnóstico sobre las poblaciones indígenas basado en el Censo de 2010 que contiene datos esenciales pero escuetos sobre la migración de estas poblaciones. Existen, además, estudios sectoriales, sobre salud, sobre mujeres indígenas, y otros temas pero no dan cuenta de las problemáticas relacionadas con la migración. Tampoco se han analizado los itinerarios migratorios de jóvenes indígenas a áreas urbanas, ni de manera especial los flujos migratorios motivados por la búsqueda de mayores y mejores condiciones educativas.

Del diagnóstico de la Contraloría General de la República sobre la situación migratoria de las poblaciones indígenas se destacan estos datos:

- En el año 2000, el 20% de la población indígena vivía permanentemente en una provincia o comarca distinta a la de su nacimiento, y la misma proporción se mantenía en 2010.
- La provincia de Panamá concentra la mayor proporción de migrantes indígenas (42.9% en 2000, 72.6% en 2010), proporción menor que la de migrantes no indígenas (72.6% en 2000, 73.0% en 2010).
- La unidad administrativa que expulsa más población es la Comarca Ngäbe Bugle, que perdió 15,946 personas en 2000 y 24,970 en 2010, seguida de la Comarca Guna Yala, que en 2000 pierde 14,431 habitantes y en 2010 19,373, y la provincia de Darién que pierde 4,830 personas en 2000 y 5,803 en el 2010.
- En ambos censos se constata la mayor migración masculina: 30,227 hombres y 24,452 mujeres en 2000; 45,165 hombres versus 39,532 mujeres en 2010.
- Sin embargo, la migración femenina se incrementa porcentualmente mucho más que la masculina (61.7% de aumento entre las mujeres, 49.4% entre los hombres) y también es mayor que el de toda la población migrante indígena (54.9%) (CGR, 2010: 54).

La migración no es, por supuesto, un fenómeno exclusivo del sector indígena, pero es entre los pueblos indígenas donde ha crecido más en los últimos años, como indican los anteriores datos de la Contraloría General de la República: durante la década de los noventa se registró una migración permanente del 19.3% del total de la población del país del que solamente el 8.0% era indígena. Durante esa misma década la migración indígena crecía más rápidamente que la no indígena (una tasa anual de 12.5% para los primeros y de 9.2% para los segundos) (Quintero y Hughes, 2007).

La tendencia a la feminización de los flujos migratorios no es exclusiva de Panamá; en América Latina la migración indígena a los centros urbanos ha sido tradicionalmente masculina, pero en las últimas décadas esta situación está cambiando y el flujo migratorio se

está feminizando (Valdés, 2008: 115). Las causas que explican la migración han sido tradicionalmente la escasez de tierra y la pauperización de la población, la falta de trabajo remunerado (unido a la oferta de trabajo temporal o permanente en áreas agrícolas y centros urbanos), y la búsqueda de mejor educación.

Migración de jóvenes indígenas y educación

Un estudio realizado por Del Popolo y Ribotta sobre migración interna de jóvenes indígenas en diez países latinoamericanos, uno de los cuales es Panamá, destaca que los pueblos indígenas (incluyendo a sus jóvenes) están perdiendo el carácter tradicionalmente rural que tenían por residir en sus territorios ancestrales. El panorama, sin embargo, no es uniforme y presenta importantes diferencias entre los países estudiados (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay).

La creciente urbanización y la migración campo-ciudad están situando a la población joven indígena en los centros urbanos de manera similar a la juventud no indígena, aunque con importantes diferencias respecto a los no indígenas en cuanto a las magnitudes relativas, causas, itinerarios, significados y consecuencias. Los censos de 2000 muestran que, en la región, alrededor de un 44% de los jóvenes indígenas reside en zonas urbanas, aunque en Panamá todavía se mantiene el carácter predominantemente rural de la población joven indígena (Del Popolo y Ribotta, 2010:110).

El mismo estudio indica que en tres países del área (Panamá, Bolivia y Chile) los jóvenes indígenas migran relativamente más que los no indígenas y en mayor porcentaje. Según estos autores, un 9% de jóvenes indígenas habrían migrado hacia la Ciudad de Panamá. Frente a esta situación, Guatemala y Nicaragua serían los países con menor migración interna de jóvenes indígenas (1,1% y 1,7% respectivamente).

La pobreza de los territorios indígenas es uno de los principales factores estructurales causantes de la migración y, ligado a ello, la necesidad de buscar trabajo para la subsistencia familiar, por lo que “la migración se constituye en una importante estrategia para la sobrevivencia de los pueblos indígenas” (Del Popolo y Ribotta, 2010: 113). Pero la baja escolaridad entre los jóvenes indígenas disminuye de manera importante su acceso a trabajos cualificados y mejores remuneraciones. De ahí, una de las razones principales por las que los/las jóvenes indígenas se muevan de sus comunidades en búsqueda de más y mejores oportunidades educativas.

Sobre el género en la migración indígena

El aumento de la migración femenina durante las últimas décadas, tanto interna como internacional, ha dado lugar a que se hable de la feminización de las migraciones, pero esto se debe no solamente a la cantidad de mujeres migrantes sino a las particularidades de esta migración que difiere de la de los hombres (Tapia, 2010: 119). Por ejemplo, uno de los rasgos de la participación femenina en los flujos migratorios es el aumento del rol económico de las mujeres migrantes que se constituyen con frecuencia en las principales proveedoras o jefas de hogar. En su mayoría se trata de mujeres en edad productiva y reproductiva por lo que

dejan a sus familias e hijos a cargo de otras mujeres, dando origen a las *familias transnacionales* y a las *cadenas de cuidado global* (Pérez Orozco et al., 2008: 34-38).

La crítica al androcentrismo, es decir a los estudios centrados exclusivamente en los varones, supuso, en un primer abordaje, la necesaria inclusión de las mujeres en los estudios, para lo cual era necesaria la desagregación por sexo de las estadísticas. Pero la sola visibilización de las mujeres en las cifras se ha mostrado insuficiente para atender la comprensión de la complejidad del fenómeno migratorio, y no da cuenta de la especificidad de la situación de las migrantes: sus motivaciones para migrar, la importancia de su contribución económica al grupo familiar, el reordenamiento de las relaciones intergeneracionales y familiares y otras consecuencias de la migración. Las contribuciones teóricas más recientes tienen como foco de interés las relaciones de género y las migraciones, y han hecho hincapié en la necesidad de incorporar al análisis el concepto de género. Las investigaciones sobre migración con perspectiva de género trajeron nuevas problemáticas de estudio, como la maternidad y la creación de las redes internacionales de cuidado, las remesas y su impacto en las familias y en las economías nacionales, entre otros.

Estudiantes indígenas migrantes en la universidad de Panamá

Los datos disponibles sobre la cantidad y situación socioeconómica de los/as estudiantes indígenas que migran para estudiar en la Universidad de Panamá (UP) son escasos. Un estudio reciente de la Dirección General de Admisión de la UP proporciona información sobre la cantidad de estudiantes de las distintas etnias que aspiran a ingresar en la UP, y de sus porcentajes según el sexo. El siguiente cuadro muestra que los/las aspirantes han aumentado en los últimos cinco años en todos los grupos étnicos, y que la demanda general ha crecido más entre las mujeres indígenas que en los varones: un 41.5% de mujeres más en 2014 que en el año 2010, mientras que la de los hombres aumentó solamente el 7.9%. Sin embargo, hay que notar que el incremento es achacable al crecimiento entre los ngäbe, ya que entre los/las guna y también los/las emberá se ha producido una disminución. Quizás la explicación sea que entre estos dos últimos grupos indígenas existe un mayor acceso al trabajo remunerado, y con mejores condiciones, que entre los ngäbe.

Cuadro 1: 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	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Total	469	515	562	489	541	520	708	677	664	556
Ngäbe	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, primer semestre de 2014.

También entre los ngäbe ha aumentado significativamente la cantidad de mujeres aspirantes a ingresar a la Universidad de Panamá (en 2010 fueron 48.6%, en el 2014 subió a 57.8%), así como entre los hombres (del 56.7% al 64.0%). Las mujeres que aspirantes a ingresar en la UP, sin embargo, han ido disminuyendo (del 39.4% de 2010 al 28.0% de 2014), lo mismo entre los hombres, y similar es la tendencia en los otros grupos indígenas.

Según datos de la Contraloría General de la República, las mujeres estudiaron sobre todo comercio y educación, y los varones prefirieron ciencias, comercio y educación. Sería interesante cotejar estas preferencias con la oferta de estudios de bachillerato en las Comarcas, más limitada que en zonas urbanas, y también el sesgo genérico que inclina a los varones más que a las mujeres hacia los estudios de ciencias.²

Durante las últimas décadas se han creado escuelas primarias en toda la geografía nacional, muchas de ellas con grandes carencias infraestructurales y académicas, pero no ha sido similar la construcción de colegios secundarios y de centros de estudios superiores. Por lo tanto, la migración de familias enteras para acompañar a los hijos/hijas en el proceso educativo sigue siendo frecuente, lo mismo que la migración en búsqueda de trabajo mejor remunerado y con mejores condiciones laborales. La demanda de creación de centros educativos superiores en las Comarcas tiene esta lógica, y explica también en gran medida el aumento de la migración indígena (Quintero, 2004: 8).

¿Qué estudian las mujeres y los varones indígenas en la Universidad de Panamá? Según datos proporcionados por la Dirección de Informática de la UP, se distribuyen de la forma que muestra el Cuadro 2.

Cuadro 2. Estudiantes originarios de comarcas indígenas de la Universidad de Panamá por etnias, según Unidad Académica y sexo, primer semestre de 2014 (en porcentaje)									
Unidad académica	Sexo	Etnia guna	Etnia ngäbe	Etnia teribe	Etnia bokota	Etnia bribri	Etnia emberá	Etnia wounaan	Total global
Adm. Pública	F	57.9	77.9	100.0	100.0	100.0	28.5	100.0	73
	M	42.1	22.1	--	--	--	71.5	--	28
Ciencias Agrop.	F	37.5	30.1	100.0	--	100.0	50.0	100.0	27
	M	62.5	69.9	--	--	--	50.0	--	51
Arquitectura	F	64.0	10.0	100.0	100.0	--	100.0	--	22
	M	36.0	90.0	--	--	--	--	--	18
Ciencias Nat. Exactas y Tec.	F	38.1	29.2	100.0	100.0	--	100.0	40.0	36
	M	61.9	70.8	--	--	--	--	60.0	67

² Ver los cuadros de la Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. 2010: “Porcentaje de las mujeres indígenas en la República según título obtenido: año 2010” y “Porcentaje de los hombres indígenas en la república por comarca según título obtenido: año 2010”.

Derecho y Ciencias Políticas	F	54.5	39.2	100.0	100.0	--	50.0	--	20
	M	45.5	60.8	--	--	--	50.0	--	23
Humanidades	F	58.7	42.7	100.0	--	100.0	50.0	60.0	96
	M	41.3	57.3	--	--	--	50.0	40.0	105
Medicina veterinaria	F	100.0	100.0	--	--	--	100.0	--	3
Medicina	M	100.0	58.8	--	--	--	100.0	--	32
	F	--	41.2	--	--	--	--	--	21
Odontología	F	66.7	78.9	100.0	--	--	--	--	19
	M	33.3	21.1	--	--	--	--	--	5
Economía	F	66.7	54.5	--	--	--	100.0	100.0	37
	M	33.3	45.5	--	--	--	--	--	23
Adm. Emp. y Contabilidad	F	67.6	51.7	50.0	50.0	100.0	73.0	100.0	163
	M	32.4	48.3	50.0	50.0	--	27.0	--	98
Comunicación Social	F	66.7	66.6	--	--	--	33.3	50.0	8
	M	33.3	33.4	--	--	--	66.7	50.0	6
Ciencias de la Educación	F	66.7	54.7	--	--	100.0	100.0	33.3	151
	M	33.3	45.3	--	--	--	--	66.4	113
Farmacia	F	25.0	25.0	--	--	--	--	--	3
	M	75.0	75.0	--	--	--	100.0	--	10
Enfermería	F	75.0	61.5	--	--	--	100.0	--	34
	M	25.0	38.5	100.0	--	--	--	--	19
Bellas Artes	F	29.4	66.6	--	--	--	100.0	--	9
	M	70.6	33.4	--	--	--	--	--	13
Informática, Electrónica y Comunicación	F	34.3	51.3	--	--	--	36.4	33.4	55
	M	65.7	48.7	--	--	--	63.6	66.6	68
Psicología	F	75.0	88.8	--	--	--	--	--	11
	M	25.0	11.2	--	--	--	--	--	2
Ingeniería	F	33.3	50.0	--	--	--	60.0	--	7
	M	66.7	50.0	--	--	--	40.0	--	8
-	-	373	963	13	6	6	91	32	1484

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección de Informática de la Universidad de Panamá, Diciembre de 2014.

Como se observa, del total de estudiantes indígenas de toda la UP (1,484) el 54.4% son mujeres (806) y el 45.6% son varones (678). A pesar del predominio de las mujeres, su porcentaje es inferior al porcentaje global de las estudiantes de la UP (alrededor de los dos tercios del total). Las preferencias que tienen según el sexo y las carreras que estudian, se muestran en el Cuadro 3:

Cuadro 3. Preferencia de estudios por sexo, según Unidad Académica. (En porcentaje)		
Unidad Académica	Mujeres	Hombres
FAECO	20.2	14.4
Ciencias de la Educación	18.7	16.6
Humanidades	11.9	15.4
Administración Pública	9.0	4.1
Informática, Electrónica y Comunicación	6.8	10.0
Ciencias Naturales, Exactas y Tecnológicas	4.4	9.8
Ciencias Agropecuarias	3.3	7.5
Medicina	2.6	4.7
Ingeniería	0.8	1.1
Medicina Veterinaria	0.3	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Informática de la Universidad de Panamá. 2014.

Las preferencias de hombres y mujeres no son muy distintas, ya que las tres primeras opciones son las mismas, cambiando solamente el orden.

Las mujeres se inclinan más por las carreras de administración de empresas y contabilidad, las ciencias de la educación y las humanidades (20.2%, 18.7% y 11.9% respectivamente), mientras que las preferencias masculinas están en las ciencias de la educación, las humanidades y la administración de empresas y contabilidad (16.6%, 15.4% y 14.4% respectivamente).

De nuevo esta similitud hace sospechar que pueden estar muy influenciadas por el acceso a los estudios de bachilleratos similares. Del resto cabría destacar una mayor preferencia de los hombres por estudios de informática, ciencias naturales y ciencias agropecuarias, y, en el caso de las mujeres, por la administración pública y la informática.

El grupo de estudiantes ngäbe es el más numeroso entre los estudiantes indígenas, constituye el 64.9% del total (963). Por etnias los estudiantes de la UP se distribuyen como muestra el Cuadro 4:

Cuadro 4. Cantidad de estudiantes de la UP, según grupo étnico	
Grupo étnico	Número de estudiantes
Ngäbe	963 (64.9%)
Guna	373 (25.1%)
Emberá	91 (6.1%)
Wounnan	32 (2.2%)
Teribe	13 (0.9%)
Bokotas y Bri bri	12 (0.8%)
TOTAL	1,484

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Informática de la Universidad de Panamá. 2014.

Destaca el predominio de estudiantes ngäbes (64.9% del total), que es coherente con el aumento de la migración de jóvenes de esta etnia en el contexto nacional, seguido en importancia por los/las estudiantes gunas (25.1%), y en mucha menor proporción por los emberá (6.1%), los wounnan (2.2%), los teribe (0.9%) y los bokotas y bri bri (0.8%).

En una aproximación mayor al grupo de estudiantes que constituyeron la muestra del estudio, el Cuadro 5 nos muestra los estudiantes matriculados en el primer semestre del 2014 en la facultad de Humanidades del Campus de Panamá, por sexo y por Escuela, según cada grupo étnico.

Cuadro 5. Estudiantes matriculados en la Facultad de Humanidades por Escuela y sexo, según el grupo étnico al que pertenecen. Primer semestre de 2014															
Grupo étnico	Estudiantes matriculados por Escuela														Total
	Bibliotecología		Educación Física		Español		Geografía, Filosofía, Historia, Turismo ³		Inglés		Historia		Archivoología		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
Guna		1	1		2		7	15	1	1	4	8	1	1	42
Ngäbe	2				2	1	7	8	1		1				22
Emberá						1	2	2	1						6
Wounnan												1			1
Total	2	1	1	--	4	2	16	25	3	1	5	9	1	1	71

Fuente: Elaboración propia con estadísticas proporcionadas por la Dirección de Informática de la Universidad de Panamá, referidas al Campus Octavio Méndez Pereira.

El grupo que predomina es el de estudiantes gunas (59.2% del total), seguido por los/las estudiantes ngäbes (31.0%), seguidos por los emberás (8.4%) y los wounnan (1.4%). Por sexo, predominan las mujeres (54.9%) frente a los hombres (45.1%). La mayoría tanto de hombres como de mujeres estudian en los departamentos de filosofía, geografía e historia

(77.5%) y se inclinan por las carreras de turismo geográfico-ecológico o turismo histórico cultural, o por la carrera de geografía e historia y de historia, y es entre este grupo mayoritario donde seleccionamos los informantes del estudio. Se distribuyen como muestra el Cuadro 6 en las distintas carreras de los departamentos de geografía e historia, donde se destaca su interés por los estudios técnicos de turismo (obviamente por la mayor expectativa de trabajo, probablemente en sus comarcas) y los de geografía e historia.

Cuadro 6. Estudiantes matriculados en los Departamentos de Geografía y de Historia por etnias, según las carreras en las que siguen estudios. Primer semestre de 2014							
Carrera	Guna		Gnåbe		Emberá/Wounnan		Totales
	M	F	M	F	M	F	
Licenciatura en Filosofía e Historia	1	--					1
Lic. en Geografía e Historia	2		4	4	2		12
Licenciatura en Historia			2	2			4
Técnico en guía de turismo geográfico ecológico	4	15	3	4	2		28
Lic. en turismo con énfasis en promoción cultural			3	6		1	9
Totales	7	15	12	16	4	1	55

Fuente: Elaboración propia con estadísticas del Campus Octavio Méndez Pereira proporcionadas por la Dirección de Informática de la Universidad de Panamá.

Análisis de las entrevistas a estudiantes de la Facultad de Humanidades

Se entrevistó un grupo de 6 estudiantes de las etnias ngåbe, guna y emberá, todos de primer ingreso en la UP (y llegados de las comarcas a la ciudad para estudiar), de ambos sexos (3 mujeres y 3 hombres), y pertenecientes a las carreras de historia y de geografía e historia. En conjunto representan el 8.4% del total de estudiantes indígenas de la Facultad de Humanidades del Campus de Panamá la UP.

El promedio de edad de las mujeres entrevistadas es de 19.3 años (la menor tiene 18 años), y el de los hombres entrevistados es ligeramente superior, 21.3 (el mayor tiene 23 años). Cuatro de ellos son estudiantes de la licenciatura de Geografía e Historia y dos de la licenciatura de Historia. Pertenecen al grupo migrante en edad reproductiva y con mayor inserción en el mercado laboral. Tanto las mujeres como los varones son solteros. Solamente uno de los varones tiene un hijo. Dos mujeres son guna y una ngåbe, un varón es ngåbe, otro es guna y el tercero es guna-emberá. Tanto las mujeres como los varones nacieron en diferentes lugares de sus respectivas. La mayoría migró a la ciudad hace dos años para ingresar en la UP; solo una estudiante llegó para estudiar los dos últimos años de secundaria.

Pertenecen a grupos familiares numerosos, tienen entre 4 y 8 hermanos/as. En dos casos las madres de las muchachas no residen en la ciudad sino en la comarca. Los padres de todos los

estudiantes, tanto de los hombres como de las mujeres, han cursado algún año de secundaria, pero ninguna de las madres ha pasado de 6° grado de primaria. Solo existen dos excepciones: la madre de una mujer es analfabeta y la de un varón es asistente de enfermería. Esto confirma las desigualdades educativas entre hombres y mujeres indígenas. Pese a esas desigualdades educativas todos los padres y las madres han animado y empujado incluso a las mujeres a estudiar en Panamá; además, todas sus hermanas y hermanos estudian, lo que informa sobre la importancia que estas familias le conceden a la educación.

Son familias pobres, que en sus comunidades de origen viven en casas de pencas y zinc y piso de tierra. La familia de uno de los varones tiene una tiendita, y los padres de una mujer trabajan en el centro de salud de Tortí. Casi todas las familias practican la agricultura de subsistencia.

Aunque su lengua materna es la lengua indígena, no han recibido enseñanza ni en su lengua ni enseñanza bilingüe. A pesar de las dificultades, siguen hablando su lengua en el ámbito familiar, especialmente cuando viajan a Guna Yala. Las lenguas indígenas se mantienen como lenguas familiares, aunque dos varones manifiestan utilizar la lengua materna y el castellano por igual en el seno familiar. Alguna mujer tiene nombre indígena (que utiliza solo en el ámbito familiar), los varones no lo tienen.

Residencia y trabajo en Panamá

En la mayoría de los casos se puede hablar de reagrupamientos familiares: tres de las estudiantes y un varón viven con su padre o hermanos/as, aunque las madres no viven con ellos/ellas (en dos casos los padres están separados). Los padres y/o hermanas/nos llegaron primero y luego les siguen ellos/ellas. Dos de los hombres viven solos, uno de ellos trabaja y se paga la vivienda con su salario, el otro paga el alquiler con la ayuda de sus padres. Todas las mujeres, en cambio, viven con algún familiar. La migración se produce en racimo cuando un familiar llega primero y reclama a otros, la influencia familiar es determinante (por ejemplo, una estudiante explica que su tía la llamó para que viviera con ella y estudiara, en otros casos es el padre o algún/a hermano/a). Viven en la periferia de la ciudad o en el Casco Antiguo.

En cuanto a la situación económica de los/las estudiantes, dos varones trabajan (uno en los almacenes de un supermercado con un horario rotativo, otro comercia con artesanías y tiene mayor libertad en su horario de trabajo). Ninguna de las estudiantes mujeres tiene trabajo, aunque manifestaron su deseo de encontrar trabajo y están haciendo esfuerzos para conseguirlo.

Razones de la migración.

Trabajo, salud y educación siguen siendo las razones que movilizan a las poblaciones indígenas hacia los lugares donde los pueden encontrar. La educación se mantiene como una de las fuerzas fundamentales y aumenta su poder de atracción entre algunas etnias, como los ngäbe (Quintero, 2004: 2).

El deseo de obtener mejor acceso a educación superior es una de las razones principales para migrar a la Ciudad de Panamá. Manifiestan que en sus comunidades de origen no hay los recursos necesarios (profesores, colegios, infraestructuras adecuadas, etc.) para realizar los estudios que desean. En algunos casos ciertos familiares, o incluso las familias enteras, ya se habían trasladado a la ciudad para procurarse trabajo y educación para los hijos/hijas, que van llegando progresivamente al alcanzar la edad de ingresar en la universidad; únicamente dos muchachos viajaron solos.

La motivación económica es quizá la primordial, el deseo de mejorar sus condiciones de vida y obtener mejores trabajos. Pero otras circunstancias de carácter más complejo también son importantes: por ejemplo, un estudiante dice que deseaba “buscar buen conocimiento, más profundo, más experiencia”; varias de las estudiantes explican que querían “estudiar historia, para conocer mejor la historia propia”, pero no se podía en sus comunidades. El interés por los estudios de historia de estos estudiantes tiene su raíz en algún caso en circunstancias socio-culturales muy concretas, como un estudiante que fue propuesto por el Congreso del Alto Bayano (emberá) para estudiar la historia de su pueblo y, de manera específica, el proceso por el que se construyó la represa de Bayano en los años 70 del siglo pasado y se desposeyó a su pueblo de tierras y recursos que se le prometieron devolver, pero que nunca se cumplió. Con este estudiante emberá migraron otros 5 en 2014 con el mismo fin; actualmente solo quedan dos en la UP que no pudieron seguir estudiando por falta de recursos.

La totalidad de estudiantes entrevistados manifestaron que desean ser docentes y regresar a sus comunidades para enseñar. Alguno pretende, además, ser investigador de su historia y enseñarla a su pueblo. Es importante señalar que todos/todas manifiestan que hubieran deseado estudiar en sus comunidades, siempre y cuando tuvieran los recursos con los que cuentan en la capital.

Problemas que enfrentan

En sus estudios en la UP dicen haber bajado sus calificaciones. La mayoría afirma tener dificultades con el idioma español, que no manejan con la suficiente fluidez. Aunque tienen la posibilidad de recibir clases de español, no gustan de esta solución, entre otras cosas porque les hace sentir inferiores y sus compañeros les diferencian por ello. Creen que no tienen tan buenos resultados como podrían por sus dificultades con el idioma.

Los estudiantes que laboran manifiestan no tener problemas en sus trabajos ni con sus compañeros/as de trabajo.

Todos indican que tienen amistades en la Ciudad de Panamá. Las mujeres son más proclives a echar de menos a las amigas de sus comunidades, a añorar a sus familias y a sus amigas. En general, afirman que tienen más amigos en la UP que en las barriadas donde habitan. Manifiestan tener mucha añoranza por la madre, especialmente la estudiante más joven.

A su llegada a la Ciudad de Panamá la sintieron muy agresiva. Todavía manifiestan que la ciudad les parece violenta, que les provoca estrés y que prefieren la vida en sus comunidades originarias. Aunque les costó adaptarse, hoy dicen sentirse bien.

Discriminación

Se detectaron situaciones de discriminación, aunque al preguntarles su respuesta es ambigua. Una de las mujeres dijo haberse sentido discriminada por su vestimenta (viste la nagua). Otra mujer afirmó que en el trabajo a su tía no le dejan poner su vestido tradicional (se trata de una mujer guna). Explicaron que, en su opinión, no se discrimina más a las mujeres que a los hombres. Varios estudiantes varones explicaron que se burlan de ellos y les critican por ser indígenas.

Con relación a las posibilidades para migrar según se sea mujer u hombre, una estudiante opinó que las mujeres tienen las mismas oportunidades para migrar, siempre que cuenten con el apoyo familiar. Otra dijo que “no las dejan ir tanto (emigrar), por la delincuencia, los problemas, los secuestros, los novios (en la ciudad)” y que les dicen “no tengas novios *wagas* (latinos)”. A las mujeres se les limita más la migración por el miedo a los “peligros” que la ciudad tiene para ellas y por las posibles relaciones con hombres no indígenas.

Los hombres piensan que las mujeres tienen las mismas oportunidades que ellos para migrar, pero que “quizás no se atreven... los hombres son más arrancados”, también opinan que es mayor la responsabilidad para los hombres porque son cabeza de familia y deben proveerla de lo necesario.

Un estudiante ngäbe explicó que los hombres tienen más oportunidades para migrar que las mujeres: “en la comarca se privilegia a los varones, hay miedo al SIDA o enfermedades para las mujeres, hay más confianza en los hombres”. Este mismo estudiante afirma que hay otras diferencias en las oportunidades: a las mujeres se las cuida más, “cuando llegan a la UP las mujeres están más seguras, sus padres han garantizado su seguridad, sus hermanas, suelen tener más plata, la van a visitar... a los muchachos no, ellos tienen que ir a visitar a sus padres”.

Con base en las opiniones recogidas se pueden observar las influencias que los roles genéricos tienen en las decisiones de migrar, que carga a los hombres con la responsabilidad de proveedor de los recursos para la familia y que sujeta a las mujeres al rol de mantenedora de la cultura y las tradiciones a través de la vestimenta, la lengua, etc. y que supone muchas limitaciones en sus decisiones, concretamente a la decisión de migrar.

Algunas conclusiones

Se ha podido constatar el aumento de estudiantes que aspiran a ingresar en la ciudad universitaria por parte de la etnia ngäbe, y la disminución de estudiantes guna. Situaciones que pueden tener relación, por una parte, con una mayor facilidad para migrar de los/las ngäbe (mejoras en el transporte, más puestos de trabajo en las zonas urbanas en los últimos años), y, por otra, con la mejoría del acceso a estudios universitarios en la Comarca Guna Yala en los últimos años, donde se han creado instalaciones de la UP, a la par que el aumento de posibilidades de trabajo en el sector turístico en esta misma comarca.

Sigue teniendo un gran poder de atracción para la migración el acceso a las instituciones de enseñanza superior, que sigue siendo considerada factor de superación económica y social. Al mismo tiempo, entre los grupos más vulnerables de la sociedad entre los que se cuentan los grupos indígenas, los profesionales de la enseñanza, tanto maestros/as como profesores/as, mantienen un poder de atracción y de prestigio superior al que poseen otros grupos sociales.

Se pone de manifiesto que para los/as indígenas supone un grave problema el no poder recibir una educación bilingüe, con lo que no solamente se discrimina y subvalora su lengua y su cultura sino que quedan en inferioridad de condiciones con relación al resto de la población, porque se les dificulta mucho más el acceso al trabajo y a la educación. Por otra parte, la marginación del aprendizaje en su propia lengua propicia la aculturación ya que su mundo lingüístico y cultural permanece al margen de su educación formal.

Persisten muchas formas de discriminación; hacia los estudiantes indígenas de ambos sexos en la ciudad y el mundo latino donde en muchas ocasiones se los considera inferiores; y diferentes maneras de discriminar a las mujeres y a los hombres indígenas: a las mujeres por su manera de vestir por ejemplo, a los varones por su apariencia física, entre otras.

Dentro de sus propias culturas, existen diversos patrones que se aplican a mujeres y a hombres de manera diferenciada, y que son coherentes con los roles genéricos que se les adjudica: hombres proveedores, que trabajan para mantener a la familia; mujeres que tienen el deber de mantener formas de la cultura indígena como la vestimenta, la apariencia, que deben ser protegidas y cuidadas, pero que implican limitaciones para migrar y para estudiar, así como para qué estudios realizar.

Referencias bibliográficas

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Instituto Nacional de Estadística y Censo: *Diagnóstico de la población indígena en Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010.*

http://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf

27 de noviembre de 2014

DEL POPOLO, Fabiana y Bruno RIBOTTA: Migración de jóvenes indígenas en América Latina CEPAL, 2010.

http://www.alapop.org/2009/SerieInvestigaciones/Serie12/Serie12_Art6.pdf

28 de noviembre de 2014

HERRERA, Francisco: Las migraciones indígenas en Panamá

<http://www.youtube.com/watch?v=Gg45hgP5DSQ>

12 de noviembre de 2014

PÉREZ OROZCO, Amaia, Denise PAIEWONSKY y Mar GARCÍA DOMÍNGUEZ: *Cruzando fronteras II, Migración y desarrollo desde una perspectiva de género*, UN-INSTRAW, 2008.

QUINTERO, Blas: *Emigración indígena en Panamá*, VII Encuentro de Pastoral Indígena de Panamá (CoNaPI), Conferencia Episcopal Panameña de la Iglesia Católica, Panamá, 2004.

QUINTERO, Blas y William HUGUES: Crece la migración indígena en Panamá
<http://www.panoramacatolico.com/antiguo/senderos/200804/migracion.htm>
9 de diciembre de 2014

SÁNCHEZ GÓMEZ, Martha Judith y Raquel BARCELÓ QUINTAL: “Mujeres indígenas migrantes: cambios y redefiniciones genéricas y étnicas en diferentes contextos de migración”, en *Amérique Latine Histoire et Mémoire, Les Cahiers ALHIM, No. 14, 2007: Femmes latino-américaines et migrations*
<http://alhim.revues.org/2292>
10 de noviembre de 2014

TAPIA LADINO, Marcela: “Género y migración: trayectorias investigativas en Iberoamérica”, *Revista Encrucijada Americana*. Año 4. N° 2 Primavera-Verano 2010-2011.

VALDÉS, Marcos: “Migración interna indígena y no indígena en América Latina”, CEPAL/CELADE, *Estudios avanzados*, 6(9), 2008, pp. 113-133, estudio realizado para *Panorama social 2006*.
<http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Documentos%20Internacionales/Derecho/Migracion%20Interna%20Indigena%20y%20no%20Indigena%202008.pdf>

Sexualidad y embarazo; estudio de casos de adolescentes embarazadas en 7 colegios secundarios de la provincia de Coclé

Corina Luna y Nery Salazar.

Docentes Departamento de Sociología,
Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá

Resumen

Este trabajo, actualmente en proceso de investigación pretende exponer la realidad de un grupo de jóvenes adolescentes embarazadas, en relación a los niveles de información sexual y métodos anticonceptivos que conocen, en 7 de los principales colegios secundarios de la provincia de Coclé, entre ellos: Ángel María Herrera, Rodolfo Chiari, Salomón Ponce Aguilera, Federico Zúñiga, Leonila P. de Grimaldo, I.P.T. El Copé, Primer ciclo de Pocrí.

Palabras claves: Sexualidad, adolescentes, embarazo precoz, género, métodos anticonceptivos.

Según datos suministrados por el Ministerio de Salud (Minsa)...**cada 43 minutos una menor sale embarazada en Panamá...**, realidad a la que no es ajena la provincia en cuestión. Esta apreciación la corrobora la doctora Rosa María Britton, (obstetra) al reconocer que... **“en Panamá no se está educando con relación a la sexualidad...ni sobre las consecuencias de sus actos”**.

Introducción:

El perfil de estas adolescentes las ubica entre los 13 y 18 años, con niveles educativos que van del 10° al 12° grado. Según los resultados obtenidos, la mayoría de ellas viven en familias monoparentales con problemas de comunicación con el progenitor o familiar responsable con el que conviven. Inician su vida sexual alrededor de los 15 años en su mayoría, aunque algunas lo hacen algo más temprano, producto según ellas, de una decisión propia y por experimentar.

Quedando embarazadas mayormente entre los 16 y 18 años (en un 90% de los casos). Usualmente de un adulto que no se hace responsable. Por lo que tienen que enfrentar solas la mayoría de las veces, las consecuencias de sus actos. Con respecto a la información sexual y sobre métodos anticonceptivos que manejan, tenemos que la misma no es proporcionada por sus padres, un adulto responsable, o una institución, por lo que quedan a merced de la información compartida entre pares, o los diferentes medios de comunicación.

Entre las razones que manifiestan como causales de su embarazo tenemos en primer lugar la poca o nula información sexual que manejan, seguido por la falta de conocimiento sobre métodos anticonceptivos.

Una mirada desde el análisis de género, nos indica que históricamente todas las sociedades conocidas han depositado en la familia y en particular a las mujeres, la función socializadora de transmisión de normas, valores, pautas, costumbres, etc.

En algunas culturas, las uniones a edades tempranas y el rol de género que se asigna tradicionalmente a la mujer, influye de forma decisiva en las altas tasas de embarazo en adolescentes. Donde la hipervaloración de la virginidad, la fertilidad y la numerosa descendencia en las mujeres jóvenes, las convierten en rehenes de sus propios cuerpos.

En sociedades como la nuestra, donde el matrimonio con niñas o adolescentes es poco usual, la causa principal del embarazo precoz son las relaciones sexuales tempranas y el desconocimiento de métodos anticonceptivos. En ese sentido, a las mujeres se les ha hecho responsables de manera unilateral de sus embarazos, sean estos intencionados o no. Otro aspecto que no debemos olvidar es que los embarazos dentro de este grupo de madres adolescentes están relacionados con mayores riesgos para ellas y sus bebés.

A este respecto, la Biblioteca de Salud Reproductiva de la OMS. (Ginebra: Organización Mundial de la Salud). Nos dice:

“Las muertes relativas al embarazo y al parto representan la causa número uno de muerte en mujeres de 15 a 19 años de edad en todo el mundo, con casi 70, 000 muertes anuales. Al menos 2 millones más de mujeres jóvenes, como consecuencia del embarazo y el parto, desarrollan una enfermedad crónica o una discapacidad, que puede hacerles padecer sufrimiento de por vida, vergüenza o abandono. Las mujeres primerizas más jóvenes, físicamente inmaduras y, a menudo, con pocos recursos, tienen el mayor riesgo. Además, cada año de 2,2 a 4 millones de adolescentes recurren a un aborto no seguro. El noventa por ciento de las muertes maternas ocurre en lugares en vías de desarrollo, y la mayoría (un abrumador 74 %) se puede prevenir” OMS.

La Organización Mundial de la Salud determinó que... “la **adolescencia** es el periodo comprendido entre los 10 y los 19 años. El término también hace referencia a las mujeres embarazadas que no han alcanzado la mayoría de edad jurídica, así como a las mujeres adolescentes embarazadas que están en situación de dependencia de la familia de origen” OMS.

Por otro lado, consideró embarazo adolescente o **embarazo precoz**, aquel embarazo que se produce en una mujer adolescente; entre la adolescencia_inicial o pubertad –comienzo de la edad fértil– y el final de la adolescencia.

Igualmente indica que... en los países en vías de desarrollo los datos de embarazos en la adolescencia... **confirman una relación con los niveles educativos más bajos, las mayores tasas de pobreza, y otras situaciones de inestabilidad familiar y social.**

En este sentido, la OMS considera fundamental **la promoción de la educación sexual, la planificación familiar, el acceso a los métodos anticonceptivos y la asistencia sanitaria universal** en el marco de la salud pública y los derechos reproductivos para evitar los problemas asociados al embarazo adolescente.

Planteamiento general

El comportamiento sexual de una persona es variable y depende en gran medida de su entorno, sus normas culturales, su socialización, sus pares, sus grupos de referencia, etc.

La manifestación de la sexualidad en los adolescentes, la mayor parte de las veces es fuente de temor, angustia, culpa y represión frente a sus mayores. Somos una sociedad con una doble moral, excesivamente permisiva para unas cosas e intolerantes frente a otras, con algunas prohibiciones formales (lesbianas y homosexuales) y otras de carácter más informal (sexo prematrimonial, relaciones entre adolescentes- sin consecuencias, prostitución clandestina etc.)

Se hace evidente, como la falta de información clara y oportuna afecta sensiblemente el conocimiento que sobre su sexualidad poseen las y los niños y adolescentes panameños. Igualmente, esto limita, sobre todo a las adolescentes embarazadas la oportunidad de proseguir estudios en muchos casos, generando esto, una espiral de pobreza que además de impactar negativamente sus vidas y la de sus hijos, les frena la posibilidad de acceder a nuevos escenarios de oportunidades que mejoren su calidad de vida.

Para el caso que nos ocupa, los embarazos no intencionados en adolescentes se convierten en un serio **problema de salud pública**, tanto en el área capital como a nivel del interior del país. A nadie asombra ya, ver a una adolescente de escasos 14 o 15 años “**cargar con una barriga**”.

Desde este punto de vista, el estudio es relevante si tomamos en cuenta que, según las cifras del Minsa, solo en los dos primeros meses del 2016 se reportaron 223 casos más de menores gestantes que el año pasado. (1,952 menores en gestación). Más alarmante aun, es el hecho de que estas jóvenes están entre los 10 y 19 años de edad- en plena escolaridad. El sostenido interés sobre las adolescentes embarazadas que asisten al colegio, como sujetos de investigación, deviene de su peso creciente en la población, donde...**cada 43 minutos una menor queda preñada en Panamá** (El siglo 27 de marzo de 2016).

¿Por qué se dan con tanta frecuencia estos embarazos en adolescentes?

Cada día son menos las adolescentes preocupadas por sus estudios y su futuro, que logran ver en la educación un vehículo de movilidad social, para dar paso a una población cada vez más dada al aquí y al ahora (inmediatismo). Pero saberlo no es suficiente, es necesario y más importante aún, poder identificar manifestaciones, circunstancias, comportamientos, sobre todo en sus aspectos afectivos, y de conocimientos de salud sexual y reproductiva.

Sin embargo, No podemos achacar a una sola condición esta situación. Como la mayoría de las problemáticas de naturaleza social, pareciera que el problema responde a factores multicausales, que involucran tanto lo individual-lo familiar- social. En el aspecto individual, básicamente como producto del (la):

- Inicio de relaciones sexuales tempranas.
- Poca o nula información sobre sexualidad.
- Desconocimiento sobre el uso de métodos anticonceptivos.
- Crisis de valores.
- Incapacidad manifiesta para valorar y medir situaciones de riesgo.

En lo familiar- social como consecuencia de:

- La escasa o nula comunicación con los padres o el adulto responsable.
- La desintegración familiar (hogares monoparentales).
- Antecedentes de madres adolescentes en la familia.
- Presión de grupo.
- Vacíos emocionales

Lo cierto es, que estas adolescentes antes de haber culminado sus estudios o tener un proyecto de vida se convierten en madres...generalmente solteras. A la condición de las embarazadas adolescentes debemos agregar la **estigmatización social** de que son objeto. A muchas se les aísla, o se produce un vacío social de sus amistades, compañeras y hasta familiares, por el temor de los llamados “malos ejemplos” sobre todo en los pueblos y pequeñas comunidades.

Esto implica mayor desprotección, escasa atención médica, mínima o nula seguridad s. Lo que a su vez trae graves consecuencias para sus hijos.

Metodología

La investigación que proponemos tiene un carácter exploratorio/ descriptivo. Durante el desarrollo de la misma incorporaremos elementos de los paradigmas cualitativo y cuantitativo, lo que nos permitirá ver el escenario objeto de análisis de una forma integral. Obteniendo información relevante acerca del conocimiento, percepciones y motivaciones de estas 38 estudiantes embarazadas sobre su situación y condición.

El método usado para realizar esta primera aproximación ha sido mixto: por un lado, se ha aprovechado el escaso material bibliográfico existente en la provincia sobre la temática. Por el otro, hemos aplicado instrumentos de recolección de datos (entrevistas, cuestionarios) a la población objeto de estudio, con una duración aproximada de entre 45 minutos y una hora, lo que nos ha proporcionado informaciones directas sobre el tema de interés.

Cabe destacar que, actualmente, no existen trabajos conocidos que desde un punto de vista de género analicen la situación y condición de las adolescentes embarazadas que asisten a los colegios en la provincia de Coclé.

Las validaciones tanto del instrumento, como de los hallazgos se hicieron a través de la aplicación del instrumento en un pequeño grupo de estudiantes.

Resultados Obtenidos; Características generales de la muestra. En base a los resultados obtenidos en la investigación llevada a cabo a 38 adolescentes embarazadas se obtuvieron los siguientes datos;

Cuadro N° 1
Población total de los colegios investigados

COLEGIO	POBLACION TOTAL	POBLACION FEMENINA	# DE CASOS	%
ÁNGEL MARÍA HERRERA	2485	1390	6	22.1
RODOLFO CHIARI	1988	1211	10	12.1
SALOMÓN PONCE AGUILERA	1761	898	4	22.2
LEONILA PINZÓN DE GRIMALDO	1328	725	6	12.0
FEDERICO ZÚÑIGA	1278	719	4	17.2
IPT EL COPEÉ	760	419	4	10.2
PRIMER CICLO DE POCRÍ	327	171	4	4.2
TOTAL=	9,927	5,533	38	100

La población total de los colegios investigados asciende a **9927** estudiantes de los que un poco más de la mitad corresponden a niñas y adolescentes (**5553**). Destacan aquí los colegios Ángel María Herrera y Salomón Ponce Aguilera por el % de estudiantes embarazadas en relación a la población femenina total por colegio 22.1 y 22.2 respectivamente.

Cuadro N° 2



Edad actual de la embarazada

EDAD	N°	%
14	2	5.2
15	2	5.2
16	7	18.4
17	13	34.2
18	14	36.8

La edad es una variable que nos permite obtener información sobre la experiencia y comportamiento de las personas, en las distintas etapas de su vida. Incidiendo en las capacidades y potencialidades de las sujetas objeto de estudio. Los resultados nos indican que el 36% de las entrevistadas son adolescentes (14) con los 18 años cumplidos.

Cuadro N° 3




Edad al momento del embarazo

EDAD	N°	%
13	1	2.6
14	3	7.8
15	7	18.4
16	11	28.9
17	12	31.5
18	4	10.5

El perfil de estas adolescentes las ubica entre los 13 y 18 años de edad al momento del embarazo. Los mayores porcentajes los encontramos entre los 15 y 17 años con un total de 78.8%. Sin la necesaria madurez física, sexual y emocional para asumir un embarazo. Sin contar con los riesgos en los aspectos psicológicos y sociales, ya que las jóvenes en esta condición se ven enfrentadas a una situación para la que no están preparadas en ningún aspecto.

Los padres tienen la obligación de hablar de sexualidad a sus hijas e hijos. Esto permite a futuro prevenir conductas inadecuadas, enfermedades de transmisión sexual y embarazos precoces.

Cuadro N° 4



NIVEL EDUCATIVO

NIVEL	N°	%
7 – 8	5	13.8
9-- 10	8	21
11-- 12	25	66
Total =	38	100

El embarazo precoz provoca el abandono de la escolaridad, ya que cuando las jóvenes quedan embarazadas deben asumir nuevas responsabilidades que, por lo general, no son compatibles con los estudios o se les dificulta bastante, por lo que optan por tener a sus bebés y abandonar la escuela. Según datos de la OMS solo 4 de cada 10 madres menores de 18 años finalizan la educación secundaria. Como se aprecia más del 50% de las adolescentes embarazadas cursa entre el 11 y 12 grado (5 y 6 año) lo que concuerda con las edades de 17 y 18 años al momento de ser entrevistadas. Indica también que la edad corresponde con su nivel educativo.

Cuadro N° 5



Cuadro familiar de la adolescente embarazada

Tipo de familia	N°	%
Nuclear	15	39.
Monoparental	13	38.
Extendida	9	23.
Total	38	100

Según los resultados obtenidos, la mayoría de estas chicas viven en familias monoparentales y extendida, hogares disfuncionales, con problemas de comunicación ya sea con el progenitor o el familiar responsable de ellas. Incluso se mencionaron antecedentes de esta misma situación vivida por sus propias madres, y de familiares y amigas que ya habían pasado por esta experiencia.

La familia es para la adolescente, la fuente de sostén emocional y económico más importante en estos casos. Si tenemos en cuenta, que la mayoría de las veces la adolescente vive con uno de sus padres o parientes. En ese sentido, estas chicas son muy vulnerables a la depresión y al estrés, sobre todo si no cuentan con el apoyo familiar. Aquí, el rol de la abuela es relevante por ser punto de apoyo e información para la futura madre. Según un estudio realizado en 2010, las mujeres que durante su infancia han sido víctimas de abuso, violencia doméstica y otros conflictos familiares tienen más probabilidades de quedar embarazadas en la adolescencia, y el riesgo de quedar embarazada aumenta con el número de experiencias adversas en la infancia., un tercio de los embarazos de adolescentes se podrían evitar mediante la eliminación de la exposición al abuso, la violencia y los conflictos familiares. Los investigadores señalan que *la disfunción familiar tiene consecuencias duraderas y desfavorables para la salud de las mujeres durante la adolescencia, la edad fértil, y más allá.*⁴

Cuadro N° 6


CAUSAS DE RELACIONES SEXUALES PREMATURAS.

CAUSAS	N°	%
Por accidente	15	39.4
Por experimentar	7	18.4
Por decisión propia	4	10.5
Por abuso sexual	1	2.6
NO CONTESTO	11	29
TOTAL	38	

⁴ El **Instituto Guttmacher** (en inglés *Guttmacher Institute*) es una organización sin ánimo de lucro que promueve la salud reproductiva, bajo los principios y la definición establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El instituto opera en Estados Unidos y en todo el mundo, a través de un programa general de investigación en ciencias sociales, análisis de políticas y educación pública sobre salud sexual y salud reproductiva.

Un porcentaje importante de las entrevistadas indicó que su primera relación sexual se había dado de forma accidental e incluso no deseada. Un 18% manifestó tener curiosidad sobre el tema, lo que las llevo a experimentar. 4 de ellas (10.5%) declararon que fue producto de una decisión propia y voluntaria. Mientras que 1 dijo que su primera relación fue una violación. Ello podría indicar una relación entre un posible abuso sexual infantil y embarazo precoz.

Cuadro N° 7



PRIMERA RELACION SEXUAL / EMBARAZO

Primera vez	N°	%
si	23	60
no	15	40

De acuerdo con la información recabada, las adolescentes embarazadas objeto de estudio, inician su primera relación sexual alrededor de los 15 años en su mayoría, aunque algunas lo hacen algo más temprano. (13 o 14 años).

También se ha indicado que las niñas cuyos padres abandonaron a la familia cuando ellas eran pequeñas tuvieron mayor tasa de actividad sexual temprana y de embarazo adolescente... la mayoría de las experiencias de la primera relación sexual en mujeres son de carácter no voluntario. Mientras que... las tasas más bajas de actividad sexual y embarazo se encuentran en las niñas cuyos padres estuvieron presentes durante toda su infancia.⁵

Algunas adolescentes mencionaron que el consumo de bebidas alcohólicas en fiestas y reuniones había propiciado la actividad sexual al reducir sus inhibiciones. Manifestaron también que se habían sentido algo presionadas por sus compañeras y amigas y sus novios a **probar o experimentar** las relaciones sexuales.

⁵ Instituto Guttmacher. <http://www.guttmacher.org/sections/adolescents.php>.

Cuadro N° 8



CAUSA PRINCIPAL DEL EMBARAZO

CAUSA	N°	%
POCA INFORMACIÓN SOBRE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS	14	37
POCA O NULA INFORMACION SOBRE SEXUALIDAD	8	21
CARENCIA DE UN PROYECTO DE VIDA	7	18
OTROS (NO ESPECIFICADOS)	5	13
FALTA DE VALORES	4	10
PROBLEMAS FAMILIARES	3	7
ADOLESCENTE EMBARAZADA EN LA FAMILIA	1	2.6
NO CONTESTO	3	7
TOTAL =	38	

Para el caso de las entrevistadas la primera causa de su embarazo fue la falta de información sobre métodos anticonceptivos o al uso incorrecto de los mismos. Muchas de ellas admitieron haber tenido relaciones sin protección, ya que les daba vergüenza comprar preservativos o anticonceptivos. En segundo lugar, estaba el pobre manejo de información sobre sexualidad. Más de la mitad de las jóvenes indicaron que les daba pena preguntar a sus padres o familiares sobre el tema. La información que tenían fue por sus pares, escuchada en la calle o en los medios de comunicación.


Cabe destacar que, en el caso de dos chicas, se habían dado en el entorno familiar situaciones similares con la madre y una hermana, por lo que sus embarazos no causaron sorpresa, dados los antecedentes familiares.

Tenemos entonces a la adolescente frente a una disyuntiva;

- Si lleva el embarazo a término tendrá que asumir su nuevo rol de madre soltera dentro de una familia monoparental con los consiguientes cuidados, atención de su hij@, etc. A pesar de que ella aún no ha consolidado su propia formación y desarrollo.

- Por otro lado, muchas veces la adolescente no quiere ser madre y prácticamente entrega su hij@ al cuidado de su madre, la que a su vez que no quiere ser abuela joven.
- Si desea poner fin al embarazo también será objeto de todo tipo de recriminaciones, con los consiguientes riesgos para su salud.
- En el menor de los casos, si la joven decide dar a su hij@ en adopción el sentimiento de culpa, y el arrepentimiento, sobre todo en etapas más adultas, siempre las acompaña.

Cuadro N° 9



CONSECUENCIAS DEL EMBARAZO

CONSECUENCIAS	N°	%
NO TENGO LIBERTAD PARA TOMAR DECISIONES	17	44.7
NO RECIBO EL MISMO TRATO EN EL COLEGIO	8	21
AUMENTO DE LA POBREZA	3	7.8
NINGUNA CONSECUENCIA	2	5.2
OTROS (NO ESPECIFICADO)	4	23.6
PROBLEMAS PARA CONSEGUIR EMPLEO	1	2.6
NO CONTESTO	3	7.8

Cuando se les pregunto a las jóvenes cual consideraban era la mayor consecuencia de su embarazo un 44% menciono la falta de libertad para tomar decisiones. Unido a la pérdida de confianza por su grupo familiar por **“el mal paso dado”**. Un 21% se quejó de no recibir el mismo trato en el colegio ni por parte de los compañeros ni de sus profesores.

En los no especificados se indicó el no poder compartir con amistades igual que antes, mayor control en las salidas, etc. Mientras que un 5.2 % dijo que no sentía ninguna consecuencia frente a su embarazo. Una manifestó que al no tener apoyo familiar tenía problemas para conseguir empleo, ya que no tenía quien le cuidara a su hijo (a).

Lo cierto es, que lo perciban o no, su proyecto de vida con el embarazo se alterado o por lo menos frenado. Sus oportunidades de empleo (cuando lo obtienen es mal remunerado), para mantener a su criatura disminuyen o son casi nulas, su entorno se hace más recriminatorio e incluso agresivo, todo ello sin olvidar que debe atender, mantener y educar a su hijo o hija en un ambiente poco favorable.

Cuadro N° 10



EDAD DE LA PAREJA SEXUAL

EDAD DE LA PAREJA SEXUAL	N°	%
12--17	5	13.1
18--22	15	39.4
23--27	6	15.7
36--41	4	10.5
NO CONTESTO	8	21.0

En nuestro país las relaciones sexuales entre una menor y un adulto son penadas por ley. Esto, independientemente de que sean consentidas o no. Ya que se considera que una menor carece de la madurez necesaria para tomar esta decisión de forma razonada. Por lo que se consideran abuso sexual.

La diferencia de edades entre las adolescentes y quienes las embarazan es un elemento importante a tener en cuenta. Se dio el caso de una joven de 16 años que se embarazó de un niño de 12. Mientras que un 57% tenían parejas sexuales adultas con edades entre los 18 y 27 años de edad (entre 9 y 10 años más que ellas).

El Instituto_Guttmacher encontró que... “el 60 por ciento de las muchachas que tuvieron relaciones sexuales en E.U antes de los 15 años fueron obligadas por hombres que en promedio fueron seis años mayores que ellas. Uno de cada cinco padres de hijos de madres adolescentes admite que ha forzado a las chicas adolescentes a tener relaciones sexuales con ellos”⁶

Un dato interesante para nuestra investigación es el de las parejas con edades entre 36 y 41 años, los que les doblan y hasta triplican la edad a estas adolescentes. Posiblemente las 8 que no contestaron se encuentren en la misma condición de edad adulta de la pareja o tal vez con edades superiores a las indicadas aquí. Aunque no se ahondo con respecto a la ocupación de la pareja, todo parece indicar que los mismos desarrollan actividades en el entorno escolar,

⁶ Instituto Guttmacher. <http://www.guttmacher.org/sections/adolescents.php>.

tales como; choferes de buses o taxis, palancas o secretarios de buses, vendedores ambulantes, etc.

Cuadro N° 11



RELACION CON LA PAREJA FRENTE AL EMBARAZO

RELACION	N°	%
IGUAL QUE SIEMPRE	10	26.3
DE APOYO A MIS NECESIDADES	8	21.5
ABANDONO, RECHAZO, RECRIMINACIONES	20	52.6

Con respecto a la pregunta sobre su relacion de pareja frente al embarazo un 26% indicó que la relación era igual que antes. Un 21% manifestó que se sentía apoyada por el padre de su hijo. Mas de la mitad (52.6) dijo sentirse abandonada y rechazada por su pareja. Incluso negaban la paternidad y se alejaron de la adolescente sin asumir ninguna responsabilidad frente al embarazo. La ausencia de la pareja priva a la madre adolescente del apoyo emocional y económico necesario para hacerle frente todo lo que involucra un embarazo y la posterior crianza de un niño.

CuadroN°12



MÉTODOS USADOS PARA EVITAR FUTUROS EMBARAZOS

MÉTODO	N°	%
METODO NATURAL DEL RITMO	12	31.5
PILDORAS ANTICONCEPTIVAS / APARATOS INTRAUTERINOS	14	37
ABSTINENCIA	8	21
OTROS	4	10
TOTAL=	38	100

Un método anticonceptivo es considerado cualquier dispositivo, medicación o dispositivo dirigido a impedir la concepción. Con respecto a los métodos utilizados para evitar embarazos futuros, el consumo de píldoras anticonceptivas y dispositivos intrauterinos fueron los más populares. El método del ritmo fue el segundo mencionado, por lo económico y natural. Un 21% se declaró a favor de la abstinencia como la forma más segura de evitar el embarazo.

Conclusiones preliminares

- Los embarazos precoces constituyen una problemática que representa un alto costo para la sociedad, particularmente para los hogares de donde provienen las menores embarazadas, muchas veces caracterizados por condiciones de pobreza, un entorno familiar inestable, madres solteras, abuso infantil, violencia doméstica, un deficitario acceso a bienes y servicios, entre otras condiciones.
- El 90 % de las adolescentes embarazadas objeto de investigación, lo hace entre los 16 y 18 años. Más del 60% proviene de una familia monoparental o extendida.
- Si la familia apoya a la adolescente tanto en el cuidado como económicamente, éstas tienen mayores posibilidades de completar sus estudios. Es importante que la familia apoye a la adolescente en su transición al rol de madre.
- El embarazo precoz lleva al abandono de la escolaridad, al tener que asumir nuevas responsabilidades, esto dificulta bastante el proseguir con sus estudios, por lo que optan por atender a sus bebés y abandonar la escuela.
- El 50% de las adolescentes sujetas de estudio, maneja algún tipo de información sobre embarazo y temas sexuales. El resto no. Lo anterior trae por consecuencia los embarazos precoces, las e.t.s., la promiscuidad sexual, entre otras.
- Un 54% considera que la causa de su embarazo fue accidental o por experimentar, producto de la poca o nula información sobre sexualidad, desconocimiento de métodos anticonceptivos, carencia de un proyecto de vida, falta de comunicación con los padres, entre otros.
- En cuanto a las posibles consecuencias de su embarazo tenemos que; 44.7% consideró que había perdido libertad, un 21% no estaba satisfecha con el trato en el colegio. Un 5.2% no sintió ninguna consecuencia negativa producto de su embarazo.
- En cuanto a la pareja sexual algunos duplican y hasta triplican la edad de la gestante. Alrededor del 40% está entre 18 y 22 años, un 10.5 tiene edades entre 36 y 41 años. El resto (49%) no menciona la edad de su pareja.
- Sobre relación de pareja, más del 50% fue abandonada, por el padre de su hij@. Mientras que el 99% de los padres no se casa con la joven madre.
- Sobre los métodos usados para evitar embarazos futuros, tenemos que el consumo de anticonceptivos y dispositivos intrauterinos fueron los más aceptados. La abstinencia se consideró lo más seguro para evitar la concepción y las enfermedades de transmisión sexual.

Recomendaciones

- La educación sexual es imprescindible para los jóvenes, por lo que debe estar incluida en el currículum escolar, con las necesarias adecuaciones.

- Implementar la ley 61 contribuiría a brindar a nuestra población joven, la información más veraz y pertinente para evitar las situaciones que se vienen dando.
- El acceso a la información sobre métodos anticonceptivos y planificación familiar **debe ser de absoluto conocimiento para nuestros jóvenes.**
- La OMS recomienda que para reducir el número de embarazos en adolescentes es necesaria una completa educación sexual, manejada desde el currículo oficial, promoviendo de esa forma la terminación de los estudios secundarios y la postergación del inicio de la actividad sexual.

Bibliografía

1. Banco Mundial (2013). «Tasa de fertilidad en adolescentes (nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años de edad)». Indicadores del desarrollo mundial WID.
2. Coll A.: "Embarazo en la adolescencia" Clínicas Perinatológicas N° 4, Asociación Argentina de Perinatología. Argentina. 2000.
3. "Embarazo y adolescencia" - Dpto. Obstetricia. y Ginecología. Hospital de Salamanca. Rev. sobre Salud Sexual y Reproductiva N° 2, año 2, junio 2.000, pág. 10-12. S. España.
4. García Sánchez M. H., Hernández M. L., Mangón Sánchez A.: Asociación Argentina por la Salud Sexual y Reproductiva (AASSER). Cuaderno 3. Buenos Aires. Argentina.
5. Instituto Guttmacher. Contracepción-Anticoncepción, documentos sobre contracepción en diferentes zonas geográficas del mundo E. U. 2014.
6. Molina R., Pérez Sánchez A., Donoso Siña E.: "Adolescencia y embarazo" Obstetricia, Cap. 14, 2ª Edic. Publicaciones Mediterráneo, Santiago de Chile.2000.
7. Molina R., Sandoval J., Luengo X.: "Salud sexual y reproductiva del adolescente" - Ruoti, A. M. y col.: Obstetricia y Perinatología, Cap. 8, 2ª Edición, 2.006 EFACIM-EDUNA, Asunción, Paraguay.
8. OMS (2009). «Embarazo en adolescentes: un problema culturalmente complejo». *Boletín de la Organización Mundial de la Salud. Vol 87: 2009.*
9. Secretaria de Salud. Prevención del embarazo no planeado en los adolescentes. Segunda edición 2002. Dirección General de Salud Sexual y Reproductiva. PP 41-44. México. D. F. 2002.
10. Toro Merlo J., Uzcátegui O. "Embarazo en la adolescente". Ginecología, Fertilidad y Salud Reproductiva, FLASOG, Vol. 1, Cap. 32 Edit. ATEPROCA, Caracas, Venezuela.2005.

Infografías

1. **adolescenteyembarazada@gmail.com.**
2. IMSS. Anticonceptivos. Consultado en <http://www.imss.gob.mx/salud/Mujer/anticonceptivos/Pages/index.aspx>
3. Issler J. Embarazo en la Adolescencia. (Agosto 2013). Consultado en http://med.unne.edu.ar/revista/revista107/emb_adolescencia.html
4. Vorvick L. Embarazo en la adolescencia. <http://www.nlm.nih.gov/medlineplus/spanish/ecy/article/001516.htm>.

Políticas Públicas de Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos

Bolívar Eduardo Franco Rodríguez

Sociólogo y Profesor TC de la Universidad de Panamá
Centro Regional Universitario de Los Santos

Antecedentes de la Planificación Familiar

Los trabajos relevantes que anteceden y evidencian la importancia del estudio de la Planificación Familiar, hacen inmediata referencia a investigaciones desarrolladas por autores(as) como: Margaret Greene y Shareen Joshi, autoras principales del informe del “Estado de la Población Mundial” (Greene y Joshi 2012) el cual se enmarcó de manera directa en el derecho a planificación por parte de las familias.

Desde nuestra perspectiva, este informe, es además muy importante ya que la Dra. Greene, es una filósofa experta en demografía que ha trabajado por más de veinte años sobre los factores sociales y culturales determinantes de la salud reproductiva en los adolescentes y las cuestiones de género. La Dra. Greene en el informe concluye lo siguiente:

“Es preciso que los gobiernos y los organismos de desarrollo efectúen mayores inversiones de recursos en plasmar los adelantos para el individuo y los amplios progresos sociales y económicos que pueden lograrse gracias al enfoque de la planificación de la familia basado en los derechos humanos. La necesidad insatisfecha seguirá aumentando a medida que vaya aumentando la cantidad de jóvenes que van ingresando en su etapa de procreación.

La planificación de la familia es una inversión en salud pública con alto rendimiento en función de los costos. Si se toman en cuenta sus contribuciones a la vigencia de los derechos humanos y su excelente relación costo/eficacia, no cabe duda de que la planificación de la familia es una inversión estratégica.”

Esas acciones ampliarán los enfoques convencionales de los programas de planificación de la familia. Tiene importancia crítica la adopción de indicadores posteriores a los ODM que posibiliten evaluaciones pormenorizadas de las disparidades en cuanto a la salud sexual y reproductiva”.

Planteamiento general del problema

En nuestro país existen una gran cantidad de problemas de índole social, económica y de salud, relacionados con la Planificación Familiar, lo cual socava los cimientos de la sociedad actual. La ausencia de Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos es un problema profundo, pues se procrean hijos sin la preparación, psicológica, social y económica para el caso, lo cual genera severos problemas socioeconómicos, los cuales, a diario son testificados a través de las estadísticas nacionales y en los medios de comunicación.

En base a lo anterior, surge el principal problema de la investigación *¿Existen en Panamá políticas públicas integrales de Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos?*

Objetivos

1.1. General

- “Documentar y analizar las políticas públicas de Planificación Familiar existentes en Panamá, en los años 2014-2015”.

1.2. Específicos

- Presentar un análisis acerca de la situación de la Planificación Familiar en nuestro país.
- Analizar el Anteproyecto de Ley 61 de 2015 sobre Salud Sexual y Reproductiva en Panamá.
- Recomendar lineamientos generales en una propuesta metodológica para incorporar la Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos como Eje Transversal en el currículo universitario que permita una adecuada comprensión de la materia.

Abordaje conceptual de la Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos

Esta nueva visión, de la planificación familiar, con un enfoque basado en los Derechos Humanos, consiste básicamente en considerar a cada persona, hombre o mujer, como un ser íntegro por propio derecho, con un rol activo y no un beneficiario pasivo. Este enfoque se fundamenta en la explícita identificación de los titulares de derechos (personas) y los garantes de obligaciones (gobiernos y otras entidades) que son responsables de la vigencia de los derechos.

Actualmente, se acepta en general que la planificación de la familia es la base de toda una gama de derechos. Por esa razón, el enfoque basado en los derechos humanos ha de ser la premisa inicial del marco mundial de desarrollo sostenible que sucederá a los ODM cuando llegue a término su plazo en 2015. En un reciente documento acerca del programa posterior a 2015, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó que:

“La creciente aceptación mundial de enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos y fundamentados en los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, ampliación de los medios de acción de las personas y vigencia del estado de derecho, ofrece una esperanza de que actualmente esté surgiendo un modelo de desarrollo más esclarecido”.

Los enfoques basados en los derechos humanos— de la planificación de la familia o de otros aspectos del desarrollo sostenible—, pueden conducir a situaciones de mayor equidad e igualdad y de no discriminación.

¿De qué forma la falta de Planificación Familiar afecta la salud de la sociedad?

La necesidad de diseñar e implementar políticas integrales tendientes a promover en el país la Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos y una vida sexual responsable, se sustenta en hechos como el notable ascenso estadístico de embarazos en adolescentes, abortos, enfermedades como el SIDA, el abuso sexual a niños y niñas, los delitos sexuales en contra de mujeres, los casos de maltrato físico y psicológico a las mujeres, al igual que la alta divulgación y producción de propagandas y programas televisivos y radiales, cargadas de imágenes sexuales sin reglas y sin pasar por un comité que revise, califique, regule y censure contenidos de ser necesario.

Embarazo en adolescentes

Esta situación, se agrava día tras días, pues cada vez son más las adolescentes que quedan embarazadas, situación, que en los últimos dos años alcanza cifras alarmantes, pues como nos señala el diario La Prensa (López, 2015):

“A diario, las autoridades sanitarias contabilizan un promedio de 29 casos de nuevos embarazos adolescentes, a razón de uno cada 49 minutos. Expertos en materia sanitaria revelan, sin embargo, que estas cifras son más altas, tomando en cuenta que los informes descritos con anterioridad solo incluyen los registros del Ministerio de Salud, dejando por fuera los de la Caja del Seguro Social e instituciones privadas. De acuerdo a parámetros de la Organización Mundial de la Salud, se considera un embarazo adolescente al que ocurre entre los 10 y 19 años de edad. Los documentos oficiales añaden que el 43.3% de los casos de embarazo precoz atendidos durante este período se ubicaron en la provincia de Panamá.”

De igual forma, la misma semana, leemos nuevos titulares en el mismo diario: “Embarazos adolescentes en Panamá desde 2013 equivalen a foro completo en el Estadio Rod Carew”, no podemos menos que alarmarnos, pues la palabra adolescente, a su vez significa: “Edad que sucede a la niñez y que transcurre desde la pubertad hasta el completo desarrollo del organismo.” (DRAE, 2014) .

Contrastamos esta información del Diario La Prensa con las estadísticas oficiales del Ministerio de Salud (MINSA, 2015) en Panamá, y confirmamos que durante los primeros siete meses del año 2015, un total de 6,487 adolescentes entraron a controles de salud por estar embarazadas, de las cuales el 39% pertenecen a

Cuadro No. 1 PROPORCIÓN DE ADOLESCENTES EMBARAZADAS EN PANAMÁ, SEGÚN REGIÓN DE SALUD Y COMARCA INDÍGENA: AÑO 2015			
Región de Salud	Embarazadas		
	Totales	De 10 a 19 años	Proporción
Total	20,533	6,487	31.59%
Bocas del Toro	1,015	359	35.37%
Coclé	1,360	411	30.22%
Colón	1,150	422	36.70%
Chiriquí	2,431	803	33.03%
Darién	614	208	33.88%
Herrera	483	170	35.20%
Los Santos	98	23	23.47%
Panamá	8,526	2,562	30.05%
Panamá Este	602	233	38.70%
Panamá Oeste	1,988	611	30.73%
Panamá Metro	2,536	623	24.57%
San Miguelito	3,400	1,094	32.18%
Veraguas	1,297	359	27.68%
Comarca Guna Yala	646	187	28.95%
Comarca Ngabe Bugle	2,912	982	33.72%

Fuente: Ministerio de Salud, Enero - Julio de 2015

la provincia de Panamá. Estos datos se aprecian en el Cuadro No.1.

Salud materna

Por otra parte, algunos otros indicadores del MINSA (Cuadro No.2), revelan que para el año 2014 el 42.9% de los casos de muertes maternas y el 59% de los casos de infantes con bajo peso al nacer, se dieron en la provincia de Panamá, provincia en la cual se dan la mayor parte de embarazos de adolescentes entre 10 y 19 años. Para contribuir al diagnóstico de las afectaciones a la sociedad por la carencia de políticas integrales de Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos, consultamos datos estadísticos de salud del Instituto Conmemorativo Gorgas Estudios de Salud (ICGES). El Instituto llevó a cabo en el 2011 una encuesta para conocer la realidad de los nacimientos que se dan en la República de Panamá.

Dicha encuesta se realizó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Controlaría General de Panamá, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Economía y Finanzas, y se aplicó a 5,831 personas de diferentes sexos, cuyas edades oscilan entre los 15 y los 49 años de edad. Por último, para conocer el tipo de prevención utilizado para evitar embarazos, sí se evidencia una diferencia sustantiva con respecto a los que usan, los que usan métodos de prevención y los que no lo utilizan.

Cuadro No. 2. INDICADORES DE SALUD DE LA POBLACIÓN EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2014

AÑO	Tasas de reproducción	Nacimientos vivos registrados	Bajo peso al nacer		Muertes maternas registradas	
			Casos	%	Casos	%
País	1.67	75,486.0	5,675.0	100%	49.0	100.0
Bocas del Toro	3.03	4,150.0	141.0	2%	2.0	4.1%
Coclé	0.96	4,354.0	290.0	5%	2.0	4.1%
Colón	1.64	5,936.0	409.0	7%	3.0	6.1%
Chiriquí	0.69	8,734.0	720.0	13%	3.0	6.1%
Darién	1.24	1,010.0	76.0	1%	1.0	2.0%
Herrera	0.28	1,646.0	110.0	2%	0.0	0.0%
Los Santos	0.24	1,154.0	71.0	1%	1.0	2.0%
Panamá	2.18	37,511.0	3,330.0	59%	21.0	42.9%
Veraguas	0.41	4,417.0	267.0	5%	1.0	2.0%

Tasas por cada 100,000 casos

Fuente: MINSA, Dirección de Planificación, Depto de Registros y Estadísticas, año 2014.

Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)

De acuerdo a datos de la Fundación Pro Bienestar y Dignidad de las Personas Afectadas por el SIDA (PROBIDSIDA), en Panamá, existe un promedio de ochocientos diagnósticos al año de personas infectadas con el VIH, lo más preocupante es que un 10%, son de personas entre 15 y 24 años de edad, lo que convierte al VIH en un especie de termómetro social de la realidad sexual de la población panameña (Zeballos, 2014). Un alto porcentaje de los casos detectados es por contagio sexual, por relaciones sin protección, lo que en alguna medida puede significar embarazos no deseados y bebés infectados por el virus al momento de nacer. En base a lo anterior el doctor Orlando Quintero, director nacional de PROBIDSIDA, plantea lo siguiente:

“... las razones de que el 10% de los casos con sida sean jóvenes obedece a la crisis de valores familiares, y la falta de educación sexual que existe en el país. El alto consumo de alcohol y droga y el ambiente nocturno en que conviven los adolescentes son otros de los

Cuadro N°3 TIPO DE PREVENCIÓN DE EMBARAZOS UTILIZADO POR CASADOS O UNIDOS	
Método	Porcentaje
Método de planificación	27.4
Esterilización	16.8
No usa	55.8

Fuente: Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.

factores del incremento de los casos. Los menores infectados se hacen la prueba de VIH o sida en edad adulta, cuando la enfermedad está en sus últimas facetas, El problema es alarmante, el Estado tiene que invertir entre 25 y 30 millones de dólares para atender a los enfermos, lo cual no garantiza su curación, por el simple hecho de que se vive una vida desenfrenada. Es lamentable.”

Las ETS resultan preocupantes, solo en el caso del virus del papiloma humana, hay una cantidad enorme de mujeres infectadas el precitado estudio del ICGES 2011, también reveló que un 68% de las mujeres encuestadas, se contagió del Virus Del Papiloma Humano (VPH). Lo más alarmante es que este porcentaje se registra entre mujeres de 15 y 19 años. Para contrarrestar el VPH, se aplica la vacuna contra el VPH a las niñas de diez años.

El Cuadro No.4 muestra el registro de ITS en la población panameña durante el 2014. El cuadro no muestra estadísticas de Gonorrea, sin embargo, estadísticas de la Región Metropolitana de Salud revelan que los casos de gonorrea entre menores de 10 a 14 años aumentaron en el 2013, del 25% al 38% con relación al 2010. Este cuadro ilustra una gran realidad: la juventud comienza su vida sexual cada vez más temprano y las personas de todas las edades cada vez se protegen menos contra las ITS. Podemos concluir que la sexualidad mal practicada afecta sobre todo a los jóvenes y adolescentes, ello se debe en gran medida a que vivimos en una sociedad inmersa en una profunda crisis de valores.

Cuadro N°4 INFECCIONES DE TRANSMISIÓN SEXUAL REGISTRADAS POR EL MINSA. AÑO 2014	
ENFERMEDAD	CASOS
VPH	5046
Enfermedades pélvicas	5220
VULVOVAGINITIS	6611
SÍFILIS	480
VIH	800

Fuente: Estadísticas. MINSA

Como ejemplo, traemos a colación una situación que se dio en recientemente en la provincia de Los Santos, en la cual la juventud se inclinó a la celebración de los carnavales pese a la crisis que atraviesa el recurso hídrico de la provincia. Consideramos que ello obedece a que mucho de los jóvenes asocian el carnaval con la excesiva diversión y liberación de todos los códigos morales, en los que el sexo, el alcohol y desenfreno son las notas características.

Políticas públicas de Planificación Familiar en Panamá

Esta descripción tiene como fin ofrecer una muestra sobre las acciones concretas que se realizan en Panamá el país con respecto a la Planificación Familiar. Para ello se enuncian en primer término las normas panameñas vigentes relacionadas directamente con el tema, para finalmente, enlistar algunas instituciones públicas que de una u otra forma han desarrollados programas y proyectos relacionados con la Planificación Familiar.

Normativas vigentes

En cuanto a las normativas vigentes relacionadas con el tema de Planificación Familiar, extraemos la Constitución Nacional, el Código de la Familia, la Ley 4 de 1999 y la Ley 3 del 2000. De la Constitución Nacional de Panamá, presentamos los artículos 91 y 109:

Artículo 109: *Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.*

Si bien hay una constante en el Código de la Familia con respecto a la normativa que la rige, son dos artículos los que nos parecen apropiados citar, ya que hacen referencia al tema de estudio de nuestra investigación. El Artículo 491. De Los Derechos Fundamentales del Menor y el Artículo 610 de los aspectos socioeconómicos plantean lo siguiente:

Art 491. “Se prohíbe a los establecimientos educativos imponer sanciones disciplinarias a estudiantes por causa de embarazo. Para estos casos, el Ministerio de Educación desarrollará un sistema conducente a permitir la continuidad y terminación de los estudios de la menor, contando para ello con personal interdisciplinario.”

Art 610. “Formaran parte de las políticas de desarrollo en calidad de prioridades inexcusables:

- 1. La prevención de la mortalidad infantil;*
- 2. La orientación y planificación familiar...*

Ley 4 de 1999, de Igualdad de Oportunidades, el atinado y muy bien desarrollado artículo 9 del capítulo IV de esta ley, referente a familia, plantea lo siguiente:

“La política pública que el Estado implementará para desarrollar los servicios sociales que favorezcan la distribución equitativa de las responsabilidades familiares entre la pareja, conlleva las actividades necesarias para lograr el cambio de las normas socioculturales de conducta que sobrecargan a las mujeres con trabajo doméstico, incluyendo la crianza de las niñas y niños. También en su capítulo VII, sobre salud, determina que el Estado promoverá la igualdad de oportunidades en materia de salud, lo que incluye promover la enseñanza de la sexualidad y reproducción, como medio preventivo para garantizar una buena salud sexual y reproductiva.”

La Ley 3 del 2000, de ETS, VIH y SIDA, referente a la sexualidad, existe la “Ley general sobre las infecciones de transmisión sexual, el virus de inmunodeficiencia humana y el SIDA”, promulgada el 5 de enero de 2000. Este ordenamiento establece el marco jurídico en el que se deben desarrollar la educación y la promoción de la salud; la investigación, prevención, capacitación, detección, vigilancia epidemiológica y atención integral de las infecciones de transmisión sexual, el VIH y el SIDA. Específica, además, los derechos y deberes de la persona enferma o portadora de infección de transmisión sexual y del VIH.

Establece también, la obligación de las universidades oficiales y particulares, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación, de promover programas de educación y orientación en temas de atención integral, valores éticos y morales, información actualizada y avances en el tratamiento de ETS, VIH y SIDA.

Instituciones públicas

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES):

Ha impulsado una serie de programas y proyectos ligados al tema de la familia y al desarrollo social de la comunidad. A continuación, se desglosa un listado de actividades ejecutadas y en proceso que están relacionadas con el tema de educación reproductiva y paternidad, cuya responsabilidad de organización y coordinación corresponde a este Ministerio, estas son:

- Participación en campañas sociales sobre salud sexual y reproductiva, en coordinación con el MINSA.
- Acopio de información sobre inscripción de nacimientos de niños y niñas que solamente habían sido inscritos por sus madres.
- Jornadas de capacitación en salud sexual y reproductiva con indígenas a solicitud de los mismos grupos indígenas.
- Realización de Cabildos Juveniles provinciales y comarcales. Se organizaron desde la Dirección Nacional de Juventud del MIDES conjuntamente con el UNFPA y el Consejo de la Juventud.
- Servicios de orientación familiar. Este servicio se da en la sede y en algunas oficinas de direcciones provinciales de este Ministerio.
- Participación en la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Esta Comisión es permanente y por lo tanto la participación es continua.
- Acuerdo interinstitucional e intersectorial con el MEDUCA y el MINSA con la finalidad de ejecutar actividades de salud integral de la población de niños y niñas.

Ministerio de Educación (MEDUCA):

En el marco del proceso de modernización de la educación panameña, desarrolló el proyecto Educación en Población del Programa Nacional de Población y Desarrollo, recibió el respaldo técnico de la UNESCO y el apoyo financiero de UNFPA. A la vez fue apoyado por diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

La Educación en Población como enfoque educativo abarca una variada selección de temas relacionados con el desarrollo humano y el bienestar individual, familiar y social. En este sentido, la educación sexual ocupa un espacio importante en el contenido de las Guías Didácticas, que son los documentos entregados al personal docente que trabaja con las escuelas de Educación Básica General, con el objetivo de que éstos cuenten con una herramienta metodológica que les facilite el abordaje del tema y el logro de mejores resultados. Los temas de las Guías son temas relacionados con la sexualidad y la reproducción humana, los cuales se abordan desde tres ejes específicos que son: educación familiar; educación sexual y de género y población, ambiente y desarrollo.

Ministerio de Salud (MINSA):

Ha impulsado una serie de programas y proyectos ligados al tema de la salud sexual y reproductiva, estos son:

- Coordinación del Programa Integral de Adolescentes. Este programa enfatiza la cuestión sexual y reproductiva desde una visión integral de la salud de los y las

adolescentes. Se tienen dos iniciativas: crear una “Escuela para padres”, y un proyecto denominado “Educación joven a joven”.

- Promoción del cumplimiento del artículo 491 del Código de la Familia, tomando en consideración el Acuerdo Interinstitucional e Intersectorial del MINSA con el MEDUCA.
- Jornadas Comunitarias de Comunicación. Estas jornadas se realizan con la finalidad de integrar a los padres de familia, educadores y estudiantes en el concepto de horizontalidad.
- Capacitaciones enfocadas a estudiantes adolescentes, embarazadas adolescentes y adultas, maternales adolescentes y adultas, y funcionarios(as).
- El Plan Nacional Salud Sexual y Reproductiva es producto de tres décadas durante las que los distintos gobiernos y la sociedad civil han dirigido esfuerzos particulares para lograr la salud sexual y reproductiva de los panameños.

Universidad de Panamá:

En la UP existe una oferta académica en estudios superiores de postgrado, tendientes a la formación de profesionales que en el futuro sean hacedores de políticas públicas y que contribuyan a solucionar la problemática social y de salud existente, algunas de ellas se presentan a continuación:

- **Maestría en Salud Sexual y Reproductiva.** en la Facultad de Enfermería y es producto del Plan Nacional Salud Sexual y Reproductiva.
- **Posgrado de Trabajo Social con Familia.** en la Facultad de Administración Pública y está bajo la dirección de la Escuela de Trabajo Social.
- **Maestría en Género y Desarrollo.** En el Instituto de la Mujer (IMUP).
- **Proyecto de Especialización en Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar con Enfoque de Género.** También tiene como unidad ejecutora al IMUP.
- **Maestría en Educación en Población, Sexualidad y Desarrollo Humano con enfoque de Género,** Facultad de Ciencias de la Educación, junto a UNFPA.

Asamblea Nacional:

De la Asamblea extraemos dos intenciones legislativas positivas, que a pesar de no aprobarse pasan a ser las primeras propuestas claras que evidencian la necesidad de estas normas, estas son:

- El 4 de septiembre de 2000, se presentó el anteproyecto de ley por el que se crea la licencia de paternidad. El principal objeto de este anteproyecto es modificar el del Código de Trabajo. Se pretendía establecer para el trabajador todos los derechos necesarios para asistir a las citas de control médico de su cónyuge o compañera. Este anteproyecto de ley no pasó del primer debate en la Asamblea. Si bien es cierto que la difusión en la opinión pública no fue muy amplia, sí hubo posiciones bien definidas. La empresa privada se negó a la propuesta de ley argumentando que no podían los costos de pagarle 15 días a un individuo que no estaría produciendo. Otro argumento generalizado, esbozado principalmente por mujeres, partía de la duda de cómo se garantizaría que los padres se quedarían en casa acompañando a su esposa e hijos(as); incluso, el anteproyecto recibió calificativos que apuntaban a desmerecer su objetivo y hasta ridiculizarlo.

- Posteriormente fue propuesto el Proyecto de ley No. 61 “Por la cual se adoptan Políticas Públicas de Educación Integral, Atención y Promoción de la Salud”.

El Ante Proyecto de Ley No.61 de 2014:

Es sumamente importante para los objetivos planteados en esta investigación, llevar a cabo un análisis exhaustivo del Proyecto de ley No. 61 ya que el mismo, se posiciona como la primera intención legislativa en Panamá, a favor de la Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos, hechos que en otros países vecinos ha avanzado mucho con el fin de cumplir con los ODM y ahora con los Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS).

El precitado proyecto fue propuesto por el diputado del Partido Revolucionario Democrático, Dr. Crispiano Adames, quien además de ser médico de profesión, es el presidente de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo de la Asamblea, el proyecto se aprobó en Primer Debate de la Asamblea en marzo del 2015, pero posteriormente fue retirado con el fin de tener mayor consenso. Adames sustentó la propuesta en el aumento de casos de embarazos e infecciones de transmisión sexual en menores de edad.

Una vez se propuso la Ley No.61, iniciaron los debates entre los diferentes actores claves, entre ellos representantes de la sociedad civil, organismos públicos y privados, como el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), ONG’s se pronunciaron tanto a favor como en contra del precitado proyecto de ley. En este sentido, iniciamos presentando aquellas opiniones y voces a favor del proyecto, entre ellas La Defensoría del Pueblo, la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia (APLAF), el Espacio de Encuentro de Mujeres y diversas organizaciones más. Por su parte, la Iglesia Católica fue una de las principales voces opositoras al Proyecto de Ley No.61., situación comprensible cuando en Panamá no impera un Estado Laico, ello se evidencia en la posición oficial de José Domingo Ulloa Mendieta, Arzobispo de Panamá (Ulloa, 2014).

La directora de la SENNIAF, Idalia Martínez (Panamá América, 2014) consideró como un error que en el Proyecto de Ley 61 sobre educación y promoción de la salud sexual y reproductiva no se haya tomado en cuenta a esta entidad para su discusión. Miguel Ríos, secretario del Movimiento de Abogados Gremialistas de Panamá, está en frontal desacuerdo con el proyecto de ley, porque violenta normas de la Constitución Política, del Código de la familia y del Código Penal. Según Ríos, el proyecto contiene disposiciones lesivas, como por ejemplo el artículo seis que habla sobre el derecho a la salud sexual y a la salud reproductiva.

Por otra parte, la directora Nacional de Servicios Psicoeducativos del MEDUCA, Luz María Córdova, reconoce que en los colegios se debe trabajar por la educación integral y sexual de los niños y jóvenes del país, independientemente del proyecto de ley. Por ello, dentro del *curriculum* escolar existen temas de salud sexual en cátedras de educación primaria, pre-media y media. Además, se organizan actividades extracurriculares con los padres de familia y los jóvenes, y se atiende a adolescentes embarazadas con la finalidad de que reconozcan y acepten su condición ante los cambios emocionales e implicaciones que conlleva un embarazo a temprana edad. Sin embargo, la información que se brinda no parece ser suficiente.

Nuestro análisis con respecto a la fallida iniciativa legislativa, la cual consideramos que a pesar de sus falencias y deficiencias, fue una oportunidad para colocar en la palestra pública, este importante tema, objeto central de la presente investigación. Para ello, iniciamos planteando como académicos, un enfoque o paradigma educativo que propone el desarrollo pleno de la personalidad desde una concepción de respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.

Ya que consideramos que los problemas relativos a la sexualidad no solo deben ser reconocidos desde su influencia en la vida individual, sino también desde sus repercusiones sociales relevantes que inciden en el desarrollo de un país. Las complejas contradicciones y malestares relacionados con los géneros, las sexualidades, su educación y sus consecuentes repercusiones en la salud, no pueden ser atendidas integralmente desde los esfuerzos aislados de individuos, familias, comunidades, organizaciones estatales y de la sociedad civil, sin el respaldo de un Estado Laico.

Las discusiones, debates y posterior retiro del Proyecto de Ley No.61, demuestra que no basta solo con un marco político-legislativo. Adicionalmente, se necesita el desarrollo de estrategias para la transformación social que contribuyan a desarticular viejas creencias, prejuicios y viejos paradigmas dogmáticos y ortodoxos que intentan justificar la imposición de relaciones de dominación, generadoras de desigualdades y discriminación. Por ello, consideramos que los cambios que dependen de la conciencia social no se articulan automáticamente sobre las transformaciones de la estructura económica y legal, aunque este es un paso determinante. Los estereotipos, prejuicios, conductas y juicios de valor sexistas arraigados en las tradiciones se modifican en un complejo proceso de reconceptualización en el que inciden la voluntad política, la legislación, los medios de difusión, la escuela, la familia, la subjetividad de cada individuo: la sociedad en su conjunto.

Conclusiones:

- En Panamá las iniciativas orientadas a fomentar la Planificación Familiar con enfoque de Derechos Humanos son débiles, su abordaje se da desde un ámbito de programas sectoriales y temporales únicamente. En el caso de la educación reproductiva, ésta aparece en muy contadas ocasiones bajo este concepto, ya que prevalece la orientación de salud sexual. Aun así, existe una amplia y efectiva plataforma de acciones enmarcadas en el trabajo con perspectiva de género y de salud sexual y reproductiva que constituyen un terreno fértil para encaminar en esta dirección los esfuerzos institucionales, gubernamentales y filantrópicos.
- Desde el punto de vista económico: La falta de integración de la Planificación Familiar es un problema profundo que socava los diferentes sectores del país. En este sentido, vemos con preocupación que, falta de una visión clara y hay una ausencia de un interés real por enfrentar el problema, los diferentes gobiernos de nuestro país han optado por subsidiar a las personas con menos recursos económicos generando, en esencia, la ampliación y postergación del problema, pues la pobreza continúa incrementándose y no es con subsidios como se le puede frenar.
- El estudio enfrenta un problema sentido por la sociedad panameña, como lo es la falta de integración de la Planificación Familiar, lo que trae consigo una serie de

consecuencias negativas: falta de paternidad responsable, problemas de educación, de necesidades básicas como vestido, alimentación, vivienda, salud, pues los padres de familia traen al mundo una cantidad de hijos que no están en capacidad de mantener.

- Aunque se da la relación entre las iniciativas descritas con el tema de educación reproductiva, es necesaria la incorporación de más acciones desde otras instancias que potencien el enfoque de Derechos Humanos.

Bibliografía:

- Bertrand Jane T., Ward Victoria M., y Santiso Gálvez, Roberto (2015): *“Planificación Familiar en América Latina y El Caribe: Logros de 50 años”* MEASURE Evaluation. Centro de Población Carolina de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, Estados Unidos de Norteamérica.
- Botero Chica, Carlos Alberto, (2008), *“Los Ejes Transversales como instrumento pedagógico para la formación de valores”*, Revista Iberoamericana de Educación, No 45/2. Medellín, Colombia.
- Cohen, Bruce J. (2003). **Introducción a la sociología**, McGraw-Hill Interamericana, México.
- Duverger, Maurice, (1981). **Métodos de las ciencias sociales**, Editorial Ariel, España.
- Franco R, Bolívar E., (1999). *“Universidad: currículum y realidad nacional”*, Análisis. Revista Económica de Panamá y Centroamérica, volumen XXI. Panamá.
- Comisión Económica para América Latina –CEPAL- (2001) *“Diagnóstico sobre la Educación Reproductiva y Paternidad Responsable en Panamá”*. Elaborado por el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) en el marco del Proyecto “Educación Reproductiva y Paternidad Responsable en el Istmo Centroamericano. Panamá.
- Guerrero González, Pedro (2001): **La Obra de la Sexualidad, el Amor y la Familia** (2001). Adultos. Tomo 3. Imprelibros S. A., Bogotá, Colombia.
- Margaret Greene y Shareen Joshi (2012): **El Estado de la Población Mundial 2012**, Informe producido por la División de Información y Relaciones Externas del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- García Blanco, J. (1994). **Sexualidad y Adolescencia** (14-17 años). Valencia: Ed. Promolibro. España.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, **Panamá: inversión pública en niñez y adolescencia. Período 2007-2013**, Panamá, marzo 2016.
- Ministerio de Salud –MINSAL- (2015), Informe: “Proporción de adolescentes embarazadas en Panamá”, Panamá.
- Ministerio de Salud –MINSAL- Caja del Seguro Social –CSS- (2005), **Programa de salud integral de la mujer**, Proyecto: PAN/00/P01. Panamá.
- La Prensa, (2015): *Embarazos adolescentes en Panamá*, 15 de agosto, Panamá.
- La Prensa (2012): *Jóvenes blanco fácil de infecciones sexuales*, 3 de septiembre, Panamá.
- Panamá América, (2014): Senniaf: *Proyecto de ley sobre educación sexual tiene grandes debilidades*, 17 de septiembre, Panamá.

Ética y género: De la ética ciega a la ética del cuidado

Cecilia Caballero Ortiz

Profesora del Departamento de Sociología

Universidad de Panamá

"Nunca el mundo ha sido tan desigual en las oportunidades que brinda, pero tampoco ha sido nunca tan igualador en las ideas y las costumbres que impone. En el mundo sin alma que se nos obliga aceptar como único mundo posible, no hay pueblos sino mercados"

Galeano.

Introducción

Más que una conferencia es una discusión sobre perspectivas, sobre una novedosa perspectiva en la que se conjuga la lucha de liberación del androcentrismo y los aportes del pensamiento feminista. Hasta ahora todas las utopías han fracasado, ¿por qué no ensayar una nueva? El pensamiento perfecto, absoluto, solo se conjuga en la teología, no en la lucha cotidiana de los hombres y mujeres, y desde esta perspectiva intentamos—con todas sus debilidades y falencias—un abordaje a la ética del cuidado, apelando a la fraternidad y solidaridad humanas, el último reducto que nos queda en este cada vez más deshumanizado mundo. Retomamos del proyecto de la ilustración el principio de la igualdad de los seres humanos, pero criticando que no fue llevado a sus últimas consecuencias y dejó arrojado al ámbito doméstico a la mitad de la humanidad las mujeres.

La Ética Ciega

El feminismo siempre ha mostrado su preocupación por los aspectos éticos de su accionar, pues ha sido el sustrato ético lo que subyace en las acciones de las mujeres de la que es injusto o justo para ella. Al principio fue una ética utilitaria, que sostenía la necesidad de un trato igualitario para ambos sexos —principio ético y político de la Ilustración—, posteriormente una ética más radical, que exigía la liberación de las mujeres de las implicaciones estéticas, económicas y políticas que le había adscrito el androcentrismo.

Aunque el feminismo tiene una raíz ilustrada, no se subordina a este proyecto, sino que critica duramente, “Las inconsecuencias de un discurso filosófico y una práctica política que, por una parte, apostaba por la emancipación humana a través del reconocimiento de la igualdad natural entre las personas, y por otra, consideraban que las mujeres a causa de su supuesta inferioridad natural” (Serrat, Estela).

A ello debe añadirse que a la exclusión de sujeto moral y a su relegación al ámbito privado, la mujer se hacía invisible; la mitad de la humanidad quedaba adscrita al espacio que el androcentrismo le asignaba por ser distinta y desigual al hombre. La situación no era nueva, la infravaloración de las mujeres era de vieja data; la antigua Roma consideraba la debilidad mental (imbecilitas mentis) de la mujer con un hecho natural. En Atenas el gran Pericles—famoso estadista—había declarado que “La mayor virtud de una mujer es la de saber callarse”. **¿De dónde vienen estas ideas, tan normales en la Antigüedad?** De unos datos que entonces se creen totalmente objetivos y que son transmitidos por la mitología, la ciencia y lo moral conjuntamente.

La mujer es inferior y solo hay que tratarla con miras a la reproducción. Para San Agustín la mujer era un ser peligroso que había que arrinconar en su papel de madre, decía que por la pasión que inspira, la mujer representa un gravísimo peligro para la libertad de espíritu (2). Ya era inferior en el instante de la creación, cuando fue concebida como una ayuda para el hombre. No valía nada desde su nacimiento... esta inferioridad de la mujer justifica, desde su punto de vista, que se le trate como a una esclava:

“Hombre-escibe San Agustín- tú eres el amo, la mujer es tu esclava, Dios lo quiso así... Si, vuestras mujeres son vuestras servidoras y vosotros sois los amos de nuestras mujeres” (3). Era una situación natural, desprendida del Génesis, en donde se señala a la mujer como un ser secundario e inseguro. “Durante quince siglos imperaron las ideas que concebían a la mujer solamente para la procreación, es apenas en 1935 cuando estas anacrónicas ideas empiezan a revisarse” (Carosio, Alba).

“El discurso ético clásico, desde Aristóteles a Kant, pasando por Rawls y Habermas, se propone como un discurso para la especie humana con pretensiones de universalidad, sin embargo, elaborado en base a la marginación sistemática de la mitad de la especie. En el discurso filosófico el sujeto femenino emerge de forma esporádica como objeto de atención y reflexión, y en el gran discurso ético no aparece. Rousseau consideraba a las mujeres como incapaces de formular juicios concernientes al interés general, descalificándolos moralmente; para Kant por su parte consideraba difícil que el bello sexo sea capaz de principios” (Carosio, Alba.).

La ética ciega conduce a la invisibilidad de la mujer, por lo forma de concebirla como inferior debido a sus defectos que lo hacían muy diferente al hombre. Esta ética ciega persiste en el postulado de San Ambrosio, según el cual el hombre es espíritu, y (*mente*) y la mujer es sensación (*sensus*); aún pervive y goza de buena salud debido al apuntalamiento que le proporciona el androcentrismo imperante.

El campus de la evidencia ideológica nos sirve para indicar como un cuerpo de creencias sociales se transmite con la fuerza de un dato incontrovertible, que no ofrece si quiera la posibilidad de cuestionarse, gracias al papel que juegan ciertas instituciones de control social. Como las mujeres son excluidas del concepto de sujeto moral, “todo lo que a ellas se refiere quedo excluido del juicio ético, de la consideración pública y de la reflexión científicas, políticas o social. Esta doble operación garantiza la supervivencia de la invisibilidad femenina” (Serrat, Estela). Como en la mujer estaba ausente la razón, no podía, por consiguiente, ser un sujeto moral; su diferencia con el hombre esta expresada en su conducta y actividades, debe por consiguiente reservársele su propio espacio, es decir el ámbito doméstico.

Desmontar el proyecto ético elaborado por la modernidad, que las excluía como sujetos morales, enfrentan el Androcentrismo y responden a la cuestión de si existe un sujeto moral femenino fueron y continúan siéndolo, los puntos nodales de la acción del feminismo en sus primeros estadios. No se trata de reformar el sistema patriarcal, si no de fundar uno nuevo; los escollos son múltiples y dificultosos, pero nuevas lógicas y éticas contribuirán a desbrozar el camino. A nuevas preguntas démosle nuevas respuestas.

A la pregunta de si estamos viviendo profundos cambios civilizatorios respondemos que NO, puesto que las mujeres-La otra mitad de la Humanidad-carecen de elementales derechos-muchas veces retóricamente esculpidos en leyes y constituciones. A los avances que el feminismo ha logrado, también continúa enfrentándolo el sistema patriarcal, en ocasiones domesticando e institucionalizando ese mismo feminismo que se dice radical. Instalado en el sistema patriarcal, ese feminismo recicla y refuerza el sistema, pues va lenta y paulatinamente siendo coartado por esa estructura de poder.

Si el feminismo aspira a establecer un verdadero cambio o estadio civilizatorio debe entonces enarbolar y propiciar el establecimiento de otros valores, valores que, partiendo de las mujeres, se constituyen en patrimonio de toda la humanidad.

¿Cómo estructurar esos valores si las mujeres del mundo están estratificadas socialmente?

Como constructoras de un mundo mejor es necesario trascender la ética ciega que impide que la idea de emancipación y libertad sea una realidad para toda la Humanidad; todas las utopías libertarias alcanzan a los hombres únicamente, pues ellos se niegan -abierta o solapadamente- a liberar al resto de dicha humanidad, es decir las mujeres.

La ética que plantean las mujeres debe ser realmente universal, sin dominación de algún tipo o exclusión; dando cabida a todos los hombres y mujeres del planeta azul.

¿Es esto posible? ¿Esta propuesta civilizatoria es viable o nos encontramos una vez más ante una propuesta novedosa pero irrealizable debido a los escollos que debe superar?

Los cuestionamientos éticos y epistemológicos del proyecto de la Ilustración han conducido a la elaboración de nuevos proyectos, que a su vez han sido cuestionados “por ocultar, tras una pretendida universalidad la imposición autoritaria de un proyecto parcial, diseñado e impulsado por unos cuantos.

Retomar del modelo ético racionalista Ilustrado el principio igualdad para todos-haciéndolo realmente viable-es el reto del feminismo y hacer reconocible la autonomía moral de las mujeres y su inserción en el mundo con iguales derechos que los hombres.

Compararse a su género como un sujeto social y político conlleva enfrentar un sistema de **dominio milenario**, que ha permeado las estructuras societarias; el camino es arduo y en su transitar las mujeres nos hemos equivocado, pero nunca hemos renunciado a encontrar el norte.

Desmontar críticamente la estructura de la concepción del mundo forjado por el androcentrismo y sus estereotipos es una labor titánica, pero se han dado pasos que marcan pauta y abren caminos.

La perspectiva de género exige nuevos conocimientos, **debe ser interdisciplinaria** para aprovechar los aportes de las distintas ciencias y avanzar así en el proyecto de liberación de la mitad de la Humanidad. La perspectiva de género no debe tener como fin exclusivo el análisis de la mujer, desarrollar programas en torno y para ellas, sino también analizar, comprender y develar a los hombres” (Lagarde, Marcela). Analizar a los hombres lleva a

estudiar la filosofía política que oprime a las mujeres desde los códigos culturales androcéntricos, y potenciar fecundamente las luchas feministas.

Si la humanidad es una sola, no puede existir una ética para los hombres y una ética feminista, eso sería disociar, convertir en dicotomía lo que es un único ser.

En la perspectiva de género existen multiplicidad de propuestas, que buscan enfrentar y superar la opresión, en los últimos años ha hecho su aparición una novedosa posición denominada **Ética del cuidado**, “que reivindica la importancia de los sentimientos para la vida ética, moral. Con la ética del cuidado se incorpora la reflexión ética el otro como ser determinado, particular e histórico, y la relación de proximidad y afectiva como fundamento del comportamiento moral..... se busca demostrar que el accionar de las mujeres se centra en las relaciones afectivas y la responsabilidad más que en juicios generales abstractos. Esto debido a que su identidad estaría fuertemente constituida de manera relacional, en relación a otro, ..., ese hija o hijo, padres, amistades, etcétera.” (Carosio, Alba).

Se presenta entonces la disyuntiva de pensar en términos de moralidad madura asociada a la racionalidad y universalidad, pautas masculinas de la ética, o es escuchar la otra voz que propone tener en cuenta situaciones reales, evitar el daño, tener en cuenta las circunstancias ante todo proteger” (Gilligan, Carol).

Rescatando la afectividad, (el valor de la compasión) se contribuyó a la corrección de las injusticias. Se supera así la ética de la justicia que hace abstracción de las características de individualidad e identidad- se hace tabla rasa de ellas- y pasamos con la ética del cuidado a considerar al “otro” en su singularidad concreta, con particularidades y necesidades propias comprendiéndolas.

Desde la ética de la justicia, cada persona tiene derechos a ser considerada un ser humano igual a los demás. La ética del cuidado y responsabilidad además de tener en cuenta los aspectos comunes a todos los seres humanos, tiene también en cuenta las características inherentes a su personalidad individual” (Moreno, Monserrat). La ética de la justicia carece realmente de solidaridad. Y no humaniza verdaderamente a la sociedad; pero la haría humana si es enriquecida con la ética del cuidado: La ética de la justicia prohíbe tratar injustamente a los demás. Mientras que la ética del cuidado y la responsabilidad impiden abandonar a alguien que se encuentre en situación de necesidad. En esto radica su fortaleza.

La ética del cuidado tiene que ver con situaciones reales, tan reales como las necesidades ajenas, el deseo de evitar el daño, las circunstancias de ser responsable de otro, tener que proteger, atender a alguien. La moralidad como compromiso deriva precisamente de la certeza de que el bienestar, e incluso la supervivencia, requieren algo más que autonomía, primacía del individuo, reconocimiento de derechos, justicia, etc.

La ética del cuidado se propone **como responsabilidad social**, no como una acción individual. Es **un valor público para construir ciudadanía**; el interés por el cuidado de los otros, transformados **en valores Universales** y por lo tanto esperables y deseables en el comportamiento de ambos géneros, es una premisa ética insoslayable para la generación de nuevos y mejores modelos de la sociedad.

Si el feminismo no lucha por la libertad e igualdad de todas las personas estaría repitiendo los mismos sermones-con otra mascara-del androcentrismo.

Concepto

Ética Ciega: concepto que hace referencia a la no percepción de la mujer como sujeto moral, esta exclusión conlleva a su marginación al espacio privado, con lo que se garantiza su invisibilidad.

Al respecto Carol Gilligan apunta “relegar a las mujeres a la esfera privada donde la igualdad es incierta y donde los derechos no tienen vigencia es ignorar la realidad de que precisamente en la esfera privada es donde las mujeres corren mayor riesgo (Ética del cuidado).

Ética del cuidado: Perspectiva no esencialista-las mujeres tienen unos roles derivadas de su biología, y los hombres. Otros derivados de la suya según la cual-el cuidado y la asistencia no son asuntos de mujeres, sino intereses humanos. La ética del cuidado está basada en la comprensión del mundo como una red de relaciones en las que nos sentimos inmersos, y de donde surge un reconocimiento de la responsabilidad hacia los otros. El compromiso hacia los demás es entendido como una acción en forma de ayuda.

Una persona tiene el deber de ayudar a los demás, si vemos una necesidad, nos sentimos obligadas a procurar que se resuelva. Podemos entonces deducir que: la ética del cuidado es la disciplina que se ocupa de las acciones responsables y de las relaciones morales entre personas. Motivadas por una solicitud, y que tienen como fin último lograr el cuidado de sus semejantes o el suyo propio.

Bibliografía

- Alvarado, Guy. **Las cuatro mujeres de Dios: la puta, la bruja, la santa y la tonta.**, Editorial Puresa, Madrid.España.2001
- Carosio, Alba. “La ética feminista: más allá de la justicia”. **Revista venezolana de estudios de la mujer.** Vol 12, N° 18,2007.
- Gilligan, Carol. **La moral y la teoría.** FCE, México, 1985.
- Sara, Sefchovich. **¿Son Mejores Las Mujeres?** Paidós México 2012.

CITAS

- Serrat, Estela: “Ética y Feminismo” revista catedra, Bilbao, 2010 pág., 104.
- Agustín, San: Confesiones, Editorial, verbo divino, Madrid, pág., 621 1992, pág., 400.
- Ibíd.
- Carosio, Alba: Ética y feminismo. pág. 10.
- Serrat, Estela, Ética y feminismo pág. 105
- Madrigal, Ximena: Ética y Feminismo, Ediciones la correa feminista, México, 1994, introducción.
- Lagarde, Marcela: El género revista Univ. De Puebla, N°3, 2011, pág., 24.
- Carosio, Alba: La ética.....pág. 9
- Moreno, Monserrat: “Repensar la ética desde una perspectiva de género. “ En Intervención psicosocial N°1, Univ. De Barcelona, 2000, pág. 40
- López, Teresa: “Ética de la diferencia “Diccionario de ciencias sociales”, Madrid 2004, pág. 11.
- Carosio,Alba: “ La ética....” Pág. 15.
- Ética del cuidado-pag.31

Políticas públicas y las Encuestas de Uso del Tiempo en Panamá

Ana Patiño y Marcelo Araúz

Economistas de profesión y especialistas en estadísticas económicas y sociales

Facultad de Economía de la Universidad de Panamá.

Antecedentes

Las investigaciones del uso del tiempo comenzaron a hacerse a principios del siglo pasado: Londres: 1913, URSS: 1920 y USA: 1920 y 1934. Entre 1965-66 en 11 países, entre ellos Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Hungría, Bulgaria, Polonia, URSS, Estados Unidos, Yugoslavia y Perú, se realizó el Estudio Szalai auspiciado por la UNESCO.

En la década de 1970 se creó la *International Association for Time Use Research*. Durante la década de 1990, en el marco de EUROSTAT, se ha promovido la armonización internacional sobre las EUT. Desde 1995, en 24 países en desarrollo y en 22 países desarrollados, se han completado la recopilación de datos sobre el EUT. A partir del 2000, para las Naciones Unidas, la medición del tiempo y su utilización constituye una de las prioridades de investigación, sobre todo en las cuestiones de género y en la medición del trabajo remunerado y no remunerado.

En el caso de Panamá, con el objetivo de investigar el tiempo que hombres y mujeres dedican a las labores domésticas no remuneradas, a fin de valorizar el aporte económico de estas actividades, además de conocer las inequidades de género en la carga de trabajo global, se realizó en Panamá del 10 de octubre al 8 de noviembre del año 2011, la primera Encuesta de Uso del Tiempo, por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), de la Contraloría General de la República. La EUT se aplicó a un total de 3,700 viviendas panameñas distribuidas en las áreas urbanas a nivel provincial, exceptuando la provincia de Darién.

Un nutrido y variado conjunto de encuestas de uso del tiempo se han aplicado en distintos países de África, Asia y América Latina. En esta última región y específicamente en Centroamérica, se han llevado a cabo estas iniciativas en cinco (5) países: Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en los cuales han surgido interesantes y beneficiosas políticas públicas que afectan de forma positiva tanto a mujeres como a hombres, tomando como referencia estos estudios.

Las investigaciones desarrolladas con el fin de visibilizar el aporte de las mujeres desde la esfera doméstica y su contribución económica al crecimiento de los países, tiene una larga tradición en la economía feminista. Desde que los primeros estudios sobre el trabajo de subsistencia identificaron esta actividad económica de mujeres y varones, el trabajo no remunerado entró en la escena de los debates sobre el desarrollo.

En todos estos desarrollos conceptuales, el proyecto de visibilización de la contribución económica de las mujeres ha puesto en cuestión la definición de “trabajo productivo” y los límites mismos de lo que se entiende por “economía”.

Planteamiento del problema

En Panamá aún no existe una política clara que reconozca el aporte de las mujeres, desde la esfera doméstica, al desarrollo económico, dado que no se contaba con los datos o evidencia estadística que demostraran ese aporte. Es a través de la EUT que, una vez aplicada y sus datos recogidos en el año 2011, que se puede conocer dicha situación.

Por ello, no solo basta con aplicar el instrumento de las EUT para obtener los datos, sino su correspondiente análisis para contribuir, a partir de los resultados, en la formulación de políticas públicas que contribuyan a lograr el bienestar en términos de equidad y justicia social, las cuales, además, estén en consonancia con el Plan Nacional de Gobierno 2010-2014 y se encuentren enmarcados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Consideramos que las propuestas de políticas públicas focalizadas y dirigidas a impactar en el sector laboral, fortalecerán la capacidad económica de las mujeres, como mecanismo idóneo para la obtención de ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de las mismas. Se espera que las políticas propuestas impulsen acciones que favorezcan de manera positiva el desarrollo humano.

Objetivos

Objetivos Generales:

Generar información sobre las EUT y su relación con el trabajo doméstico no remunerado y las condiciones de vida de las mujeres en Panamá, para identificar cambios legislativos y líneas de políticas públicas prioritarios frente al tema.

Objetivos Específicos:

- Captación de estadísticas con información sobre la división del trabajo (roles) entre personas de ambos sexos y las proporciones de trabajo remunerado y no remunerado que realizan mujeres y hombres.
- Identificar las políticas públicas existentes que promueven la equidad de género en materia laboral.
- Visibilizar el aporte económico de las mujeres desde la esfera doméstica.
- Identificar los resultados y/o experiencias de aplicaciones de EUT en economías de América Latina.
- Analizar e incorporar las estadísticas de la EUT para la toma de decisiones e iniciativas de políticas a proponer para la equidad social.
- Fortalecer las capacidades de la academia para la generación y uso de información estadística con enfoque de género.

Abordaje conceptual

La Encuesta de Uso del Tiempo nos permite obtener datos confiables para la medición del tiempo que utilizan las personas en sus actividades productivas de Mercado y particularmente

en las de No Mercado (Trabajo Doméstico No Remunerado y de cuidado de otras personas), el tiempo dedicado a los estudios o capacitación, el tiempo libre y el tiempo que consumen en sus necesidades personales. La división sexual del trabajo determina el desempeño en otros espacios de la vida. Se puede señalar que la manera en la que se socializa, distribuye, valora y jerarquiza las actividades por sexo (roles de género), condicionan las formas en que las personas usan su tiempo. El tiempo empleado en el trabajo doméstico no remunerado, afecta las oportunidades de las personas, para dedicarle tiempo al trabajo remunerado, a la formación y superación personal, al esparcimiento, al descanso y la atención personal. En este sentido, la Dra. Mercedes Pedrero puntualiza que:

“Las EUT recaban información del uso que los individuos hacen de su tiempo distribuido en actividades productivas, de formación, esparcimiento y atención a sus propias necesidades vitales como alimentarse y descansar; y de manera específica el tiempo dedicado al trabajo doméstico, lo que permitirá traducirlo a valor económico. Esto demostrará la importancia del mismo al hacerlo visible en las estadísticas, porque su invisibilidad es uno de los orígenes de las inequidades de género. Asimismo, conocer cómo distribuyen su tiempo las personas, permitirá ver diferencias de la calidad de vida y oportunidades que tienen de manera individual, tanto dentro del hogar como en la sociedad, de acuerdo a su perfil socio-demográfico...”

Análisis de los resultados

Los resultados referentes al tiempo total dedicado a las diversas actividades señaladas en la encuesta, puede verse que, en primera instancia está el tiempo dedicado a las actividades para atender necesidades personales, el cual representa el 40.4% de las horas semanales totales; continua el trabajo para el mercado con un 15.6%; le sigue el tiempo dedicado a la familia y sociabilidad con un 11.3% y luego las actividades de tiempo libre con un 11.2%. En conjunto, estas cuatro actividades absorben el 78.5% del tiempo utilizado por la población de 15 y más años de edad, miembros del hogar, en la semana.

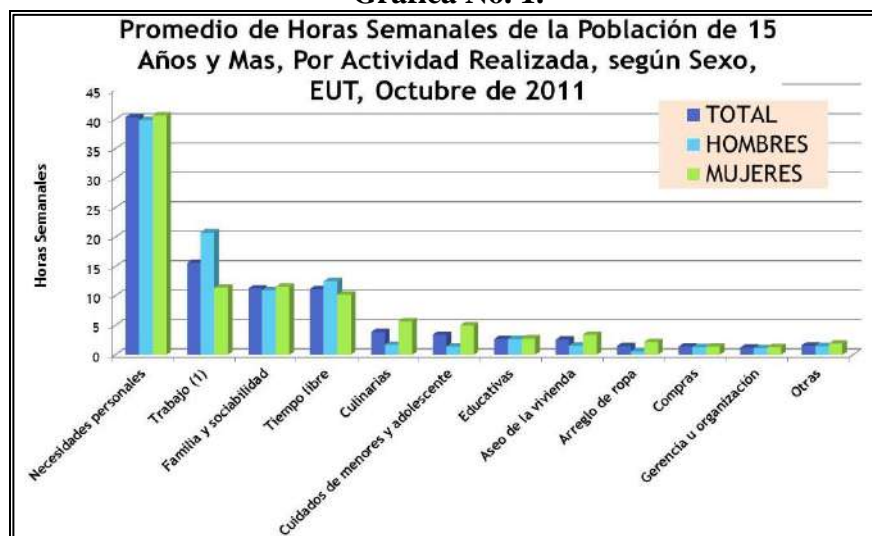
En cuanto a la distribución por sexo, se observa que las mujeres utilizan casi un 1% más del tiempo que los hombres en atender sus necesidades personales, 39.9% y 40.7% del tiempo respectivamente, mientras que en actividades denominadas para el mercado, los hombres utilizan casi el doble del tiempo que las mujeres: 20.8% los hombres contra 11.4% de las mujeres. Con respecto al tiempo dedicado a familia y sociabilidad y a actividades de tiempo libre, ambos grupos muestran una relativa homogeneidad en el uso del tiempo en términos relativos.

Cuadro No.1. DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS HORAS SEMANALES DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, POR SEXO. EUT AÑO 2011

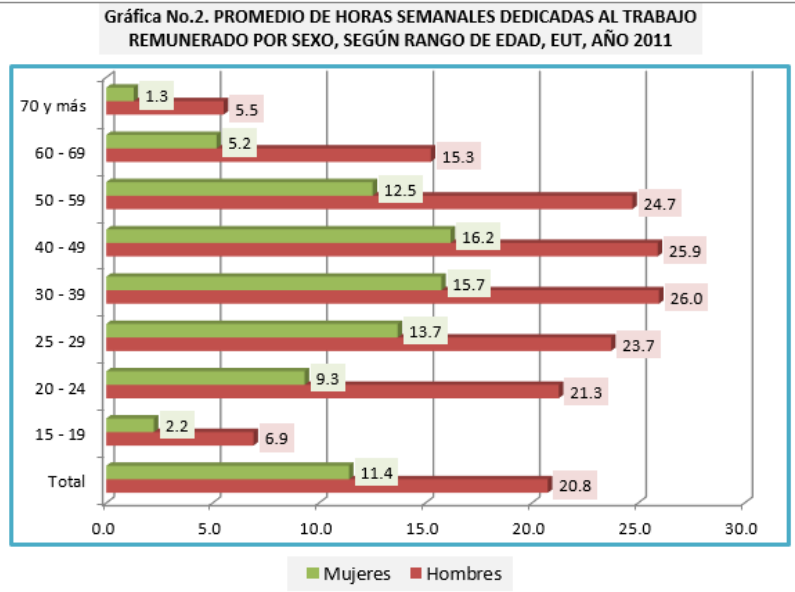
ACTIVIDAD REALIZADA	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Necesidades personales	40.4	39.9	40.7
Trabajo para el mercado	15.6	20.8	11.4
Familia y sociabilidad	11.3	11.0	11.6
Tiempo libre	11.2	12.5	10.2
Culinarias	3.9	1.7	5.7
Cuidados de menores y adolescente	3.4	1.4	5.0
Educativas	2.7	2.7	2.8
Aseo de la vivienda	2.6	1.6	3.4
Arreglo de ropa	1.5	0.6	2.2
Compras	1.4	1.3	1.4
Gerencia u organización	1.2	1.1	1.3
Ayudas gratuitas a otros hogares o indigentes	0.6	0.3	0.9
Agropecuarias	0.2	0.3	0.1
Construcción y reparaciones	0.2	0.3	0.1
Trabajo voluntario	0.2	0.2	0.2
Cuidado a discapacitados	0.2	0.1	0.3
Búsqueda de trabajo (1)	0.1	0.2	0.1
Cuidado de enfermos no crónicos y otros	0.1	0.1	0.2
Otras actividades	0.0	0.0	0.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, EUT, Octubre de 2011

Gráfica No. 1.



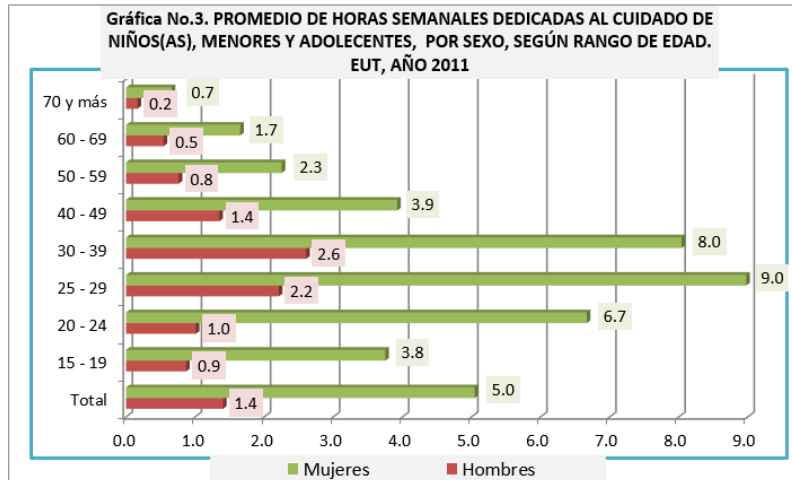
Las diferencias de dedicación de tiempo, por sexo, se puede apreciar que la proporción de tiempo dedicado a las actividades culinarias, al cuidado de menores y adolescentes, al aseo de la vivienda y al arreglo de ropa, es notoriamente mayor en las mujeres con respecto a los hombres. En ese sentido, se observa que las mujeres dedican el 5.7% del tiempo a actividades culinarias contra un 1.7% de los hombres; el 5.0% del tiempo a cuidados de menores y adolescentes en contraste con el 1.4% que dedican los hombres; el 3.4% al aseo de la vivienda en contraste con un 1.6% que dedican los hombres. De igual forma, en arreglo de ropa las mujeres dedican un 2.2% del tiempo, mientras que los hombres solo destinan el 0.6% del tiempo.



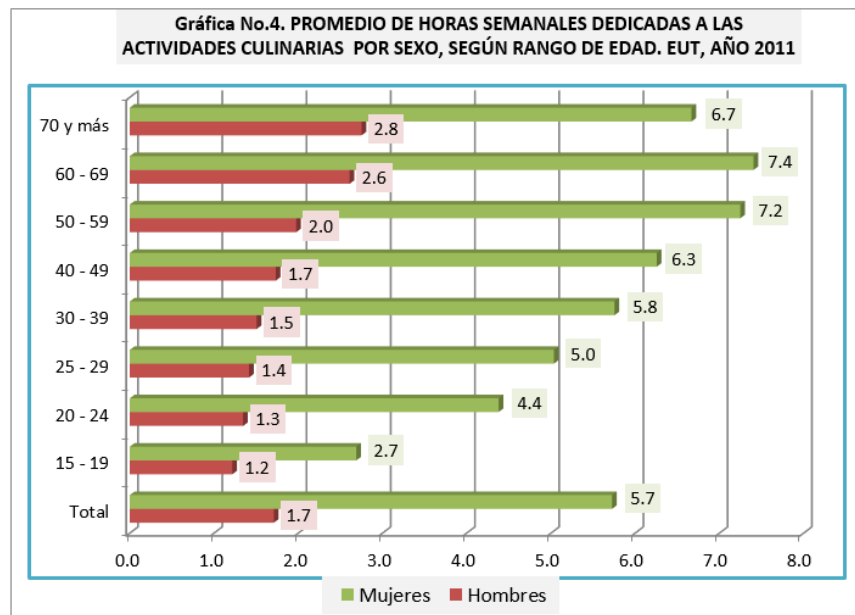
Al analizar la información por sexo de cada actividad, se puede observar que en el trabajo remunerado, el tiempo utilizado por los hombres es de 60.1%, mientras que el de las mujeres alcanza el 39.9%; en las actividades culinarias los hombres participan con un 19.8% y las mujeres con un 80.2%; en aseo de las vivienda 28.3% para los hombres y 71.7% para las mujeres; en cuidado a enfermos no crónicos, los hombres representan el 23.7%, mientras que las mujeres constituyen el 76.3%; en el cuidado de menores y adolescentes la participación de los hombres es de tan solo 18.7% y en las mujeres de 81.3% respectivamente; en el cuidado a discapacitados los hombres representan sólo el 27.6% y las mujeres el 72.4%.

El análisis desde la variable de participación en las actividades de la población de 15 y más años de edad, los resultados indican que en las actividades culinarias, la tasa total es de 83.6%, siendo la de los hombres de 71.2% y 94.0% las mujeres; este comportamiento estructuralmente es similar para las actividades de aseo de la vivienda. En compras, gerencia y organización, al igual que en familia y sociabilidad y tiempo libre, la tasa se muestra bastante equilibrada, dentro del nivel relativo que presentan.

En referencia a la horas destinadas a actividades domésticas, como las culinarias, aseo de la vivienda, construcción y reparaciones, arreglo de ropa, compras, gerencia u organización, cuidado de menores y adolescentes, cuidado de enfermos no crónicos y cuidado a discapacitados, se puede observar que el exceso de horas semanales de las mujeres es de 189.3% horas con respecto a la de los hombres, siendo esta condición más sensitiva en las actividades culinarias con una variación de 304.3%, arreglo de ropa con un 351.3%, cuidado a menores y adolescente con un 334.4%, seguido del cuidado de enfermos no crónicos y el cuidado a discapacitados.

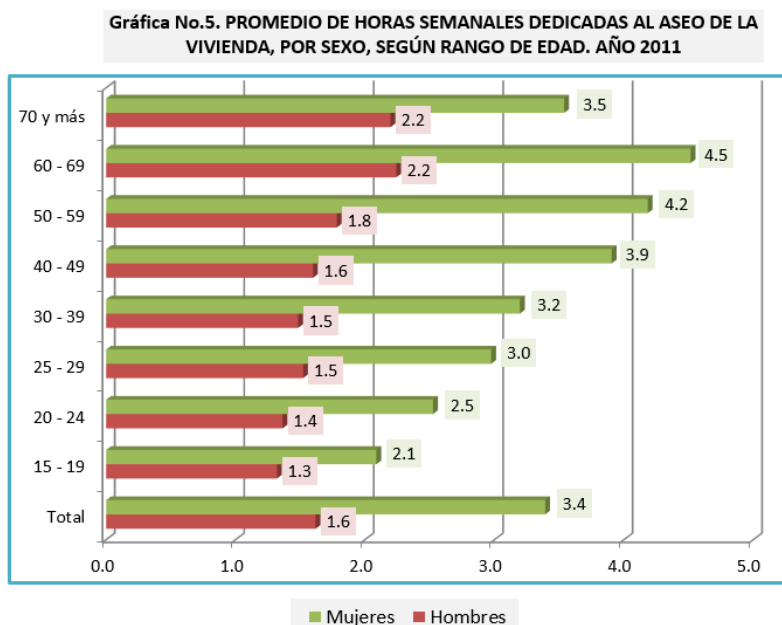


El comportamiento reflejado se muestra prácticamente de la misma forma por los grupos de edad y por sexo considerados, en las subsiguientes gráficas. Por ejemplo, en las actividades educativas, favorablemente ambos, tanto el hombre como la mujer dedican prácticamente la misma cantidad de horas, una mínima diferencia en la cual la mujer dedica el 2.8% del tiempo y los hombres presentan una dedicación del 2.7%; estos resultados son similares en cuanto a actividades de gerencia del hogar y compras para el hogar. En resumen, el comportamiento estructural por sexo y grupo de edad evidencia que el tiempo que los hombres dedican al trabajo es superior con relación a las mujeres, lo que está estrechamente vinculado con el hecho de que su participación en el mercado laboral es superior; mientras que en actividades tales como necesidades personales, familia y sociabilidad, las diferencias por sexo son menores.



Se puede observar que en el rango entre los 20 y los 59 años de edad, obviamente el rango de edad económicamente activa, es donde se da la mayor participación de los encuestados en el trabajo remunerado, periodo en que se observa su más alto valor en el rango entre 30 y 39 años, con 26.0 horas los hombres y 15.7 horas las damas, generando un promedio de 20.3 horas.

Por su parte, la relación de participación en las actividades de cuidado de niños(as) y adolescentes también muestra más dedicación entre las edades de 20 a 49 años de edad, pero la propia participación es inversa, es decir, aquí la mayor presencia la tienen las mujeres, con una mínima presencia de los hombres, como en el rango de 25 a 29 años, donde las mujeres dedican 9.0 horas a dichas tareas mientras que los hombres solo dedican 2.2 horas, lo cual da un promedio de 6.1 horas a la semana.

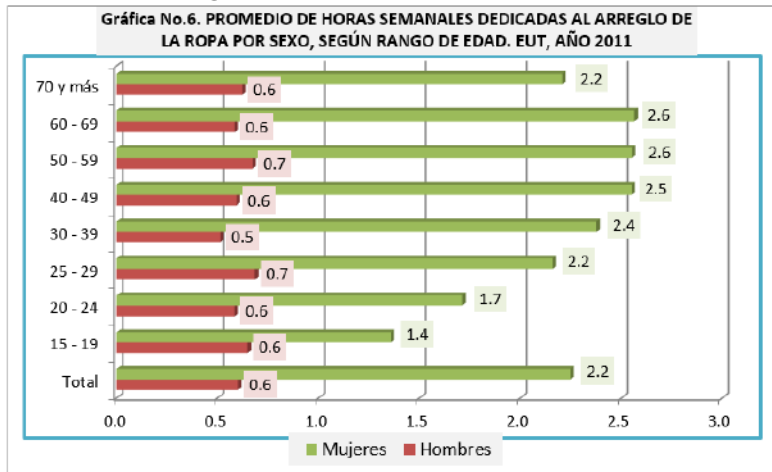


El fenómeno observado, con respecto a las actividades culinarias muestra que, a medida que se tiene más edad, se dedica más tiempo a esta tarea en el hogar, algo que se explica por el hecho de que muchas de estas tareas son realizadas por las personas mayores, en especial las abuelas y en menor medida, los abuelos. Allí se aprecia que mientras las damas jóvenes de 15 a 19 años utilizan apenas 2.7 horas en esta tarea, las damas de 60 a 69 años utilizan alrededor de 7.4 horas a la semana cocinando. Los hombres a su vez, participan menos que las mujeres, como se ha señalado antes, en todos los rangos de edad. El promedio de esta actividad está en 3.9 horas en total.

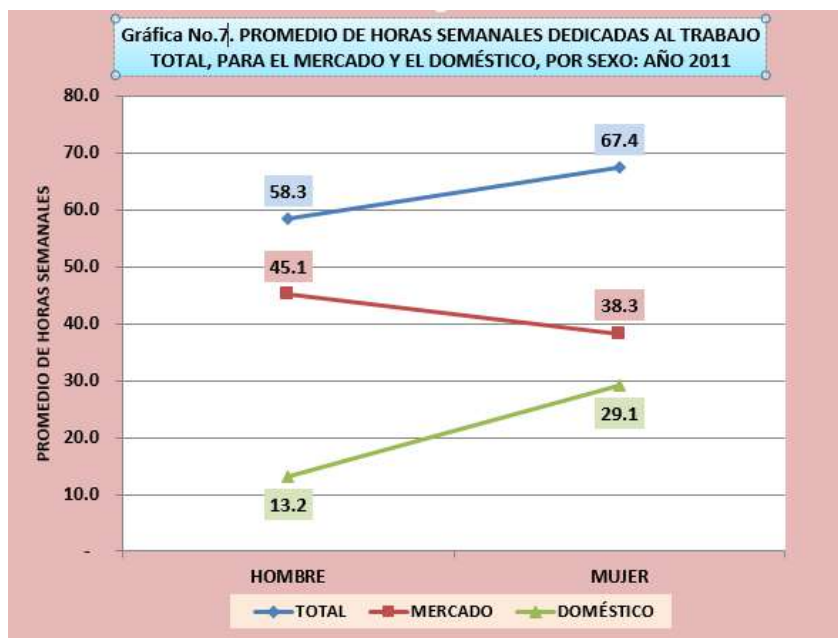
En lo referente a las actividades de aseo de la vivienda, se registra un comportamiento similar al de las actividades culinarias, donde las mujeres aumentan su participación en el promedio de horas a la semana, a medida que tienen más edad. Así, mientras las mujeres jóvenes entre 15 y 19 años solo utilizan 2.1 horas en ello, las damas de 60 a 69 años dedican 4.5 horas a asear la vivienda. De igual forma, los hombres participan menos que las mujeres en estas tareas del hogar, en todos los rangos de edad. El promedio total semanal es de 2.6 horas para esta actividad.

Con respecto al tiempo dedicado a las actividades de cuidado de la ropa, la situación se perfila más o menos igual, por rango de edad, que las dos tareas anteriores: a medida que las damas tienen más edad, dedican más tiempo a esta actividad: las damas en el rango de edad de 15 a 19 años solo utilizan 1.4 horas mientras que las de 60 a 69 años, dedican alrededor de 2.6 horas a ello. Como dato adicional, en esta actividad los hombres participan menos que las mujeres, pero este tiempo de dedicación no cambia de manera importante con el tiempo, el cual se

mantiene en alrededor de 0.6 horas a lo largo de todos los rangos de edad. El promedio para esta actividad se ubica en 1.5 horas a la semana.



En la obtención de los resultados finales, se observa que la tasa de participación para el mercado, disminuye tanto en hombres como en mujeres, evidenciando la participación real, según el tiempo dedicado a esta actividad. En el caso de los hombres, varía en 6.8%, pasando de 79.0% a 72.2%; en tanto que, en las mujeres, la disminución es de 7.7% y varía de 51.8% a 44.1%. Al integrar el total de horas semanales del trabajo para el mercado y el trabajo doméstico, se observa que las mujeres tienen una carga global de trabajo superior a la de los hombres. Ello es así, al comparar el promedio de horas totales entre hombres y mujeres: los datos reportan 58:34 horas versus 67:39 horas respectivamente. La diferencia de 9:05 horas permite concluir que los hombres disponen de mayor tiempo que las mujeres para realizar otras actividades. La participación de los hombres en el mercado de trabajo supera la de las mujeres, mientras que las tasas para el trabajo doméstico muestran un comportamiento diferente en el sentido de que son las mujeres las que registran mayor participación en esta actividad.



Propuestas de Políticas Públicas

En la octava Reunión Internacional sobre Estadísticas de Uso de Tiempo y Políticas Públicas realizada en el año 2010, se aprecia que gran parte de las EUT desarrolladas en la región latinoamericana tienen como uno de sus objetivos explícitos, orientar la toma de decisiones en las políticas públicas.

Sin embargo, este cometido se ha cumplido tan solo en algunos casos. Las EUT llenan un importante vacío como instrumento técnico dirigido a apoyar una reivindicación política de ejercicio de derechos. Así lo entiende la Plataforma de Acción de Beijing que consigna una serie de compromisos para avanzar en esta materia, en respuesta a los cuales, en el año 1997, Naciones Unidas propone la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas de Uso de Tiempo (ICATUS).

La importancia de las EUT para políticas de igualdad deriva de que en el uso del tiempo es donde las desigualdades se materializan –la vida es el tiempo–, y estas desigualdades son, a la vez, causa de otras variadas formas de injusticia, pues dependiendo del tiempo de que disponga cada persona, varían sus oportunidades de participación laboral, política, comunitaria, su calidad de vida y hasta su salud.

La visibilización del trabajo no remunerado que posibilitan las EUT es un requisito para su redistribución, que debe ser abordada desde distintas políticas sectoriales y desde las políticas integrales de cuidado. Las EUT además proporcionan evidencias sobre las necesidades de la población, permitiendo su cuantificación, lo que puede ser usado en presupuestos públicos más eficientes y para fijar líneas de base en los procesos de evaluación de la eficiencia de las políticas públicas.

El Informe de Flavia Marco Navarro (CEPAL, 2012), nos da luces de algunos ejemplos de la necesidad de datos provenientes de las EUT en las políticas sectoriales. En este sentido, Marco Navarro señala que el objetivo es que las políticas de cuidado se diseñen e implementen basadas en la corresponsabilidad de las familias, el Estado y el mercado, combinando transferencias económicas y servicios sociales de calidad que contribuyan tanto a la integración social de colectivos dependientes como a reparar la injusticia de género en las relaciones de cuidado.

El empleo

La relación entre trabajo no remunerado y empleo es directa, pues el tiempo destinado al primero es inversamente proporcional al tiempo que puede dedicarse al segundo. De manera que las políticas laborales y de mercado de trabajo activas deberían tomar en cuenta esta realidad, pero no para promover empleos para mujeres a media jornada, sino para articularse con otras políticas sectoriales y fomentar la redistribución del trabajo del cuidado no pagado y promover prácticas laborales y organizativas más equitativas.

Al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá (MITRADEL) debe quedarles clara la interrelación entre empleo y trabajo no remunerado. En el mismo sentido, la experiencia de los países en desarrollo asiáticos ha mostrado que las EUT permiten captar

los trabajos externalizados, a domicilio y de subsistencia de mejor manera que las tradicionales encuestas de empleo (Esquivel y otras, 2008). Asimismo, los datos más generales de EUT deben ser considerados en los programas de empleo público, previniendo que la necesidad de tomar en cuenta la realidad de las mujeres en las políticas no debe contribuir al reforzamiento de roles de género ya la mantención de la actual distribución de uso de tiempo en los hogares. Además, estos datos deberían ser un fundamento para impulsar desde el Estado una mayor participación de los varones en el cuidado y la crianza, mediante, por ejemplo, licencias de paternidad, que hacen parte de las políticas laborales.

La seguridad social

En América Latina, el empleo es la vía de acceso a la Seguridad Social y dado que el tiempo de trabajo no remunerado determina una inserción laboral desventajosa para las mujeres, determinará también su precaria situación en la Seguridad Social; o directamente la exclusión de la misma de quienes no tienen acceso al empleo por dedicarse exclusivamente a lo no remunerado.

El aporte de las mujeres a la economía de los países y de los hogares mediante su trabajo no remunerado –visibilizado a través de las EUT– debería ser usado para integrar a quienes se dedican exclusivamente al cuidado y el trabajo doméstico a la Seguridad Social: derecho a las pensiones y jubilaciones, a la seguridad social en salud e incluso a los seguros de accidentes de trabajo. El valor económico promedio generado por una ama de casa al mes con su trabajo no remunerado debería servir de base para esta integración (UNESCAP, 2004). Del mismo modo, la visibilización de este trabajo debe sustentar una partición equitativa de los fondos previsionales al momento del divorcio o la separación.

La pobreza

El análisis de los resultados de las EUT en el marco de las políticas para la pobreza posibilita un tratamiento más integral y multidimensional de la problemática, permitiendo incorporar dimensiones como la pobreza de tiempo. La pobreza de tiempo alude entonces a una carencia, un déficit del mismo que afecta la libertad. No obstante, la visión de la pobreza como carencia de ingresos o recursos por debajo de cierto umbral, no permite ver la asignación de tiempo en los hogares, aun cuando para alcanzar el consumo equivalente a la no pobreza, se requiera acudir a la producción doméstica: los estándares oficiales no miden adecuadamente las necesidades de los hogares (Féres, 2010).

La pobreza de tiempo representa entonces una dimensión fundamental que atraviesa transversalmente los componentes del desarrollo (Féres, 2010). El análisis conjunto del UT, la pobreza de tiempo y la pobreza de ingresos permitiría evaluar los impactos de intervenciones específicas, así como de las políticas macroeconómicas, además de poder usarse para la programación social en general.

A pesar de lo expuesto, la pobreza de tiempo no es considerada aun en las políticas de alivio a la pobreza. No obstante, las EUT pueden ser de mucha utilidad incluso en aquellas iniciativas centradas en la pobreza de ingresos. Las políticas de alivio a la pobreza de ingresos han experimentado un cambio de enfoque en las dos últimas décadas, aplicando programas

de amplia cobertura, con modalidades y objetivos diversos que abarcan la provisión de servicios y las transferencias ingresos, en ocasiones condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos. Estas iniciativas están orientadas principalmente a las mujeres y han tenido como efectos no previstos su empoderamiento y reconocimiento social, pero también en muchos casos consideran a éstas como gestoras intermediarias entre las familias y el Estado, asumiendo la elasticidad de su tiempo (Montaño, 2004).

La salud

En la actualidad, en gran parte de la región, la familia sigue siendo el espacio intermedio entre el ciudadano o ciudadana y el sistema sanitario; en este espacio las mujeres resuelven las necesidades no solo de curación y rehabilitación sino sobre todo de prevención. Esto debe visibilizarse con las EUT y debe ser considerado por los decisores de políticas del área. Este indicador debería fundamentar la adopción de medidas que contribuyan a incrementar la cobertura de las mujeres “inactivas”, es decir, de aquellas que no están insertas en el mercado laboral.

Asimismo, el dato de tiempo dedicado al cuidado de personas enfermas en la familia debe ser necesariamente tomado en cuenta en las políticas de salud y, en un futuro, las variaciones al respecto a través de los años. Cabe destacar la conveniencia de que las EUT contemplen por separado tiempo dedicado al cuidado de personas enfermas y de aquellas que tienen limitaciones físicas o mentales, como por ejemplo lo hace la EUT de Ecuador de 2007, pues en ambos casos se trata de trabajo en salud, pero con distintas características.

La educación

En términos generales, las políticas educativas tienen la finalidad de materializar el ejercicio del derecho a la educación con carácter universal y calidad. La relación entre las políticas de educación y el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres es directa pues de lo que no se hacen cargo el Estado o el mercado –cuando los ingresos lo permiten– tienen que hacerse cargo las mujeres. Respecto al uso de las EUT, al Ministerio de Educación pueden presentársele datos sobre UT de niños y niñas, por ejemplo, para evaluar la reproducción de la división sexual del trabajo y su repercusión en los objetivos de las políticas educativas. También sería necesario considerar el tiempo de cuidado por parte de adultos, destacando la importancia de no recargar a las madres al momento de diseñar estrategias educativas.

Por lo mismo, los datos presentados deben acompañarse de argumentos para reivindicar una mejora de la calidad y cobertura tanto de la educación inicial institucionalizada (0 a 4 años) como de la educación pre-escolar (4 y 5 años) y para ir avanzando hacia la ampliación de la jornada escolar. Cabe destacar que las EUT de México y Uruguay preguntan sobre la asistencia de niños y niñas a guarderías y en el primer caso, además, sobre programas sociales para este fin. Esta pregunta posibilita no solo el dato de cobertura de la educación inicial, sino también la evaluación de políticas en la materia.

Conclusiones

- Los avances en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se han registrado en todas las grandes regiones del mundo, pero éstos no las han liberado del

trabajo doméstico. A pesar de los avances tecnológicos, la necesidad de realizar trabajo doméstico persiste y recae sobre todo en las mujeres, aunque cabe señalar que la participación masculina en este ámbito ha aumentado recientemente.

- En el caso de la EUT de Panamá, con respecto a la participación de las distintas actividades, en primera instancia se ubica el tiempo dedicado a las actividades para atender necesidades personales, el cual representa el 40.4% de las horas semanales totales; le sigue el tiempo dedicado al trabajo para el mercado con un 15.6%; luego aparece el tiempo dedicado a la familia y sociabilidad con un 11.3% y la siguiente son las actividades de tiempo libre con un 11.2%.
- Con respecto al trabajo remunerado, la diferencia sigue siendo amplia ya que el tiempo utilizado por los hombres en ello es de 60%, mientras que el de las mujeres alcanza el 40%; en las actividades culinarias los hombres participan con un 20% y las mujeres con un 80%; en aseo de la vivienda, 28% para los hombres y 72% para las mujeres; en cuidado a enfermos no crónicos, los hombres utilizan el 24% de su tiempo, mientras que las mujeres consumen el 76%; en el cuidado de menores y adolescentes, la participación de los hombres es de tan solo 19% y en las mujeres de 81% y en el cuidado a discapacitados, los hombres utilizan sólo el 28% de su tiempo y las mujeres el 72%.
- Los hombres participan menos e invierten menos tiempo en la generalidad de las actividades domésticas consideradas, las cuales aparecen segmentadas, prevaleciendo los estereotipos de género. Las actividades de cuidado se posicionan entre las que más tiempo consumen a mujeres y hombres, sin embargo, el tiempo de dedicación es mayor entre las mujeres y también lo es su participación.
- La condición de trabajadoras remuneradas de las mujeres no las libera de destinar tiempos considerables a las labores domésticas. Cualquiera sea la duración de la jornada laboral, ellas dedican mucho más tiempo que los varones a estas actividades, el cual se acrecienta cuando existen niños en edad preescolar en el hogar, mientras que el de los varones tiende a permanecer invariante, verificándose la misma tendencia en todos los países.
- Se requiere de políticas que sean más eficaces para el logro de la conciliación entre trabajo y familia, teniendo en cuenta que se enfrenta un problema cultural profundo frente a los cambios en el mundo laboral y familiar y la persistencia de modelos culturales muy arraigados que surgieron de un modelo familiar y laboral de hace dos siglos.
- Es necesario utilizar los resultados de las EUT de Panamá, específicamente en referencia al tiempo dedicado al trabajo doméstico, como única vía para su valoración económica, ya que, al no existir, en este momento, otra medida que puede utilizarse para cuantificar el trabajo doméstico, es el tiempo la que permite realizar las mejores estimaciones aproximadas.

Bibliografía:

- **Informe sobre la planificación y ejecución de la Encuesta de Uso del Tiempo en Panamá.** Instituto Nacional de Estadística y censo de la Contraloría General de la República de Panamá, marzo de 2013
- Flavia Marco Navarro. “*La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas*”. División de Asuntos de Género Santiago, octubre de 2012 Publicación de las Naciones Unidas ISSN 1564-4170 LC/L.3557 Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2012. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile
- Mercedes Pedrero: **Valor Económico del Trabajo Doméstico en México**, 2009; página 100
- Carrasco, C, Alabart, A, Mayordomo, M y Montagut, T. (1997). **Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español**, Instituto de la Mujer, Serie Estudios, N° 51, Madrid.
- **Encuesta de Uso del Tiempo**, noviembre de 2011, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá.
- **Censo Nacionales De Población y Vivienda 2000 y 2010**, Junio de 2010, Dirección de Estadísticas y Censo, Contraloría General De La República.

Desafíos en la protección internacional de los derechos humanos de las mujeres en relación a la dinámica de las migraciones mixtas y el derecho al refugio

Por Eyra Harbar Gómez

La imagen de una pequeña barca a la deriva en medio del océano pone en relieve las penosas cuestiones fundamentales referidas al complejo fenómeno de la migración irregular y suscita preguntas como las siguientes: ¿Quiénes van en la barca? ¿Qué motivaciones tienen? ¿Qué necesidades tienen? ¿Cuál es su estatuto jurídico? ¿A quién incumbe la responsabilidad sobre estas personas?

Los retos de la migración irregular: Encarar los flujos migratorios mixtosⁱ

Introducción

Conviene a este artículo abordar el tema de la protección internacional vinculado a la dinámica de los flujos mixtos y el derecho al refugio, particularmente en cuanto a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres frente a este fenómeno en Panamá. Se plantea la presente aproximación en cuanto el marco jurídico dispuesto para la atención y cumplimiento de las medidas de protección internacional frente al arribo de personas procedentes de los países fronterizos a Panamá y de lugares cada vez más alejados de la región, representando un reto para las instituciones dirigidas a atender estas materias, así como para el conjunto de actores involucrados en el tema. Esta dinámica continúa aconteciendo en la región latinoamericana, requiriéndose una identificación de los casos que necesitan la debida atención, especialmente en los casos individuales de mujeres que podrían llegar a ser consideradas para el derecho al refugio, o bien, reconocerse como víctimas de la trata de personas.

Garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres

A nivel de los instrumentos jurídicos adoptados por los Estados, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 la protección internacional expresa la necesidad de establecer un sistema de normas y procedimientos que coadyuven al resguardo de los derechos y libertades individuales. De tal manera lo establece el Preámbulo de la Declaración al considerar que es *esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho.*ⁱⁱ En igual sentido, fueron aprobados instrumentos para su tutela universal como un avance hacia este propósito de protección, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Este compromiso es reiterado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (1993), al señalar que *la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional, además de requerirse un análisis exhaustivo del sistema internacional de derechos humanos y de los mecanismos de protección de los derechos humanos.* A la vez reafirma la obligación de protección de los derechos humanos por parte de los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, comprometiéndose los principios de indivisibilidad, interrelación e interdependencia de estos derechos; es decir, que el cumplimiento y promoción de unos están

vinculados a los demás, así como la violación o privación de un derecho afecta el ejercicio y desarrollo de los otros. Confirma su Declaración que *los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales*ⁱⁱⁱ. Lo anterior reitera para el país, la necesidad que se cumplan las disposiciones ya establecidas en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y su Protocolo, así como los principios reconocidos en las Cumbres Mundiales sobre la Mujer y otros relacionados a su avance.

No obstante, es necesario considerar el alcance y efectiva garantía de protección ante los nuevos retos que confronta el Estado. Ello con miras a distinguir las fortalezas en la aplicación de dichas salvaguardas jurídicas para los derechos humanos o, en su defecto, crear las condiciones y mecanismos para su aumento y consolidación, a fin de procurarlas en un escenario en donde actores no estatales cuentan con mayor capacidad y recursos (medios de comunicación, corporaciones, organizaciones internacionales, la banca multilateral)^{iv}. En igual sentido, no puede soslayarse el alcance y mecanismos con los que se articula dicha protección ante la comisión de modalidades delictivas que se manifiestan agresivamente sobre los derechos humanos de las mujeres, como lo son las vinculadas al tráfico y trata de personas, así como la violencia de género que resulta del conflicto armado. Cobra igual importancia distinguir la lucha de los Estados en contra el terrorismo a partir de 2001, en donde su soberanía se visto reconfigurada en favor a la cooperación con la comunidad internacional^v, afectando en ciertos casos el ejercicio y la exigencia de los derechos humanos.

El tema de las migraciones humanas no está exento a estas dinámicas que implican nuevas restricciones para el desplazamiento, así como del establecimiento de regulaciones para el tratamiento de la movilidad transfronteriza con miras a un mayor control (mayores requisitos para los visados, restricciones para el traslado aéreo, terrestre, y otros). De hecho, es uno de los temas centrales en los estudios realizados en esta materia, pues es *parte de la gran paradoja entre una amplia liberalización de la circulación de capitales y bienes, mientras ser restringe la movilidad de la fuerza de trabajo y de las personas mediante la implementación de medidas de control respectivas*^{vi}.

Dentro del marco de la protección, situación especial ocupa el refugio. Este es un tema vigente. Se distingue, dramáticamente, porque las personas refugiadas se han desplazado de su lugar de origen de manera forzada por motivos de persecución política, religiosa, nacional o étnica, social o racial, y se encuentran en una posición vulnerable. Al presente, se calcula que unos 14 millones de refugiados viven fuera de su propia nación, es decir, alrededor del 7% de los migrantes del mundo^{vii}.

La Organización de las Naciones Unidas asume un rol protagónico en la protección de refugiados desde la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el 14 de diciembre de 1950, con el propósito de brindar protección internacional y encontrar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados. Aunque se consideró que el establecimiento de dicha instancia sería temporal al encontrarse pronta respuesta a los principales problemas en postguerra, el fenómeno persiste, aumentando en número y complejidad en muchas partes del mundo. De hecho, algunos autores han descrito el siglo XX como *el siglo del refugio*^{viii}. Si bien tales experiencias de horror y tragedia, podrían haber rectificado el rumbo de los acontecimientos para la civilización, *la humanidad*

ha aprendido a vivir en un mundo en el que la matanza, la tortura y el exilio masivo han adquirido la condición de experiencias cotidianas que ya no sorprenden a nadie^{ix}.

El instrumento jurídico que desarrolla lo concerniente este tema es la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. Su Preámbulo se afirma en los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobadas años antes, a la vez que reconoce el carácter social y humanitario del problema de las personas refugiadas. Los principios de la protección internacional en este sentido, deben ser asegurados por el Estado donde se solicita el refugio, el ACNUR y la cooperación de otras instancias vinculadas a la atención de los derechos humanos, principalmente a fin de garantizar el acceso a solicitar el refugio, la no sanción por ingreso ilegal o irregular, la no discriminación y, fundamentalmente, el principio de no devolución. Este último es la piedra angular del refugio, porque consiste en *la obligación fundamental de los Estados de abstenerse de retornarlos a países donde su vida o libertad pudieran estar en peligro*^x (principio de no devolución o *non refoulement*).

Ello consiste en que las personas refugiadas gozan primordialmente de protección para no ser regresados al país en el cual enfrentan un riesgo de persecución^{xi}. De igual forma, se garantiza el acceso al territorio y a un procedimiento para la determinación del estatuto de refugio, así como el derecho a la seguridad física en el país de acogida, el acceso a la justicia, al movimiento, satisfacer necesidades materiales, entre otras.

Cuando hablamos de la determinación del estatuto de refugiado, nos referimos al examen por parte de las autoridades gubernamentales o del ACNUR^{xii}, sobre si una persona que presentó una solicitud de refugio o que haya expresado de alguna manera su necesidad de acogerse a la protección internacional, cuenta realmente con la necesidad de protección internacional como refugiada. Es decir, si su situación se apega a los criterios contenidos en la definición de refugiado, a los efectos de la Convención, *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él*^{xiii}.

Panamá acoge dicho espíritu y lo enmarca en su normativa. La disposición vigente para esta materia es el Decreto Ejecutivo No. 23 del 10 de febrero de 1998, según el cual toda persona que cumpla con lo establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo, tiene derecho a solicitar protección dentro del territorio de la República, a fin de salvaguardar su vida, integridad personal, libertad y seguridad, incluyendo la de su núcleo familiar básico^{xiv}. En igual sentido se expresa al señalar que *toda persona que, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o de residencia habitual, por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país*^{xv}.

Sobre los hechos relacionados a la violencia contra las mujeres, la Convención de 1951 permite considerarla a través de lo dispuesto sobre la persecución a un grupo social determinado, toda vez *el sexo puede ser subsumido en la categoría de 'grupo social' siendo las mujeres un claro ejemplo de subgrupo social definido por características innatas e inmutables y que por lo general recibe un trato diferenciado al de hombres*^{xvi}. Esta consideración ha dado oportunidad a que casos relacionados con patrones culturales lesivos contra las mujeres, violencia sexual y otras formas de violencia puedan ser acogidas para garantizar la debida protección.

En cuanto a la norma local, cabe anotar que el *género* fue incluido dentro del Artículo 5 como el segundo motivo para solicitar refugio en Panamá.

Aunque no es el tema central identificar la ruta del proceso por el cual se establece dicho motivo en la norma precitada, cabe decir que su aprobación correspondió a la gestión gubernamental instalada entre los años 1994 a 1999. En este periodo fueron realizados esfuerzos para implementar políticas públicas destinadas a promover la igualdad de las mujeres. Ejemplo de ello es la creación del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia establecido mediante la Ley No.42 del 19 de noviembre de 1997, estructurando en su organigrama a la Dirección Nacional de la Mujer como oficina dirigida a llevar en marcha acciones para impulsar los derechos de las mujeres en el marco de políticas públicas del Estado.

En el mismo periodo, se inició la ejecución del Programa Proigualdad de Oportunidades, auspiciado por la Unión Europea, con el cual organizaciones gubernamentales y no gubernamentales desarrollaron diversas actividades tendientes a visibilizar el tema de los derechos humanos de las mujeres en los distintos niveles de operación institucional. También fue instalada la red de mecanismos gubernamentales para la mujer en las dependencias del Estado, incluyéndose las referidas al Poder Ejecutivo.

Cabe entonces inferir que, al calor de estos cambios, la inclusión del motivo *género* en el Decreto 23 de 1998 forma parte del trabajo desarrollado por las instancias estatales sectoriales en materia de relaciones exteriores y del propósito de las instituciones rectoras en dicho momento para el cumplimiento de los instrumentos internacionales ratificados por Panamá para el avance de las mujeres. En todo caso, la expresa alusión en la norma permite hoy día considerar de manera específica la diferenciación de los impactos que el tema del refugio manifiesta en las mujeres.

La norma requiere como obligación para el Estado, considerar formalmente el examen de las expresiones de la relación desigual entre hombres y mujeres, la construcción de roles e identidad en sociedad, además de su trato diferenciado debido a características biológicas^{xvii} que puedan haber dado origen a la persecución por la cual se encuentran fuera de su país de origen sin la debida protección sobre su vida, sus bienes y para el ejercicio de sus derechos.

La protección de las mujeres en la dinámica de las migraciones mixtas

La posibilidad de cambiar de país de residencia, o bien, el derecho a la libre circulación está consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 13, y ello

significa precisamente el reconocimiento del derecho a la movilidad humana, ya sea en cuanto al desplazamiento interno o como migración fuera de las fronteras de un país. Como derecho implica su realización, por parte de los Estados, sin discriminación o limitaciones en cuanto a su goce. *No obstante, la tendencia mundial muestra políticas y medidas migratorias restrictivas, basadas en la 'selección' de inmigrantes internacionales, contraviniendo el principio de no discriminación de los derechos humanos y suponiendo una lógica de seguridad basada en los intereses estatales y de elites^{xviii}.*

Si bien es facultad del Estado establecer políticas migratorias que regulen los procedimientos internos basados en motivos de seguridad, demográficos o laborales, su límite viene impuesto por los instrumentos de derechos humanos^{xix}. En el escenario local, donde la migración por motivos económicos se favorece como oferta y lugar de destino para extranjeros en la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida, así como para la residencia permanente u ocasional de inversionistas con capital suficiente, los flujos de personas que llegan al istmo se confunden en cuanto a su motivación, intereses y el tratamiento en cuanto a su condición migratoria o, en nuestro caso, sobre su necesidad de protección internacional.

En estos movimientos de personas, distinguir los casos de protección para quienes requieren el refugio constituye un desafío. *El hecho de que muchos refugiados huyen para proteger su vida o libertad al lado de quienes buscan dejar atrás la pobreza o las dificultades, es un factor que complica cada vez más la tarea de garantizar la protección internacional a quienes en verdad la necesitan^{xx}.* Aunque se establecen marcos legales y procedimientos distintos para migración y refugio, como parte de la creciente movilidad humana internacional, las personas con necesidad de protección internacional muchas veces forman parte de flujos *de población complejos que comprenden solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros migrantes^{xxi}*, los denominados flujos migratorios mixtos.

Esta mixtura complica diferenciar a las personas con necesidad de protección, lo que en la práctica significa que los Estados en muchos casos presuman *que los solicitantes de asilo y refugiados son migrantes mientras no prueben lo contrario^{xxii}*. Se suma a lo anterior, su desconocimiento sobre el procedimiento para acceder al examen para la obtención de la condición jurídica de refugio, y de las instancias oficiales y no estatales dispuestas para su atención.

El concepto democracia choca su alcance en los casos que potencialmente refieren al refugio: la invisibilidad de dicha población es la negación de su existencia y con ello el riesgo de una cadena de situaciones de vulnerabilidad y victimización que esta visión de *Panamá, puente del mundo* esconde con grandes contradicciones sobre quiénes acceden a la ciudad y la exigibilidad de sus leyes, y quiénes quedan excluidos de ella.

El territorio como espacio adquiere una *dimensión simbólica de la identidad*: se incluye o no, se delimitan fronteras de aquello considerado propio. De tal forma, *establecer una frontera significa expresar un punto de vista colectivo, que implica modos específicos de estar en relación con el otro. Ya sea que engloban o excluyen, las fronteras siempre ponen en movimiento fuertes sellos de identidad que dejan sus huellas en las relaciones existentes en un territorio^{xxiii}.*

Si bien el reconocimiento de la condición de refugiada o la investigación por tráfico o trata son procedimientos administrativos que el Estado debe cumplir como parte del debido proceso, no es menos cierto que el camino a recorrer por estas personas debe darse en cumplimiento también del principio de no discriminación. La violencia producto de ella cubre un amplio grupo de hechos derivados del racismo, la discriminación racial, la xenofobia, los estereotipos asignados por nacionalidad y las formas conexas de intolerancia, pero también por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico en el país receptor^{xxiv}.

Se suma a la situación de las mujeres, según lo dispuesto por la CEDAW, al indicarse que la discriminación contra la mujer denota distinciones, exclusiones o restricciones basadas en el sexo que tengan *por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*^{xxv}.

Este debería ser un marco de acción para la atención tanto de las mujeres migrantes irregulares, de las que solicitan la condición jurídica de refugiadas, las víctimas de trata y tráfico, así como alcanzan a toda mujer extranjera bajo cualquier categoría migratoria.

En términos generales, el fenómeno migratorio devela situaciones particulares que impactan a las mujeres al estar fuera de su país y muchas veces permanecer de manera irregular o indocumentada en el lugar de llegada, con lo cual son más vulnerables para ser abusadas y sus derechos corren la suerte de ser violados. De hecho, *la pobreza y la exclusión social que caracterizan la vida de miles de mujeres centroamericanas es causa de lo que se ha denominado la 'feminización de la migración' que implica, fundamentalmente, un aumento de la migración de mujeres de forma independiente, sin la compañía de hombres (parejas, padres, hermanos y otros), lo que las expone a un riesgo mayor*^{xxvi}.

Las investigaciones realizadas en el marco regional señalan la relación contradictoria en este traslado, toda vez que, *por un lado, se abren más espacios para las mujeres, (pero) también amenazan con 'perpetuar patrones de desigualdades de género'*^{xxvii}.

En los casos que refieren a refugio, dichas expresiones de desigualdad, inequidad y de vulneración a los derechos se agravaban por las motivaciones de índole política, social, cultural que generan la persecución, tal como podría manifestarse en los casos que provienen de países con un grave conflicto interno.

Un caso interesante al respecto de los flujos mixtos lo plantea el arribo al país de personas procedentes de lugares fuera del continente americano, principalmente de Eritrea, Etiopía y Somalia, principalmente desde finales del año 2008 y durante el transcurso del 2009 y 2010. Anteriormente, afluencias de grupos numerosos se habían suscitado en la frontera colombo panameña, así como los provenientes de países centroamericanos al calor de los conflictos armados en los años ochenta.

Sin embargo, en esta ocasión no se trata de un fenómeno que está afectando solamente a Panamá, sino a la región centro y suramericana, por lo cual el tema merece una nueva

aproximación dentro del contexto de la globalización y del recrudecimiento de las crisis económicas, sociales y políticas sobrevenidas en diferentes lugares del orbe, el establecimiento regional de redes delictivas de tráfico humano, a la vez que acontece el reforzamiento de las políticas migratorias en los países del norte y de los marcos legales internos en los países de la región.

De tal forma, no es de extrañar hoy en día la llegada a nuestro país de estos grupos de personas por vía marítima, toda vez en los últimos años se han reportado arribos de dicho país en lugares cada vez más alejados y que requieren una mirada a su contexto cultural y geopolítico, lo cual demanda mayor trabajo interdisciplinario para el correcto examen de las figuras de protección internacional como lo es, en nuestro caso de estudio, el derecho al refugio. Ello constituye un reto para los actores institucionales y no institucionales involucrados, debido a la novedad del acontecimiento y en correlación a las capacidades locales instaladas para el examen de los casos en materia de protección internacional.

Sobre el caso en mención, otras dificultades de atención han referido al idioma y las prácticas religiosas de los extranjeros (la necesidad de intérpretes para solicitantes de Asia y países del cuerno de África, la atención especial a las prácticas religiosas y alimentarias musulmanas, la convivencia cultural respetuosa en los albergues migratorios, y la debida atención en casos de niñez y adolescencia).

De igual forma, se ha presentado un número significativo de personas que ingresaron al país vía marítima sin documentación de viaje que facilitara su identificación y la situación especial de niñas, mujeres embarazadas y mujeres solas. Por otra parte, también se confrontaron obstáculos para contar con información sobre países de origen en los se manifiesta la desolación por el conflicto armado y la denuncia por violaciones a los derechos humanos.

Su impacto en mujeres demanda una mirada particular, al estar inmersas en estas corrientes migratorias quienes requieran el refugio, o bien, quienes sean posibles víctimas de tráfico y trata de personas. Ello debe ser abordado en atención a las necesidades especiales para la protección por razón de su sexo, por ejemplo, situaciones relacionadas a las mujeres víctima de violencia sexual o por motivos de género, en las que no solamente se identifican actos como la violación, la esclavitud sexual o la prostitución forzada, sino también abusos relacionados a cuestiones culturales e institucionales, como la exclusión social basada en la orientación sexual, el matrimonio forzado o la mutilación genital femenina.

Estas vulnerabilidades y abusos cobran mayor dificultad en su identificación cuando existen diferencias basadas en los contextos socioculturales, lingüísticos o religiosos como el señalado caso de los flujos mixtos procedentes de África o Asia. De igual forma, en cuanto a las necesidades de salud que devienen de tales situaciones, sea física, mental, sexual y reproductiva. De hecho, el Comité de la CEDAW ha dicho sobre el particular que *una preocupación especial deberá existir por las necesidades y el derecho a la salud de las mujeres refugiadas y desplazadas*^{xviii}.

Los mecanismos institucionales de atención

Siendo fenómenos en aumento y que están relacionados con diversas causas en los países de origen, es necesario distinguirlos para que al llegar al país personas relacionadas con las migraciones mixtas se puedan identificar las posibles vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres. Para ello, el establecimiento de mecanismos institucionales encargados de dar respuesta en el plano local es un primer paso para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto para la protección internacional.

Primeramente, para efectos del derecho al refugio, la Oficina Nacional para la Atención a los Refugiados (ONPAR), adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, es la instancia encargada de la coordinación de la atención y la protección a las personas refugiadas, llevando en marcha la asistencia legal, las entrevistas a las personas solicitantes de protección y otras gestiones de carácter administrativo y humanitario.

En el marco de su competencia, cobra interés señalar su función de brindar orientación, dar seguimiento y garantizar atención médico-psicológica con seguimiento continuo y permanente en la medida de sus posibilidades, además de la asistencia legal especializada a las personas afectadas por abusos sexuales o violencia^{xxix}. Cabe anotar que el Decreto Ejecutivo No. 23 de 1998 estableció que, durante el procedimiento de recopilación de la información y evaluación de los hechos, se procurará que las entrevistas confidenciales sean realizadas por un examinador del mismo sexo del solicitante si así lo deseara.

Por su parte, el principal instrumento de la legislación vigente en materia de migración es el Decreto Ley No.3 del 22 de febrero de 2008, con el cual se crea la Unidad de Atención a las Víctimas de Trata de Personas que *atenderá de manera integral a aquellos migrantes regulares o irregulares que sean testigos o víctimas de delitos relacionados con trata de personas y/o tráfico de migrantes, especialmente personas menores de edad, en coordinación con las autoridades competentes^{xxx}*, con el propósito de prevenir y reprimir la comisión de estos delitos.

La trata de personas queda establecida en el Protocolo de Palermo^{xxxi} como *la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.*

Las personas que califiquen para esta condición recibirán un tratamiento migratorio de protección hasta tanto la situación sea definida o resuelta por las autoridades competentes. La norma no establece mayor detalle sobre en qué consiste la protección, salvo lo indicado sobre la confidencialidad brindada en el proceso judicial y la identidad de la víctima. La necesidad de proteger la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas es parte del articulado del Protocolo de Palermo y ello es así, porque de lo contrario aumentaría

el riesgo de represalias en contra las personas víctimas de trata, para una nueva captación o incluso en contra de sus familias en los lugares de origen.

Las tareas de este despacho incluyen, además, la promoción de campañas educativas y de sensibilización para la prevención, la cooperación internacional, la aplicación de medidas para prevenir la explotación sexual de migrantes, el intercambio de información con organismos estatales e internacionales para la identificación de personas sospechosas de los delitos de trata o tráfico y la coordinación con las sedes consulares y embajadas para facilitar el traslado de las víctimas a sus lugares de origen.

Sin embargo, no aborda lo referente a la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata, y si ello es posible, con organizaciones de la sociedad civil; para el suministro de alojamiento, asistencia e información de sus derechos en un idioma entendible para las víctimas, así como asistencia médica, psicológica y material, tomando en cuenta la edad, el sexo y necesidades especiales de las víctimas.^{xxvii} En este delito se esconden posibles abusos y actos de violencia en contra de las mujeres y niñas por lo cual la asistencia es indispensable, sobre todo donde los derechos sexuales y reproductivos hayan sido afectados.

Otros mecanismos dispuestos para la prevención y estudio de los delitos de explotación sexual en cuanto a los menores de edad es la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), creada por la Ley No.16 del 31 de marzo de 2004, como organismo técnico administrativo sobre el tema formado por instancias estatales relacionadas a los temas de niñez, justicia, desarrollo social, educación y salud. De igual manera, cabe mencionar la Sección Especializada en Delitos de Explotación Sexual de la Dirección de Investigaciones Judiciales para la investigación e información.

Sobre el tráfico de personas, por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas en contra del a Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, lo ha definido como *el reclutamiento, transporte, encubrimiento o recepción de personas, por medio del uso de amenazas o el uso de la fuerza u otra forma de coacción. Los traficantes son aquellos que transportan emigrantes y se benefician económicamente o de alguna otra manera del de personas*. Es decir que se facilita una entrada ilegal a una persona para la obtención de una ganancia material para el traficante o *coyote*. De igual manera, este fenómeno deja en indefensión a las víctimas encontrándose también en una situación de vulnerabilidad y expuestas al abuso.

Corresponde, entonces, a las autoridades la investigación del delito y de las redes de tráfico humano que puedan estar utilizando, como aparenta ser en el caso local y regional, nuevas rutas para trasladar personas de manera ilegal. La correcta identificación de los casos con necesidad de protección internacional es sumamente importante, toda vez la victimización podría ser doble al provenir de lugares donde corre riesgo su vida por la persecución, pero a la vez confrontan la necesidad de moverse de su país en estos flujos migratorios mixtos, viendo una oportunidad de salida a través de la figura del *coyote*, quien muchas ocasiones sustrae sus documentos de viaje como garantía de pago^{xxxiii}.

El reconocimiento de las mujeres posibles víctimas en estos flujos migratorios mixtos (requiriendo refugio, víctimas de trata o tráfico) hace necesario que las instancias destinadas a la atención del fenómeno, investigación y castigo del delito puedan brindar apoyo de manera sensible y prioritaria. Una deportación inmediata o el tratamiento común a una migración irregular, cuyo destino usual es la detención en albergues migratorios, impiden la denuncia del delito para su investigación y sanción penal, pero a la vez también vienen a constituir la revictimización de las mujeres que puedan estar en riesgo. Las poblaciones de refugiados y migrantes irregulares, particularmente las mujeres y niñas, son altamente vulnerables en todas las etapas de la movilización interna o transfronteriza, y reciben impactos diferenciados en relación a los hombres.

Frente a esta necesidad, sin embargo, es un hecho que para las mujeres solicitantes de protección subsiste el temor a la posibilidad de ser deportada por entrar al país sin documentos o sufrir represalias por su situación irregular tanto por los agentes migratorios como en los operativos regulares de policía.

Tal situación promueve la falta de denuncia ante las autoridades, el miedo a la consulta o solicitud de información y el desconocimiento de los mecanismos para acceder a los servicios, con lo cual la impunidad continúa ocultando delitos o actos de violencia de género, abusos y vulneración de los derechos de las mujeres, así como la desprotección plena de ellas. Aún para las que cuentan con la documentación migratoria legal, el goce de derechos muchas veces está limitado con relación a los nacionales^{xxxiv}, algo que a nuestro juicio podría llamarse sin dudas: la prolongación del estado de exclusión e invisibilidad en el país receptor.

Mixtura de riesgos y derechos en pleno recorrido

Al 12 de octubre de 2009, el Diario La Prensa reportaba que en los albergues de migración hay 158 extranjeros, de los cuales 132 son hombres y 26 mujeres. También señalaba la incapacidad de la infraestructura para albergar el número creciente de personas que están llegando al país. La noticia se publicaba por la llegada de un grupo de personas de Nepal y Somalia a las costas panameñas en Isla Pino, comarca Kuna Yala, y cuyo destino final eran los Estados Unidos. Venían procedentes presumiblemente de Colombia por redes de traficantes. A la fecha de la publicación noticiosa, la lista de personas detenidas en los albergues migratorios reportaba retenciones que databan de cinco o seis meses, incluyendo una embarazada en la provincia de Darién. Según expresan las últimas publicaciones de prensa, la llamada *ruta africana* ha expandido las redes del tráfico humano a Panamá, con una consecuente preocupación por parte de diversos actores^{xxxv}.

El tema de las migraciones es histórico y el de los flujos mixtos no es nuevo, pero al revisar este fenómeno y su impacto en los derechos de las mujeres se devela la necesidad de enfocar los diferentes perfiles del problema como movimientos humanos, en cuanto a su motivación individual, las vulnerabilidades existentes, las posibilidades de integración local, la capacidad de las instancias del Estado para enfrentar las nuevas demandas, la protección internacional y las medidas a tomar cuando se verifiquen violaciones a los derechos humanos, particularmente en relación a las víctimas de la violencia de género, lo cual requiere identificar pistas de esta compleja dinámica.

Migrar es aceptar ser huérfana^{xxxvi}, así como trasladarse fuera de su país por ser perseguida constituye un desarraigo forzado. El tema de la movilidad humana conjuga historias de vida, historias del territorio de origen, recuentos de los desplazamientos y las distintas expresiones de violencia en la amalgama de cada caso individual. ¿Cuál es el perfil de las mujeres extracontinentales que están llegando a Panamá? ¿Qué características se registran en las mujeres que solicitan refugio? ¿Cuáles son sus historias de tránsito? ¿Cómo viven el territorio con las limitaciones que obliga el miedo a ser deportadas o detenidas? ¿Cómo se interpreta ello para los residentes locales? Se mezclan hechos y fronteras que aún desafían respuestas y significados colocando buena parte de este tema en cifras ocultas y mujeres *invisibles*.

Otras situaciones que enfrentan las mujeres extranjeras merecen igual interés, aunque su condición sea legal y regular, porque debe ser garantizada la protección de sus derechos humanos. A nivel constitucional queda establecido que las autoridades de la República están instituidas para proteger en la vida, honra y bienes de los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, por lo cual les toca asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales.

Casos más agudos son, por ejemplo, la situación de las trabajadoras domésticas que ingresan al territorio nacional para ser explotadas al punto de la esclavitud, a veces hasta con sustracción de sus documentos de viaje o de su salario, o que son víctimas de abusos u otra forma de violencia. O bien, de las mujeres que ingresan a nuestro país como *trabajadoras de espectáculos*, una categoría migratoria para no residentes que permite acceder a una visa y que es autorizada por la ley para su ingreso. Si en alguna de las anteriores media el uso de amenazas, la fuerza o coacción en el ejercicio de su oficio en este país, ¿qué acciones, qué nivel de coordinación intergubernamental se brindaría para garantizar medidas de protección para ellas? ¿Qué nivel de suficiencia e integralidad interdisciplinaria y con atención a las vulnerabilidades?

Se empiezan a instalar los primeros pasos en la institucionalidad migratoria local para la protección, pero queda pendiente su establecimiento pleno, en términos presupuestarios, operativos y en capacidades instaladas, con miras a procurar una debida atención, no sólo en cuanto a las tareas de la prevención, sino también para la actuación eficaz y coherente, dirigida accionar con mecanismos que protejan los derechos de las víctimas.

No es menos importante señalar los visos de un escenario que guarda relación también con lo planteado. La instalación de cuatro estaciones aeronavales y de policía que creará el Gobierno de Panamá en la zona de Bahía Piña, en el Archipiélago de las Perlas y Rambala se ha destinado, según informaciones oficiales en medios de prensa, al combate del tráfico de drogas, de armas y de seres humanos en el país, reforzando las operaciones de seguridad del Servicio Nacional de Frontera, el Servicio Nacional Aeronaval y la Policía Nacional en las costas panameñas. Para estas zonas, otro impacto se suma a lo anterior: las poblaciones indígenas –con énfasis en las fronterizas- cuya movilidad debe atenderse con sensibilidad cultural y considerando diferenciadamente cómo afectará la vida de las mujeres en lo cotidiano y estilos de vida, lo cual es relevante para lo que concierna al desplazamiento interno y su derecho de salida y retorno sin discriminación.

Por otra parte, hace poco las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se manifestaron públicamente en contra del acuerdo de cooperación militar firmado por el presidente Álvaro Uribe con los Estados Unidos, por el cual autoriza la instalación de bases militares en su territorio durante diez años para operaciones de combate al narcotráfico y el terrorismo. Siendo Panamá un país fronterizo, cabe estimarse el impacto en caso de un recrudecimiento del conflicto interno colombiano.

Ambos hechos podrían señalarse de suma importancia si consideramos las posibles repercusiones para los casos de personas con necesidad de protección internacional si no cuentan con un examen que les distinga en cuanto a lo dispuesto por la Convención de 1951 en calidad de refugiados, y los casos referidos al tráfico y trata de personas en donde existan situaciones de mujeres cuyos derechos hayan sido vulnerados o violencia de género. En la dinámica de flujos mixtos, dicha diferenciación se torna cada vez más difícil.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACNUR, **Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Observaciones y recomendaciones del ACNUR**, 2006

ACNUR. **Violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas**, 2003

ACNUR. Comité Permanente del Programa del Alto Comisionado. **Las migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren de protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial**. (1998)

BBC. **¿Anti-terrorismo vs. derechos humanos?**, 16 de enero 2002. En http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1763000/1763830.stm

Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. **Defensores de Derechos Humanos: bajo el estigma del Presidente Álvaro Uribe**, noviembre 2009. En <http://www.colectivodeabogados.org/Defensores-de-derechos-humanos>

Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados.

Decreto Ejecutivo No. 23 del 10 de febrero de 1998, por el cual se desarrolla la Ley No.5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados.

La Prensa. *Panamá se queda sin espacio en albergue*. Octubre 12, 2009. www.prensa.com
Monzón, Ana Silvia, **Las viajeras invisibles: Mujeres migrantes en la Región Centroamericana y el Sur de México**, Guatemala: 2006

Manrique, Daniel. **Refugio: fenómeno histórico y cambiante**, Colombia: 2004. En <http://www.voltairenet.org/article121512.html>

Marcu, Silvia. *El extranjero que llevamos dentro: fronteras de cristal de la inmigración. Visión de los inmigrantes del Este Europeo en España*. En <http://www.ifs.csic.es/Actividad/IIJornad/5.pdf>

Murillo, Juan Carlos. **Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas**, marzo de 2006. En www.acnur.org/biblioteca/pdf/4370.pdf

ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

ONU. Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993

ONU. Declaración de Durban, 2001

ONU. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

OIM. Organización Internacional para las Migraciones. Diálogo Internacional sobre Migración de 2008. Los retos de la migración irregular: Encarar los flujos migratorios mixtos, 2008. En <http://www.iom.int/>

OIM. Organización Internacional de las Migraciones y otras. Fuentes, Sonia (investigadora). **La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones – Panamá, Costa Rica**: 2008.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano, **Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos**, 2009.

Shelton, Dinah, *Protecting Human Rights in a globalized world*, 2002

ⁱ Organización Internacional para las Migraciones. **Diálogo Internacional sobre Migración de 2008. Los retos de la migración irregular: Encarar los flujos migratorios mixtos**, 2008.

ⁱⁱ ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ⁱⁱⁱ ONU. Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993.

^{iv} Shelton, Dinah, *Protecting Human Rights in a globalized world*, 2002.

^v Hacia el 2002, el Human Rights Watch advertía en su informe anual que en la campaña contra el terrorismo se alentaba *privilegiar los fines políticos por sobre la defensa de las libertades civiles*. Continuaba señalando que “[p]ara demasiados países, la campaña anti-terrorismo ha sido una nueva razón para ignorar los derechos humanos”. (BBC. **¿Anti-terrorismo vs. derechos humanos?**, 2002).

^{vi} Chávez Nuñez, Gardenia. **Derechos humanos, migración y políticas migratorias en un contexto globalizado**, Quito: 2006.

^{vii} PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2009.

^{viii} *Se estima que en mayo de 1945 había en Europa 40.5 millones de desarraigados, sin contar los trabajadores forzados no alemanes y los alemanes que huían ante el avance de los ejércitos soviéticos (13 millones más). Este hecho justificó la promulgación de la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados en 1951, bajo una redacción que hacía referencia a los refugiados de la Segunda Guerra. La guerra de Corea produjo cinco millones de coreanos desplazados y tras el establecimiento de Israel, se contabilizaron 1.3 millones de palestinos refugiados.* Daniel Manrique. *Refugio: fenómeno histórico y cambiante*, Colombia, 2004.

^{ix} *Ibidem*.

^x ACNUR, **Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Observaciones y recomendaciones del ACNUR**, 2006.

^{xi} Art. 33 (1) de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.

^{xii} La determinación la realiza ACNUR en los casos donde no exista procedimiento.

^{xiii} Numeral 2, Artículo 1, Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.

^{xiv} Artículo 1, Decreto Ejecutivo No. 23 del 10 de febrero de 1998, por el cual se desarrolla la Ley No.5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. Cabe señalar que dicha disposición considera núcleo familiar básico al grupo compuesto por un matrimonio formal, jefes de familia solos, hijos dependientes y parientes dentro del primer grado de consanguinidad o de afinidad.

^{xv} Artículo 5, Decreto Ejecutivo No. 23 del 10 de febrero de 1998

^{xvi} ACNUR. **Violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas**, 2003, p.116.

^{xvii} *Históricamente, la definición de refugiado ha sido interpretada a la luz de la experiencia masculina, lo cual ha significado que muchas de las solicitudes presentadas por mujeres y homosexuales hayan pasado inadvertidas*, op.cit, p.112.

^{xviii} Chávez Nuñez, Gardenia. **Op.cit.**

^{xix} *En materia de refugiados, nos referimos a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967, así como a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y la Declaración*

Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Murillo, Juan Carlos. **Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas**, 2006.

^{xx} ACNUR. Comité Permanente del Programa del Alto Comisionado. **Las migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren de protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial**. (1998)

^{xxi} Organización Internacional para las Migraciones. **Diálogo Internacional sobre Migración de 2008. Los retos de la migración irregular: Encarar los flujos migratorios mixtos**, 2008.

^{xxii} Murillo, Juan Carlos. **Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas**, 2006.

^{xxiii} Marcu, Silvia. *El extranjero que llevamos dentro: fronteras de cristal de la inmigración. Visión de los inmigrantes del Este Europeo en España*.

^{xxiv} "...las víctimas pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos, como el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición". ONU. Declaración de Durban, 2001

^{xxv} ONU. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

^{xxvi} Organización Internacional de las Migraciones y otras. Fuentes, Sonia (investigadora). **La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones – Panamá**, Costa Rica: 2008.

^{xxvii} Monzón, Ana Silvia, **Las viajeras invisibles: Mujeres migrantes en la Región Centroamericana y el Sur de México**, Guatemala: 2006.

^{xxviii} Mora, Luis. **Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos**.

^{xxix} Artículo 23 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 1998.

^{xxx} Artículo 82, Decreto Ley No.3 del 22 de febrero de 2008

^{xxxi} "Protocolo de Palermo" o Protocolo para prevenir, suprimir, castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas en contra del a Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigencia el 25 de diciembre de 2003, siendo signatarios 117 países y ratificado por 107.

^{xxxii} Protocolo de Palermo. Artículo 6, Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas

^{xxxiii} Ver entrevista a José Euceda, Representante en Panamá de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). **Crisis política en Somalia llega hasta América: 'Están lucrando con la desgracia'**, La Prensa, Septiembre 29, 2009.

^{xxxiv} Más grave aún para quienes se encuentran con la documentación exigida, el goce de derechos es de segunda categoría, respecto a los nacionales. Chávez Nuñez, Gardenia. **Op. cit.**

^{xxxv} Ver *La fructífera "ruta africana"*, La Prensa, Panamá, Mayo 16 de 2010.

^{xxxvi} Poema de Ana Ardón, en Ana Silvia Monzón, **Las viajeras invisibles: Mujeres migrantes en la Región Centroamericana y el Sur de México**, Guatemala: 2006