

Anexo 4d: Plan de Acción de Género. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: Análisis de la situación de las mujeres y plan de acción.

Actualización Análisis y Plan de Acción de Género.

Cuenca Binacional del Río Sixaola, mayo 2023.

La actualización de este Análisis y Plan de Acción de Género fue preparada por:

Juliana Gil Ortiz, Especialista en Género y Participación.

Ayogada por:

Carlos Coronado, Especialista en Gestión de Riesgos y Sistemas de Alerta Temprana

Revisada por:

Tatiana Bartels Ortega, Especialista en Monitoreo y Evaluación.

Revisada y aprobada por:

Celeste López Quirós, Coordinadora Binacional

Con los aportes de campo de la Unidad de Gestión del Proyecto y la Participación de diversidad de

Mujeres de la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

“Hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) transfronterizos de la
Cuenca del Río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá”

Contenido

Novedades	7
Introducción a la actualización	9
Resumen Ejecutivo	11
¿Por qué un Análisis y Plan de Acción de Género?.....	16
Política para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.	17
Metodología	18
Conceptos principales	20
Contexto general de la Cuenca Binacional del Río Sixaola	25
<i>Contexto de género en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.</i>	26
<i>Igualdad de género y empoderamiento de la mujer: retos continuos para el desarrollo humano sostenible.</i>	26
<i>El Desarrollo Humano para las Mujeres.</i>	32
<i>Economía, pobreza y vulnerabilidad socio-económica.</i>	36
<i>Pobreza y vulnerabilidad socio-económica</i>	39
<i>Interseccionalidades que aumentan la vulnerabilidad y la exclusión de las mujeres</i> .41	
<i>Mujeres indígenas</i>	44
<i>Mujeres afrodescendientes</i>	52
<i>Mujeres rurales</i>	56
<i>Producción y tenencia de la tierra de las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes: la mayor desigualdad</i>	61
<i>División sexual del trabajo, uso del tiempo y distribución del trabajo no remunerado: condiciones actuales de las mujeres</i>	65
La salud de las mujeres: aspectos clave en cada país.....	69
<i>Educación para las mujeres: avances contradictorios</i>	77
<i>La participación política de las mujeres: de lo nacional a lo local</i>	85
<i>La violencia contra las mujeres: una deuda pendiente con el derecho a una vida digna</i>	91
Marco normativo general	97
Marco Normativo de Costa Rica	98
Marco normativo de Panamá.....	101
La Cuenca desde los ojos de las mujeres que la habitan.....	103
<i>Barreras y oportunidades para la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones en la Cuenca.</i>	104

<i>Principales Barreras identificadas por las mujeres</i>	105
<i>Principales oportunidades identificadas por las mujeres</i>	106
Enfoques integrales para garantizar una intervención adecuada para las mujeres en torno a la cuenca del río Sixaola, entre Costa Rica y Panamá.....	109
A modo de conclusiones	112
Recomendaciones para el Plan de Acción de Género	117
<i>Unidad de Gestión del Proyecto (UGP)</i>	117
<i>Gobernanza de la GIRH</i>	119
<i>Capacidades de las comunidades locales</i>	119
Plan de Acción de Género y Empoderamiento de las Mujeres – Cuenca Binacional del Río Sixaola	122
Ruta del Programa de Acción Estratégica desde el Género.....	133
<i>Primera Etapa</i>	133
<i>Segunda Etapa</i>	134
<i>Tercera Etapa:</i>	135
Equipo del Plan de Acción de Género	136
Plan de acción presupuestario para garantizar la integración de la perspectiva de género	137
Recomendaciones para la ejecución de proyectos con perspectiva de género:	137
Referencias bibliográficas	139

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Ocupación, desempleo e informalidad por sexo, Costa Rica-Panamá, 2022.....	37
Gráfico 2 Ocupación, desempleo, informalidad en Huetar Caribe y Bocas del Toro, 2022...39	
Gráfico 3 Brecha en el empleo agrícola por sexo en Territorios Indígenas, Talamanca, Costa Rica, 2011.	48
Gráfico 4 Costa Rica: Total de fincas por sexo de las personas productoras físicas, según provincia y cantón, 2014	57
Gráfico 5 Costa Rica: Total de fincas por tipo de gestión y sexo	59
Gráfico 6 Participación por sexo de actividades de agricultura, ganadería y pesca.	60
Gráfico 7 Costa Rica: Total de personas mayores de 12 años del hogar productor por tipo de trabajo en la finca y sexo.....	62
Gráfico 8 Tiempo total de trabajo por sexo, según país.....	67
Gráfico 9 Ocupación principal formal por sexo, Costa Rica, 2022	81
Gráfico 10 Ocupación principal formal por sexo, Costa Rica, Región Huetar Caribe 2022 ..	82
Gráfico 11 Proyecciones del porcentaje de población con riesgo a la pobreza ante la exclusión educativa, según escenarios.	83
Gráfico 12 Escolaridad de las mujeres de la CBRS entrevistadas	85
Gráfico 13 Número de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	87
Gráfico 14 Femicidios Costa Rica y Panamá 2019-2022	92
Gráfico 15 Distribución porcentual según Circuito Judicial de la cantidad de delitos de la Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer entrados en las Fiscalías Penales de Adultos. Periodo 2021	94

Índice de Tablas

Tabla 1 Población afrodescendiente de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y área de influencia.....	55
Tabla 2 Nivel de instrucción desagregado por sexo, Costa Rica, 2022	78
Tabla 3 Nivel de instrucción por sexo según región de planificación. 2019	78
Tabla 4 Nivel de instrucción por sexo según región de planificación. 2022	79
Tabla 5 Comparativo del avance en marcos jurídicos Costa Rica – Panamá, 2022	97

Siglas:

AT: Análisis Transfronterizo

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica)

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo (Panamá)

INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica)

CBCRS: Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola

CBRS: Cuenca Binacional del Río Sixaola

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GEF/FMAM: Fondo Mundial para el Medio Ambiente

PAE: Programa de Acción Estratégica

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRODOC: Documento de proyecto

GIRH: Gestión Integrada del Recurso Hídrico

División Político administrativa relacionada con la Cuenca Binacional del Río Sixaola:

Huetar Caribe: una de las seis regiones de planificación para el desarrollo económico de Costa Rica.

Limón: provincia de Costa Rica en donde se ubica la Cuenca Binacional del Río Sixaola. Esta provincia se ubica dentro de la región Huetar Caribe.

Bocas del Toro: provincia de Panamá en donde se ubica la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Talamanca: Cantón de Costa Rica. Se ubica dentro de la provincia de Limón.

Changuinola: Distrito de Panamá.

Almirante: Distrito de Panamá

Bocas del Toro, Isla: Distrito de Panamá

Changuinola, Almirante y Bocas del Toro Isla se ubican en la Provincia de Bocas del Toro.

Novedades

La actualización del Análisis y Plan de Acción de Género se centró en las siguientes revisiones teniendo como base el documento oficial elaborado en la etapa de diseño del proyecto:

- Se realizaron cambios en la introducción y resumen ejecutivo del documento base. Así mismo, para mayor claridad y por la relevancia del tema aquí tratado, se agregaron apartados sobre la política de Género PNUD y FMAM, se integró un apartado metodológico general para dar cuenta de la recolección de información para esta actualización, así como un apartado de conceptos clave y otros.
- El documento base presentaba los datos en dos Capítulos: Costa Rica y Panamá. Con la intención de construir un panorama de conjunto con énfasis en la Cuenca como un cuerpo, se retomaron las categorías de análisis de ambos capítulos, pero fueron unificados y contrastados para enfocar un análisis con enfoque binacional. Esto, a partir del trabajo que se ha realizado en territorio de forma unificada, sin borrar las diferencias, avances y retos que presentan cada uno de los países.
- Las acciones que se han realizado para recopilar la información con las mujeres se han desarrollado de manera binacional, por tanto, la información cualitativa se presenta aquí de la misma manera para lograr una visión de conjunto para las mujeres que participan de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.
- Se ubicaron siglas de ambos países, incluyendo la división político-administrativa relacionada con la Cuenca para un mejor entendimiento del contexto de los datos.
- Debido a la falta de datos sobre la Cuenca Binacional del Río Sixaola como unidad biofísica, esta actualización contempló la recopilación de información con base en las regiones de planificación, provincias y cantones/distritos que pueden considerarse una lectura de la realidad más cercana a la Cuenca. Por tanto, y para delimitar con mayor precisión el análisis de género, se indagó sobre la información disponible en estas zonas – dentro de lo posible- y se presentó comparativamente cuando así lo permitiera la división político-administrativa

homologable. Para los otros casos en donde no fue posible esta homogeneización, la información recolectada se comparó a nivel de país.

- Este proyecto inicia en una etapa pos covid, donde los procesos de socialización en las comunidades están siendo reajustados a la luz de las múltiples afectaciones. Por ello, se incluyeron datos pandemia y pos pandemia para dar cuenta de los impactos diferenciados que experimentan las mujeres en medio de la crisis sanitaria y que deja importantes consecuencias para la recuperación económica, la salud (física y mental) de las mujeres y el tejido comunitario.
- Si bien no cambian los indicadores, objetivos y presupuesto aprobados en el PRODOC, se presenta una hoja de ruta para el PAE y se amplían elementos de las actividades a partir de dos consultas directas realizadas con las mujeres¹ y con información de los diferentes talleres en los que diversas mujeres de la Cuenca han participado en el marco de la implementación de proyecto para permitir una acción más adaptada a su realidad.
- Se logró ampliar significativamente los datos de las regiones más cercanas a la Cuenca y, cuando fue posible, datos específicos de la misma. No obstante, el reto es mayor para la recolección de datos en Panamá y, por supuesto, para lograr estadísticas desagregadas por sexo y con perspectiva de género que permitan una mejor comprensión y respuesta.
- En la sección *a modo de conclusiones* se presentan las brechas identificadas por el proyecto y que deberían ser priorizadas en lo que resta del mismo, en función de sus alcances con un alto grado de concentración en ellas. Esto, con el fin de contribuir al cierre de brechas en lo concreto.
- Al final del documento se comparte una sección de buenas prácticas de ejecución que fue sistematizada como parte de las solicitudes y lo expresado por las mujeres que debería no sólo contemplar este proyecto, pero todas las acciones externas que implementan recursos y ponen esfuerzos en el territorio.

¹ Un Taller en Cahuita con al menos 50 mujeres y un Encuentro Binacional de Mujeres en el que participaron 110 personas.

Introducción a la actualización

Este documento presenta una actualización del Análisis y Plan de Acción de Género desarrollado para la ejecución del Proyecto Hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) transfronterizos de la Cuenca del Río Sixaola compartida entre Costa Rica y Panamá, también llamado Proyecto Conectando Comunidades y Ecosistemas-Cuenca Binacional del Río Sixaola en las acciones de comunicación. La actualización mantiene, en esencia y metodología, los elementos presentados en el documento elaborado en la etapa de diseño a cargo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La presente actualización tiene en cuenta cuatro elementos fundamentales para su desarrollo. El primero, cumplir los Estándares de Calidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por medio de los cuales se operacionaliza el requisito de las Salvaguardas Sociales y Ambientales del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés), cuya solicitud obliga a este proyecto a una actualización de los análisis y documentos de partida que implican poner en contexto las acciones diseñadas y, cuando sea posible, la participación de las comunidades, grupos e instituciones beneficiarias como parte de la debida diligencia en materia de salvaguardas. El paquete preparado por PNUD para el cumplimiento de las salvaguardas, siguiendo la metodología SES, incluye un análisis y plan de acción de género, teniendo en cuenta el principio de programación “Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres” presente en los Estándares Sociales y Ambientales. Ese anexo incluyó acciones, indicadores y presupuestos específicos con el fin de generar una ruta de acción en todo el ciclo de vida del proyecto. Así mismo, siguiendo dicho principio, se han identificado riesgos y las correctas formas de gestión de los mismos². En ese sentido, resulta indispensable su revisión en el contexto actual y como parte del ejercicio de gestión de riesgos y aplicación de las salvaguardas.

El segundo, en reconocimiento de la cambiante realidad, el Análisis y plan de Acción de Género fue diseñado en el 2020, en un escenario de pandemia por COVID-19. A hoy, las complejidades pos pandémicas obligan a un análisis actualizado de los elementos allí planteados para dilucidar el grado

² Revisar plantilla SESP del proyecto.

de variación de la realidad interpretada y la manera en que debería abordarse la ejecución de este proyecto con perspectiva de género.

El tercero, con el camino recorrido en la ejecución del Proyecto, la identificación de actores y en específico grupos organizados de mujeres, así como la identificación de sus retos y dificultades, se desarrolla la actualización desde un análisis en campo y en relación con las actividades que se han ejecutado en el proyecto hasta diciembre de 2022, con lo cual se inició el proceso de redacción de la actualización.

El cuarto, de importancia mayor, es que esta actualización contempla los esfuerzos por lograr la participación de las mujeres en espacios de consulta en donde informaron de manera sostenida al proyecto sus limitaciones, apuestas, propósitos y dificultades en el territorio y en relación con la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Sin esa información, debido a la falta de datos en la Cuenca Binacional del Río Sixaola y a lo ambiguo que pueden resultar los mismos, no hubiese sido posible redactar una actualización que recogiera diferentes planteamientos de las mujeres en la zona. Si bien no en su totalidad, diversas mujeres han participado de este proceso y se refleja una necesidad de vincularlas directamente con la producción de datos cualitativos y cuantitativos en la zona, así como ubicarlas como actores centrales en la propia producción de sus planes en relación a este proyecto y proyectos venideros.

Este documento se apega a lo ya construido y usa de fondo el documento base³ construido en la etapa de diseño del proyecto, como un documento vivo, adaptándose a la realidad que la Cuenca Binacional del Río Sixaola presenta y teniendo en cuenta las particulares situaciones de desigualdad que experimentan las mujeres y que se han profundizado en el marco del escenario pandemia y postpandemia.

³ El documento producido en San José de Costa Rica el 10 de octubre de 2020, lleva como título: “Igualdad de género y empoderamiento de la mujer: Análisis de la situación de la mujer y plan de acción. Hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Transfronterizos (GIRH) de la Cuenca del Río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá.

Resumen Ejecutivo

El presente análisis y Plan de Acción de Género del proyecto "*Hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Transfronterizos (GIRH) de la Cuenca del Río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá*" también conocido como "*Proyecto Conectando Comunidades y Ecosistemas-Cuenca Binacional del Río Sixaola*" tiene como objetivo contribuir a generar las condiciones habilitadoras para la reducción de las brechas que experimentan las mujeres rurales, afro-caribeñas e indígenas, considerando las diferentes interseccionalidades que aumentan su vulnerabilidad y exclusión, generar aportes concretos a la Igualdad de Género como lo es la producción de datos actualizados con perspectiva de género y promover el empoderamiento de las mujeres en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Este proyecto busca crear las condiciones para la Gestión Integral de los Recursos Hídricos en la Cuenca Binacional del Río Sixaola entre Costa Rica y Panamá y contribuir a la reducción de la contaminación por agroquímicos y los riesgos asociados a las inundaciones periódicas en la cuenca con una perspectiva de género. Busca promover prácticas agrícolas sostenibles a través de proyectos piloto y tipos de gestión de residuos sólidos que reduzcan la contaminación por plásticos en la cuenca.

A más largo plazo, el proyecto contribuirá a la gestión integrada del suelo y el agua, por ejemplo, avanzando en el enfoque de los nexos en las cuencas hidrográficas y de drenaje, contribuyendo a la reducción de la contaminación del agua, reduciendo las fuentes terrestres de contaminación marina y contribuyendo a la adaptación basada en los ecosistemas de las poblaciones humanas vulnerables con una perspectiva de género. Los beneficios generales se demostrarán a través de (i) una mayor cooperación regional, (ii) una mayor protección de la biodiversidad de importancia mundial, (iii) la reducción de la contaminación transfronteriza y terrestre de los ecosistemas marinos, (iv) la

reducción del riesgo de inundaciones y la adaptación al cambio climático basada en los ecosistemas.⁴

El agua, especialmente en los sectores más marginalizados, es fundamental para el desarrollo económico y para la independencia y autonomía de las mujeres. El acceso al agua asegura el uso del tiempo de otra manera para las mujeres. Las mujeres constituyen un eje central en la gestión, abastecimiento y conservación/protección del recurso hídrico. Sin embargo, su trabajo no es reconocido, remunerado y, por el contrario, están sobrecargadas cotidianamente (triple rol de género) para garantizar el sostenimiento de la familia, la sociedad y la economía.

Adicionalmente, las mujeres desempeñan un papel fundamental en el mundo y en la economía rural, y su participación en el sector agrícola es de vital importancia, ya que contribuyen a la erradicación de la pobreza, la malnutrición y el hambre, al acceso a la educación universal y a la promoción final del desarrollo sostenible. Sin embargo, esta contribución se ve mermada por la discriminación y las desigualdades que repercuten en la vida de las mujeres, imposibilitando el control y la igualdad de acceso a los recursos y servicios productivos.

El análisis desarrollado en el documento original y profundizado en esta actualización muestra cómo persisten las brechas de género en la Cuenca Binacional del Río Sixaola para las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales. Por ejemplo, tienen mayores tasas de desempleo o de trabajo informal y un bajo reconocimiento en las estadísticas nacionales como productoras a pesar de que se dedican a la producción agrícola cotidianamente; sus capacidades para acceder y formalizarse en el mercado son limitadas, dado el escaso acceso a los servicios de salud y educación, están más expuestas a los impactos de los desastres, prevalecen las tasas de embarazo adolescente y de violencia intrafamiliar, tienen una menor participación en la toma de decisiones sobre la gestión local de los recursos hídricos, entre otras.

Lo anterior, pone sobre la mesa los siguientes desafíos para el avance de los derechos de las mujeres y niñas indígenas, afrodescendientes y rurales de la Cuenca:

- I. Recopilar, sistematizar y presentar información homogénea sobre los problemas de las

⁴ Los párrafos anteriores son parte del documento original de Análisis y Plan de Acción de Género.

mujeres en general y en particular en el sector agrícola, la gestión local del agua, la tenencia de la tierra, las barreras estructurales para la participación y las afectaciones a la salud por contaminación.

- II. Traducir el avance legislativo y normativo en materia de igualdad de género en condiciones materiales de existencia favorables para las mujeres. Culturalmente esto pasa por eliminar las discriminaciones culturales, políticas, económicas que padecen las mujeres.
- III. Participar en la elaboración y aplicación de planes de desarrollo a todos los niveles con una perspectiva de género en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.
- IV. Acceder al crédito y financiamiento de las actividades productivas vinculadas al sector agroalimentario. Al mismo tiempo que se promueve la propiedad común o la tenencia de la tierra en manos de mujeres. Esto se relaciona con el acceso a los servicios de apoyo a la producción y la comercialización.
- V. Participar de manera amplia y colectiva en todas las actividades comunitarias.
- VI. Fortalecer la autonomía económica de las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes para las actividades productivas vinculadas al sector agroalimentario.
- VII. Fortalecer la autonomía física y psicológica de las mujeres para un mayor empoderamiento frente a los ciclos de violencia y las desigualdades persistentes.
- VIII. Reforzar las capacidades de las mujeres en los contenidos relacionados con los objetivos del proyecto y aquellos marcados de interés como ambiente, riesgos por desastres, producción, valor agregado y derechos de las mujeres.

Con estas conclusiones como punto de partida, y de acuerdo con los objetivos del proyecto, el Plan de Acción de Género (PAG) busca promover la reducción de las desigualdades de género para las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes de la CBRS y mejorar su empoderamiento en los diferentes niveles del proyecto:

- a) Unidad de ejecución del proyecto,
- b) El marco de gobernanza de la GIRH, y
- c) Capacidades de las comunidades locales.

Para ello, a través del presente Plan de Acción de Género, el proyecto propone indicadores y

actividades que garanticen la incorporación de la perspectiva de género y, por tanto, refuercen la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, especialmente en situaciones de vulnerabilidad. La participación de las mujeres en la gobernanza de la GIRH de la cuenca y en las actividades del proyecto mejoraría la generación de beneficios ambientales globales en la CBRS

La actualización del análisis y el Plan de Acción de Género se elaboró a partir de la revisión de fuentes bibliográficas, estadísticas y la recopilación de las opiniones de mujeres y hombres en diferentes espacios de consulta. Así mismo, contó con la sistematización de la información recogida por la Unidad de Gestión del Proyecto en donde se incluyen herramientas metodológicas direccionadas a identificar las brechas y desigualdades, así como oportunidades para la acción del proyecto.

Así mismo, producto del proceso, se ha identificado que las **brechas más persistentes** a las cuales debe atender el proyecto son:

- i. Menor participación activa de las mujeres en la toma de decisiones, especialmente lo concerniente a la GIRH y la comercialización. Esta brecha es transversal, pues en cada uno de los componentes del proyecto se manifiesta de diversas formas.
- ii. Pese a que participan activamente en los espacios de capacitación desde hace varios años, el rezago histórico se evidencia en menores conocimientos e información técnica y tecnológica en torno a la Producción Sostenible y la Restauración.
- iii. Las mujeres tienen menor legitimidad en cuanto a la atención a riesgos, por parte de la institucionalidad y la comunidad.
- iv. Los hombres poseen menos conocimientos y realizan menores prácticas ancestrales y culturales relacionados con el buen uso de los recursos naturales.
- v. Los hombres tienen menos conocimientos para poner en práctica el tema de género y mayores resistencias con el mismo.
- vi. Se requiere avanzar en mejores prácticas y conocimientos en torno al tema de género, pues según el índice CAP de este proyecto, las actitudes frente al tema son mayormente positivas.
- vii. Las mujeres participan menos en la comercialización de productos y servicios y tienen

dificultades para el acceso a financiamiento.

Los hallazgos identificados en las fuentes bibliográficas y estadísticas se presentan en el capítulo de cada país, mientras que los hallazgos recogidos a lo largo de la ejecución del proyecto que fueron producidos de manera cualitativa se unifican al final de la data indagada. Se complementa la visión cuantitativa y cualitativa reconociendo a su vez que la producción de data para la Cuenca Binacional del Río Sixaola es muy pobre, especialmente en lo que respecta al género y a los datos desagregados por sexo. A partir de esta información, se plasman las principales brechas de género y los retos que enfrentan las mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico para este sitio, los cuales también se reflejan en la sección de conclusiones y dieron como resultado la elaboración del Plan de Acción de Género que se implementará durante la ejecución del proyecto, de tal manera que se promueva la participación de las mujeres, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en cada uno de los resultados que se buscan alcanzar.

¿Por qué un Análisis y Plan de Acción de Género?

Las Salvaguardas Sociales y Ambientales del GEF, los Estándares Sociales y Ambientales (SES) PNUD y el principio de “No dejar a nadie atrás” como principio global de programación, impulsa la creación de propuestas que, traducidas a campo en el diseño, desarrollo, ejecución y evaluación del proyecto, tengan una relación dinámica, responsable, respetuosa, incluyente y estratégica de las Partes Interesadas para lograr los objetivos. Las mujeres y Organizaciones de Mujeres constituyen Partes Interesadas importantes en el desarrollo de este proyecto.

Lo anterior, se relaciona de manera directa con el principio de programación **“Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres”** explicitado en el SES. Desde allí, se indica que “la igualdad de género es un tema central en el apoyo del PNUD para que los países implementen y cumplan la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como otros compromisos acordados por los Estados Miembros (...) Este esfuerzo incluye la promoción de los derechos humanos de mujeres y niñas, la lucha contra prácticas discriminatorias y el cuestionamiento de funciones y estereotipos que crean desigualdad y exclusión”⁵. Este documento aborda un análisis interseccional de género y el respectivo Plan de Género que incluye las apreciaciones de las mujeres y hombres en el territorio para lograr un mayor impacto en la ejecución del proyecto.

De acuerdo con las políticas de PNUD, “el análisis de género es el punto de partida crítico para la incorporación de la perspectiva de género: El primer paso en una estrategia de incorporación es la evaluación de cómo y por qué las diferencias y desigualdades de género son relevantes para el tema en discusión.”⁶ El análisis de género presenta la fotografía de la situación entre hombres y mujeres y acerca a los proyectos acciones estratégicas para combatir las brechas, desigualdades y violencias halladas. Es así como desemboca en un Plan de Acción de Género con objetivos, actividades, indicadores, presupuesto y responsables encargados/as del cumplimiento de estos en cada etapa del ciclo del proyecto.

⁵ PNUD. Estándares Sociales y Ambientales del PNUD. (2019)

⁶ UNDP Social and Environmental Standards (SES). Guidance Note. How to Conduct a Gender Analysis: Guidance for UNDP Staff (2016). (p. 3)

Política para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Los programas y proyectos del PNUD promueven la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. El PNUD refuerza las intervenciones emprendiendo cambios estructurales y eliminando las barreras institucionales, societales, políticas y jurídicas, para alcanzar cuanto antes la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, e ir más allá del recuento de personas beneficiarias por sexo. Así mismo, el PNUD asegura que sus programas y proyectos no discriminen ni a mujeres ni a niñas, ni refuercen la discriminación y/o las desigualdades por razones de género.⁷

Los programas y proyectos del PNUD garantizan la asignación de recursos financieros para la igualdad de género y utiliza datos desglosados por sexo e indicadores sensibles al género en su programación.⁸

El compromiso del PNUD con la Igualdad de Género surge de las políticas internas, los procedimientos y los documentos estratégicos; así como de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, los principios y las numerosas decisiones de los organismos internacionales, especialmente en lo que respecta a los Derechos Humanos de las Mujeres. En este sentido, se han establecido indicadores de cumplimiento para establecer el nivel de responsabilidad de los proyectos con la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

En el mismo sentido, el FMAM establece en sus políticas principios rectores y los requisitos obligatorios para incorporar la perspectiva de género en la gobernanza y las operaciones del FMAM con miras a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en apoyo del mandato del FMAM de lograr beneficios ambientales mundiales.⁹ Así mismo, su política tiene como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para que mujeres y hombres participen en contribuir y beneficiarse de las actividades financiadas por el FMAM.¹⁰

En el mismo sentido, el FMAM explicita que “los esfuerzos para incorporar la perspectiva de género

⁷ PNUD. Estándares Sociales y Ambientales del PNUD. (2019). (p. 8)

⁸ IDEM.

⁹ GEF. Gender Equality Policy (SD/PL/02). (2017)

¹⁰ IDEM.

y promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se llevan a cabo de conformidad con las decisiones sobre género en el marco de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) a los que sirve el FMAM, y en reconocimiento de los compromisos internacionales y nacionales relacionados con la igualdad de género y los derechos humanos”.

Es así como, teniendo en cuenta los principios de programación, las políticas y estándares PNUD-FMAM, para el proyecto “Conectando Comunidades y Ecosistemas-Cuenca Binacional del Río Sixaola”, se ha establecido el marcador GEN 2 el cual indica que, si bien la igualdad de género no es el objetivo principal del proyecto, sí debe garantizarse la creación de condiciones habilitantes para el cierre de brechas, el empoderamiento de las mujeres y el logro de la Igualdad de género. Este marcador de género mide cuánto invierte un proyecto en la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En este caso, el indicador ubica la Igualdad de género como objetivo significativo. Desde este punto de partida, el plan de acción de género de este proyecto debe ser robusto y apuntar a cambios significativos en su ejecución.

Debido a todo lo anterior, este proyecto ha sido catalogado como GEN 2. Es decir, dentro de los Estándares del PNUD, si bien el objetivo final del proyecto no es el género, su transversalización juega un importante papel para el logro de los resultados y es sustancial para el impacto socioambiental en la ejecución.

Metodología

Para la actualización de este documento la ruta metodológica fue la siguiente:

1. Siguiendo el formato de actualización de los Estándares Sociales y Ambientales, se estableció la ruta de documento.
2. Se realizó la actualización de los datos estadísticos basados en las categorías de análisis presentes en el documento original construido en la etapa de diseño del proyecto. Se ubicaron los datos disponibles en las fechas más cercanas y también datos Covid. Así mismo se incluyeron datos cercanos o propios a la zona de influencia de la Cuenca Binacional del Río Sixaola. El análisis de los datos fue producto de la mejor información disponible.

3. Desde una perspectiva cualitativa, se ha priorizado la “creación del dato”. Esto es posible haciendo que las personas participantes “hablen” de las situaciones previamente identificadas como problemáticas para la igualdad de género y sistematizando la información para localizar los eventos, situaciones, necesidades y apuestas preponderantes que nos permiten dar cuenta de un análisis de género en la zona. En ese sentido, a lo largo de la ejecución del proyecto, se usaron metodologías para recolección de información desagregada, tanto en el registro de participación diferenciada entre hombre y mujeres, como preguntas generadoras en los diferentes componentes y metodologías específicas en talleres que han permitido recolectar información cualitativa no registrada en las instituciones públicas, o los sistemas de información estatal. Esto desglosado de la siguiente manera:

- a. En los grupos de trabajo activados por el proyecto¹¹, así definido en el marco de resultados, se realizaron foros, subgrupos y sesiones para identificar necesidades de formación, participación de las mujeres en la producción, la restauración y la gestión del riesgo por inundaciones.
- b. En el desarrollo del Análisis Transfronterizo se realizaron dos actividades en donde las mujeres definieron a) problemas ambientales con enfoque de género y b) un foro temático para identificar el rol de las mujeres en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico.
- c. De manera focalizada, se realizaron talleres con mujeres líderes y representantes de organizaciones de mujeres de la cuenca binacional del río Sixaola. Un taller de dos días enfocadas en la actualización del PAG y el Primer Encuentro Binacional de Mujeres de la Cuenca del Río Sixaola fueron los dos principales espacios para consultar a las mujeres sobre las principales barreras, necesidades, desafíos y propuestas en torno a la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. De estos espacios, resultaron mapas de ubicación y producción, priorización de problemas ambientales, necesidades de formación, dificultades y fortalezas para la participación, entre otras, que fueron fundamentales para dimensionar el contexto con mayor amplitud.

¹¹ En el 2022 se activaron tres grupos de trabajo mixtos: Producción Sostenible, Restauración, Gestión del Riesgo y Sistemas de Alerta Temprana.

- d. Las conversaciones en campo tanto con especialistas de instituciones en territorio como con las mujeres y sus organizaciones, es fuente importante de recolección de información que ha sido procesada, sistematizada y jerarquizada a fin de otorgar un carácter de dato a la misma.

Todos los aportes recogidos en la etapa de ejecución del proyecto a la fecha, fueron sistematizados en matrices y documentos y hacen referencia a cada uno de los componentes del proyecto. No toda esta información ha sido posible ubicarla en este documento, especialmente aquellas demandas históricas, institucionales o estructurales que sobrepasan las posibilidades de acción de este proyecto. Se dejan, no obstante, como parte de la fase del PAE para lograr articular a largo plazo respuestas adecuadas.

Conceptos principales

Para contextualizar el PAG con un lenguaje común, a continuación, se presentan algunos conceptos relevantes para este análisis y la acción del proyecto.

Sexo y Género: el sexo hace referencia a las características biológicas de los seres humanos y que son catalogadas en razón del binomio hombre-mujer. El género, por el contrario, se refiere principalmente a las características, roles, atributos o responsabilidades que una sociedad otorga, en razón del sexo definido, a las personas. Son disposiciones que confieren roles o tareas que deben ser desarrollados por los hombres y mujeres en lo social, económico, cultural a lo que se considera masculino y femenino. El género, es una construcción social y, por tanto, las características que se asocian a lo masculino y femenino pueden aprenderse o desaprenderse. El género es, a su vez, una categoría de análisis que nos permite evidenciar, a partir de los atributos endilgados a hombres y mujeres, brechas en el acceso a bienes y servicios, desigualdades macro y microsociales, discriminaciones estructurales y diferencias en la garantía de derechos que poseen hombres y mujeres. El género analiza el recorrido histórico y la construcción de sociedades que cimientan lógicas en detrimento de las mujeres y nos asegura una lectura crítica para buscar salidas de complejos procesos históricos que se basan en la discriminación de las mujeres. Es una herramienta que posibilita resarcir y reivindicar derechos, generar acciones afirmativas e impulsar sociedades igualitarias.

Interseccionalidad: es una herramienta de análisis que nos permite identificar la superposición de elementos (identitarios, culturales, sociales, económicos) que posibilitan, debilitan o impiden el acceso a servicios, derechos y oportunidades. Es decir, nos permite ver cómo se cruzan diferentes factores sociales que poseen o se endilgan a las personas y que tienen efectos en sus derechos y oportunidades, así como en las barreras que experimentan. En ese sentido, la clase social, el género, la etnia, la edad pueden combinarse para posibilitar a una persona mayor acceso a oportunidades, o representar una barrera en su acceso a ellas. Esta categoría de análisis nos permite identificar las diferencias culturales o étnicas entre mujeres, su acceso a recursos económicos y capital social o cultural según su posición en una clase social determinada, las brechas que existen en razón de su género, entre otros. Por tanto, no es posible aplicar los mismos elementos de análisis y acción con mujeres urbanas que con mujeres rurales, con mujeres indígenas rurales que con mujeres universitarias en los centros de las ciudades. Mujeres afrodescendientes con mujeres blancas. No sólo en términos de identidades, sino de cosmovisión, luchas, desafíos y acceso a recursos, el lente interseccional propone la identificación de esas diferencias y su tratamiento adecuado.

Violencias Basadas en Género: Las violencias pueden ser ejercidas en diferentes escenarios, frente a múltiples actores y con diferentes fines. La Violencia Basada en el Género es un tipo de violencia –que se manifiesta de diversas maneras- dirigida a una persona en razón de su género. Es decir, en razón de los estereotipos, roles o atributos que pesan sobre una persona. Por ejemplo, el hecho de que las mujeres sean peor pagadas que los hombres, aunque tengan mayores niveles educativos y realicen las mismas labores o labores más especializadas. Esto se basa en un estereotipo histórico en el que se sustenta que las mujeres poseen menos conocimientos y destrezas que los hombres y la economía sustenta un paradigma de desigualdad debido a esos estereotipos. Estas violencias pueden ser físicas, psicológicas, simbólicas, económicas o patrimoniales, entre otras.

Igualdad de Género: desde este paradigma se reconoce que, aunque las personas son diferentes en su humanidad, la ley y la universalidad de derechos debe asegurar un trato igualitario en el acceso a recursos, bienes, derechos, oportunidades para todas las personas. Se reconoce entonces que el acceso a todo lo anterior está dado en función de la universalidad y no en detrimento de un género específico.

Brechas de Género: disparidad y desigualdad entre la condición de mujeres y hombres debido a su posición o rol en la sociedad. Se trata de desigualdades en cuanto a su participación, su acceso a oportunidades, derechos, poder de influencia y decisión, ingresos y beneficios, y control y uso de los recursos.¹²

Participación activa de las mujeres: la participación activa implica la superación de la vieja norma de participación en la que las personas ocupaban un asiento en los procesos sociales de consulta, de incidencia, planificación, entre otros. Este paradigma cuantitativo que suponía que la presencia de las personas *per se* representaba la apropiación de conocimientos, toma de decisión y acción frente a las decisiones civiles, políticas o de diversa índole ha sido superado. El principio de participación activa de las mujeres implica que, sin dejar de lado las exigencias de paridad, las mujeres deben autodirigirse, manifestar su capacidad en la conducción de procesos, facilitar espacios de diálogo vivo y constante para reconocer sus principales desafíos y propuestas, así como tener asegurado un lugar preponderante en la toma de decisiones. Implica a su vez, que las mujeres tomen consciencia del rol que representan en los diferentes espacios sociales y asuman los procesos como propios, en función de su proyección individual, comunitaria, económica, cultural.

Análisis de género: examen crítico de cómo las diferencias en las normas, roles, estructuras de poder, actividades, necesidades, oportunidades y derechos de género afectan a hombres, mujeres, niñas y niños en una determinada situación o contexto. Incluye la recopilación y el análisis de datos desagregados por sexo e información de género para comprender las diferencias y brechas de género, determinar impactos y riesgos diferenciados por género, identificar medidas para evitar impactos de género adversos y descubrir y actuar sobre oportunidades para abordar brechas y desigualdades de género relevantes a la actividad.¹³

Plan de Acción de Género: desarrollado un análisis de género, las apuestas de transformación y de igualdad de género deben ser llevadas a cabo de manera ordenada y teniendo como fin la resolución de las problemáticas expuestas, así como la potenciación de elementos que profundicen el acceso

¹² GEF. Gender Equality Policy (SD/PL/02). (2017). (p. 4)

¹³ IDEM. (p. 3)

igualitario a derechos, bienes, servicios. Esto implica la creación de planes, paso a paso, con objetivos a mediano y largo plazo, actividades e indicadores que nos permitan trazar una ruta de acción frente a los hallazgos identificados. Debe conducir acciones estratégicas y afirmativas y velar por la participación activa de las mujeres para el logro de los objetivos. Trazada la ruta, el seguimiento e impacto de lo propuesto debe ser medido en cumplimiento de los indicadores propuestos y de un monitoreo y evaluación sensible al género.

Acceso y control diferenciado sobre los recursos: Es importante distinguir cómo hombres y mujeres acceden a los recursos (tierra, mano de obra, crédito, ingresos, entre otras) y su capacidad de control. El acceso le da a una persona la oportunidad de beneficiarse del recurso, es decir, la tierra para cultivar. El control le permite a una persona tomar decisiones sobre quién puede y cómo usa uno los recursos, es decir, vender la tierra. Los datos de referencia en un análisis exhaustivo de género establecen si existen diferencias en el acceso de hombres y mujeres a cuatro categorías clave de recursos: 1. Económicos/Productivos/Recursos: (tierra, crédito, ingresos en efectivo, empleo) 2. Políticos 3. Recursos: (educación, representación política, liderazgo) 4. Tiempo: (un recurso crítico, que adquiere cada vez más un valor monetario).¹⁴

Triple rol: este concepto se refiere a las múltiples tareas y labores que las mujeres realizan en al menos tres espacios: productivos, reproductivos y comunitarios. Esto implica que las mujeres se ven inmersas en extensas tareas y horarios, con sobrecarga laboral, y en muchas ocasiones sin reconocimiento o remuneración económica por los trabajos desarrollados. A su vez, esto impide elementos de auto-cuidado y de liberación de tiempo y descanso para otras labores o actividades que las mujeres desean realizar.

Discriminación por género: La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por las Naciones Unidas en 1979, establece que “Se entenderá por discriminación contra la mujer la distinción, exclusión o restricción hecha en razón del sexo que tenga por objeto de menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o

¹⁴ UNDP Social and Environmental Standards (SES). Guidance Note. How to Conduct a Gender Analysis: Guidance for UNDP Staff (2016). (p. 15)

ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, en condiciones de igualdad entre el hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o en cualquier otro ámbito”.

Discriminación sistémica: La discriminación sistémica es causada por políticas y prácticas que están integradas en las formas en que operan las instituciones y que tienen el efecto de excluir a las mujeres y las minorías.¹⁵ Este concepto está relacionado con la **desigualdad estructural**. Es decir, las condiciones en que las sociedades y los Estados a través de su ideología, política, economía y cultura generan exclusión y desigualdades, evitando el desarrollo humano de las personas. Esto se relaciona con el histórico rezago y la privación de derechos humanos de las mujeres.

Empoderamiento: El empoderamiento se trata de personas, tanto hombres como mujeres. Es una “empresa colectiva, que implica tanto el cambio individual como la acción colectiva”. El empoderamiento de las mujeres significa desarrollar su capacidad para tomar el control de sus propias vidas de manera colectiva e individual, identificar sus necesidades, establecer sus propias agendas y exigir el apoyo de sus comunidades y el estado para ver que sus intereses sean atendidos. En la mayoría de los casos, el empoderamiento de las mujeres requiere la transformación de la división del trabajo.¹⁶

Autonomía de las mujeres: se refiere tanto a la capacidad como a las condiciones materiales que hacen posible la toma de decisiones libremente por parte de las mujeres. La autonomía puede verse reflejada desde el uso del tiempo hasta la decisión sobre el cuerpo mismo. Se hace referencia a autonomía económica, psicológica, física, sexual.

Participación de las mujeres en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico: el papel que juegan las mujeres en la gestión del recurso hídrico sobrepasa el tema del abastecimiento. Las mujeres se encargan no sólo de proveer, sino de administrar y proteger el recurso hídrico, así como de organizarse comunitariamente en torno al mismo, pese a que con cierta regularidad no son tomadoras de decisiones en la gobernanza del agua debido a que la idea del poder y la toma de decisión sobre

¹⁵ IDEM. (p. 17)

¹⁶ IDEM.

asuntos trascendentales están históricamente relacionadas con lo masculino. Esto pone en jaque su participación para decidir sobre el rumbo de los recursos que gestionan, protegen, usan y administran. Las Naciones Unidas han reconocido que “Las políticas y procesos de gobernanza de los recursos hídricos a menudo no tienen en cuenta las múltiples necesidades hídricas de mujeres y hombres ni sus limitaciones específicas en función del género.”¹⁷

La comunidad internacional ha reconocido mayoritariamente la importancia de que los hombres y las mujeres participen en la gestión del agua, lo que incluye el agua para usos agrícolas, así como de garantizar el acceso y el control equitativo de los recursos hídricos. La Plataforma de Acción de Beijing de 1995 pidió a los gobiernos que promovieran el conocimiento y la investigación acerca del papel de las mujeres, en particular aquellas que viven en zonas rurales y las mujeres indígenas, en el riego, la gestión de las cuencas hidrográficas y el saneamiento.¹⁸

Contexto general de la Cuenca Binacional del Río Sixaola

La Cuenca Binacional del Río Sixaola (SBRB) se encuentra en la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá, con una superficie de 2.848,3 km²; el 19% de este territorio se encuentra en Panamá y el 81% en Costa Rica. La cuenca puede dividirse en tres áreas principales: una subcuenca superior más grande, escasamente poblada y mayormente boscosa (204.000 ha); una subcuenca media compuesta por el Valle de Talamanca, mayormente poblado por Pueblos Indígenas (51.000 ha); y la subcuenca más pequeña y desarrollada del Valle de Sixaola (34.000 ha) que contiene la mayor parte de la población de la cuenca, estimada en 33.500 habitantes. La cuenca incluye principalmente porciones del Cantón de Talamanca (Costa Rica) con una superficie de 2.809,93 km²; Bocas del Toro y Changuinola¹⁹ (Panamá) con 430,7 km² y 4.016,5 km², respectivamente²⁰. La población en la Cuenca está estimada en 33.650 habitantes, incluyendo la población de Costa Rica y Panamá²¹, de los cuales

¹⁷ IDEM

¹⁸ Crónica ONU. Las mujeres y la ordenación de los recursos hídricos agrícolas Un camino hacia la obtención de la igualdad entre los géneros. En: <https://www.un.org/es/chronicle/article/las-mujeres-y-la-ordenacion-de-los-recursos-hidricos-agricolas-un-camino-hacia-la-obtencion-de-la>

¹⁹ La distinción a la que aquí se hace referencia es quizás un error de traducción del Prodoc. Changuinola es un distrito de la provincia e Bocas del Toro.

²⁰ Documento de Proyecto.

²¹ UICN, 2012 Mapeo y análisis de actores de la cuenca binacional del Río Sixaola, Solano F.y Zúñiga P. Informe de consultoría.

al menos el 50% son mujeres. La información del censo de Costa Rica tiene casi una década de antigüedad, por lo que los datos podrían sufrir variaciones en el censo de población actualizado.²²

Contexto de género en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

La producción de datos para la zona de influencia de la Cuenca del Río Sixaola a nivel institucional es precaria. Aun cuando los sistemas se han actualizado y las instituciones inician procesos de recolección de datos diferenciados, los mismos se resguardan en bases de datos de oficinas que no son publicados o sistematizados. Esto tiene un mayor peso en el lado de Panamá en donde los sistemas de información son todavía menos robustos, empero el fenómeno es generalizado en la zona de la cuenca. En ese sentido, el análisis de género original producido para este proyecto se basaba especialmente en datos nacionales, regionales y provinciales que deben traducirse por la persona que los lee en fenómenos reproducidos a toda escala. Por ello es que cobra sentido la creación del dato y el análisis cualitativo, así como las conversaciones cotidianas con las instituciones, mujeres y sus organizaciones.

Si bien el contexto de las mujeres en la zona es bastante amplio y puede llevarnos a presentar datos de diversa índole, este proyecto se preocupa por conocer la situación de las mujeres en torno a la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Lo cual no implica dejar de lado datos como la Violencia de Género, la cual se presenta como la principal discriminación y barrera para la participación de las mujeres en la gobernanza y gestión del recurso hídrico.

Para tener un análisis completo de la situación de las mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales alrededor de la cuenca del río Sixaola es necesario identificar las principales brechas y desigualdades de género que enfrentan. En los siguientes capítulos se describen cada una de ellas con un enfoque de interseccionalidad para asegurar un análisis integral a la situación de las mujeres rurales, afrocaribeñas e indígenas entorno a la cuenca del río Sixaola.²³

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer: retos continuos para el desarrollo

²² Documento de Proyecto.

²³ Esta narrativa y estructura de presentación de datos se basa en el documento original de análisis y plan de acción de género. Los principales cambios de estos capítulos consisten en una actualización de los datos presentados en dicho documento.

humano sostenible

La normativa internacional y las conquistas parciales o históricas del movimiento de mujeres han puesto sobre la escena la necesidad de progresar en mecanismos legales (normativas) y estatales (políticas públicas) para el avance de las mujeres en todos los ámbitos. No obstante, materializar estos esfuerzos en beneficios concretos para las mujeres es quizás el embate más problemático, especialmente para las zonas con menor o limitada inversión pública e insuficiente atención política como lo es la Cuenca del Río Sixaola compartida entre Panamá y Costa Rica. Esto marca no sólo la imposibilidad de generar recursos focalizados para el desarrollo en territorios históricamente olvidados, sino el denso ejercicio de las transformaciones culturales, requeridas para generar la igualdad entre los géneros. Es decir, en el plano cultural, la limitada consciencia compartida sobre el problema, ralentiza la búsqueda generalizada de apuestas por su resolución.

Esto puede notarse en dos elementos singulares y contrastantes. Mientras que Panamá y Costa Rica han avanzado –más el segundo que el primero- en el desarrollo de marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo²⁴, la violencia contra las mujeres no se detiene y también presenta, en ambos casos –más para Panamá que para Costa Rica- retos culturales, institucionales, sociales y estructurales fundamentales para lograr una vida libre de violencias para las mujeres²⁵. Esto implica que, si bien se logra avanzar en marcos normativos sustanciales para la Igualdad de Género, no siempre ello se traduce a la realidad cotidiana de las mujeres por la falta de voluntad política y presupuestaria, por la hegemonía cultural e ideológica del patriarcado y las prácticas sostenidas en detrimento de las mujeres a nivel social tradicional.

Esto se resume en que la igualdad formal o de *jure* aún no ha alcanzado la igualdad real o *de facto*, lo

²⁴ Esta medición se realiza por la CEPAL como parte del apoyo en el monitoreo y reporte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, el indicador El indicador 5.1.1 mide los esfuerzos del Gobierno para establecer marcos jurídicos que promuevan, apliquen y supervisen la igualdad de género en una puntuación de 0 (cero) a 80 (ochenta), donde Costa Rica tiene una puntuación de 70 y Panamá una de 80. Este último por encima de la media regional para América Latina y el Caribe. <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>

²⁵ Por ejemplo, el INDICADOR 5.2.1 mide la proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad en una puntuación de 0 (cero) a 80 (ochenta), en donde Panamá tiene una incidencia más alta (6.4) y Costa Rica una incidencia más baja (5.8), ambos por debajo de la media regional.

que implica dos complejos desafíos. Por un lado, es urgente crear mayores acciones afirmativas legales y sociales, o medidas especiales de carácter temporal, que cierren las brechas de género que afectan especialmente a las mujeres que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión como son: las mujeres rurales y periurbanas, las indígenas, las afrodescendientes, las mujeres con discapacidad, las ancianas, las migrantes, las refugiadas, las lesbianas, las bisexuales, las transexuales y las intersexuales. Y, por otro lado, la urgente transformación sistémica de las condiciones socioculturales, políticas y económicas que siguen obstaculizando la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos, con un importante enfoque en la respuesta de las instituciones públicas.

Pero, además de estos desafíos nacionales, América Latina vive una ola política y social del *movimiento anti derechos humanos*²⁶ que amenaza los avances legales y sociales logrados en materia de derechos humanos, especialmente en temas de género. Este panorama revitaliza la importancia de las acciones para seguir promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todos los niveles y ámbitos, y con especial atención a la intervención para la protección de los derechos de las mujeres que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión.

Sobre estos elementos, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en sus informes recientes sobre Panamá (CEDAW/C/PAN/8)²⁷ y Costa Rica (2017/C/CRI/CO/7) establece las principales barreras para garantizar la igualdad de las mujeres, así como las principales oportunidades y mejoras en que los países han avanzado con tal fin. Pero, especialmente, ambos reportes, hacen énfasis en barreras a superar por parte de los países como;

- a) La persistencia de la segregación profesional y la concentración de mujeres en empleos poco remunerados, y la considerable diferencia salarial entre los géneros;
- b) Las elevadas tasas de desempleo y empleo por cuenta propia entre las mujeres, la excesiva representación de las mujeres en el sector informal de la economía y los limitados planes

²⁶El movimiento anti derechos humanos es reconocido por las acciones de grupos fundamentalistas que ponen en peligro la garantía de los derechos conquistados y el avance hacia la igualdad y la dignidad de todas las personas, en el ámbito jurídico y social en toda América Latina. Para más información: <http://www.nu.org.bo/noticias/movimientos-conservadores-grupos-antiderechos/>

²⁷ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

- de protección social para las mujeres que trabajan en él;
- c) Los obstáculos que impiden a las mujeres y las adolescentes acceder a métodos anticonceptivos modernos, incluidos los anticonceptivos de emergencia, en particular en las zonas rurales y remotas;
 - d) Las denuncias de actos de violencia obstétrica cometidos en el contexto de la prestación de servicios de atención al parto, en particular la practicada contra mujeres indígenas a las que se obliga a seguir protocolos incompatibles con sus tradiciones culturales;
 - e) El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para promover la iniciativa empresarial de la mujer y la concesión de préstamos y otras formas de crédito financiero a las mujeres. No obstante, observa con preocupación que no se ha indicado si se consultó a las organizaciones de mujeres en los procesos de elaboración y aplicación de estrategias nacionales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También preocupa al Comité el limitado alcance de los programas sociales, incluidos los planes de protección social, dirigidos a las mujeres que viven en la pobreza, las mujeres migrantes y refugiadas, las mujeres indígenas y afrodescendientes y las mujeres con discapacidad;
 - f) Las barreras que impiden el acceso de las mujeres de las zonas rurales a la propiedad de la tierra y sus correspondientes títulos;
 - g) El grado insuficiente en que las mujeres de las zonas rurales se benefician de los proyectos de desarrollo rural llevados a cabo a nivel territorial por los consejos de desarrollo rural;
 - h) La limitada repercusión de las medidas adoptadas para eliminar los estereotipos de género discriminatorios que refuerzan los roles de amas de casa y cuidadoras asignados a las mujeres de las zonas rurales;
 - i) El Comité observa con preocupación que no se respeta el principio del consentimiento libre, previo e informado ni se consulta a las mujeres indígenas y afrodescendientes en el contexto de los proyectos de desarrollo que afectan a sus derechos colectivos a la propiedad de la tierra. Considera preocupantes asimismo las consecuencias de los desalojos forzosos de las mujeres indígenas y afrodescendientes de las tierras tradicionalmente ocupadas o utilizadas por ellas y las expropiaciones de esas tierras por agentes privados no estatales;
 - j) Las formas interrelacionadas de discriminación que sufren las mujeres migrantes, en particular las que se encuentran en situación irregular.

Y señala especialmente en Panamá:

- a) La falta de información sobre las medidas para que las mujeres con discapacidad, incluidas las que han sido objeto de abusos y violencia en las instituciones donde reciben asistencia, puedan acceder a la justicia y los recursos;
- b) La persistencia de estereotipos de género muy arraigados en cuanto a las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, y la falta de medidas para concienciar a los hombres sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a la igualdad y la no discriminación;
- c) La mayor prevalencia de embarazos en la adolescencia en el caso de las mujeres y niñas indígenas y la falta de información sobre medidas para fomentar la autonomía en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos;
- d) La persistencia de diversas formas de violencia de género contra la mujer, en los espacios público y privado, incluida la prevalencia de la violencia doméstica y la violencia sexual contra las adolescentes y en los centros residenciales de cuidados alternativos y la que afecta a las mujeres con discapacidad, a las mujeres indígenas y afrodescendientes y a las mujeres migrantes;
- e) La falta de coordinación de los sistemas de recopilación de datos sobre la violencia de género contra la mujer, que impide comprender globalmente el fenómeno de manera que se reconozca la diversidad étnica y regional, y resta eficacia a las medidas para combatir la violencia de género contra la mujer;
- f) La ausencia de medidas para promover la participación de las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y las mujeres con discapacidad en la vida política y pública, o en puestos de responsabilidad a nivel internacional;
- g) La persistencia de tasas de desempleo elevadas en el caso de las mujeres, incluidas las jóvenes, y la brecha ocupacional en el empleo entre mujeres y hombres (en 2019, la tasa de empleo de las mujeres era del 55 % y la de los hombres del 78,8 %), debido a la prevalencia de roles de género que hacen hincapié en que las mujeres realicen el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y la suspensión de contratos durante la pandemia de COVID-19, que afectó al menos a 120.796 empleos ocupados por mujeres;
- h) La persistencia de una brecha salarial de género y la segregación ocupacional y la

concentración de las mujeres en trabajos de remuneración baja y en el sector informal de la economía o en empleos como trabajadoras domésticas, que no suelen contar con protección social, de modo que las mujeres se han visto expuestas perder sus ingresos y su vivienda durante la pandemia de COVID-19;

- i) Las situaciones de pobreza y privación, incluida la inseguridad alimentaria, que viven las mujeres, incluidas las que son cabeza de familia, las mujeres con discapacidad o las que cuidan de familiares con discapacidad, y las mujeres del medio rural y las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes y refugiadas;
- j) El Comité observa con preocupación la falta de información sobre el porcentaje de mujeres del medio rural que son beneficiarias de los programas de préstamos y sobre el acceso efectivo a los préstamos por parte de las mujeres indígenas y afrodescendientes, y la ausencia de medidas para velar por que las mujeres beneficiarias de los préstamos reciban servicios de apoyo de extensión para que los reembolsen. También, observa con preocupación la falta de información sobre los mecanismos para garantizar que las mujeres del medio rural se beneficien de los proyectos de desarrollo agrícola a nivel provincial, así como el acceso limitado de esas mujeres a la propiedad de la tierra;
- k) Que no existen mecanismos para solicitar el consentimiento libre e informado de las mujeres indígenas y afrodescendientes e implicarlas en los procedimientos decisorios sobre políticas, programas y proyectos de inversión pública;
- l) Que no se están realizando evaluaciones del impacto ambiental respecto a las consecuencias que tienen para los derechos humanos de las mujeres indígenas y afrodescendientes los proyectos de inversión, infraestructura, minería y agroindustria en vista de la preocupación actual por la degradación ambiental y la reducción del riesgo de desastres.

En el reporte sobre Panamá, el Comité señala que “acoge con satisfacción el apoyo internacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y pide que se haga efectiva la igualdad de género *de iure* (jurídica) y *de facto* (sustantiva), de conformidad con lo previsto en la Convención, durante todo el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Comité recuerda la importancia del Objetivo 5 y de transversalizar los principios de igualdad y no discriminación en los 17 Objetivos. Asimismo, *insta al Estado parte a que reconozca a las mujeres como la fuerza impulsora del desarrollo sostenible del país y a que adopte políticas y estrategias pertinentes al*

*respecto.” El reporte para Costa Rica también señala aspectos positivos principalmente en el avance de planes, programas y políticas que tienen como objetivo final acelerar la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y solicita que *se haga efectiva la igualdad de género sustantiva, de conformidad con las disposiciones de la Convención, en todo el proceso de aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

Esto constituye un impulso y una ruta señalada para proporcionar una perspectiva de género en el marco de los ODS, más allá del objetivo 5. Ruta que, en el marco de la estrategia del proyecto, resulta indispensable para el impulso del Desarrollo Sostenible en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

Como podrá verse en adelante, las cuestiones señaladas por el Comité no son ajenas a la realidad de las mujeres en la Cuenca y deben ser atendidas entendiendo la dimensión problemática de las mismas.

El Desarrollo Humano para las Mujeres.

Para el 2021, Costa Rica se ubicó dentro de los países de “muy alto desarrollo humano” ocupando el lugar número 58 de un total de 191 países con un Índice de Desarrollo Humano²⁸ de 0.809. Es decir, se propició una mejora en el Desarrollo Humano en comparación con los años anteriores.

En 2021, Panamá se ubicó en el mismo grupo de países, ocupando el lugar número 61, con un índice de desarrollo de 0,805 mejorando en comparación al año 2020 (IDH de 0,801), pero empeorando frente a la medición realizada en el 2018 (IDH de 0,814) presentada en el documento base de este estudio. Ambos países se encuentran muy cercanos en este índice y están varios puestos por debajo en el ranking de otros países latinoamericanos como Chile (42), Argentina (47) y por encima de otros países de la región ubicados en el grupo de alto y medio desarrollo humano como República Dominicana (80), Cuba (83), Perú (84), Brasil (87), Colombia (88), El Salvador (125) y Nicaragua (126)²⁹.

²⁸ Este Índice mide el promedio de los avances en: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida digno. Es elaborado por PNUD y varía entre 0 y 1, y entre más cerca de 1, mayor desarrollo humano.

²⁹ UNPD. Human Development Report 2021/2022. “Uncertain times, unsettled lives Shaping our future in a transforming world” (2022).

Al analizar el Desarrollo Humano en la zona de interés de este proyecto, la complejidad del dato toma relevancia. Según el Índice de Desarrollo Humano Cantonal para el 2019, el cantón de Talamanca³⁰ presenta el segundo menor IDH en Costa Rica (0,705). Según el último reporte producido por Panamá sobre el Índice de Desarrollo Humano Nacional, la provincia de Bocas del Toro se ubicaba entre las tres peores provincias en cuanto al Índice de Desarrollo Humano Nacional (0,651)³¹. Traducido esto al hecho de que el 81% de la Cuenca se encuentra ubicada en el lado de Costa Rica y especialmente en Talamanca, y el 19% se encuentra ubicado en la provincia de Bocas del Toro, particularmente en Changuinola, por lo que se puede aducir que el Índice de Desarrollo Humano para la Cuenca es particularmente bajo en comparación con otras regiones en ambos países.

Ligado a este Índice, se encuentra el Índice de Desarrollo de Género (IDG)³² y el Índice de Desigualdad de Género (IDG-D)³³.

En cuanto al IDG, Costa Rica para el 2021 se ubicó en el lugar 58 con un valor de 0,996, lo que representa una mejora en relación con los datos bases presentados por el documento original de esta actualización³⁴. En cuanto al análisis nacional, Talamanca se encuentra entre los 7 cantones con menor IDG (0,944), por debajo de la media nacional. Las mujeres tienen un Desarrollo Humano menor (0,687) que los hombres (0,728), una mayor esperanza de vida al nacer (78,29 versus 74,49 años), menos años esperados de escolaridad (11,30 versus 11,61), lo que representa una desmejora en relación con los datos presentados para el 2018. Así mismo, las mujeres tienen más años promedio de escolaridad (6,06 versus 5,63) y experimentan una importante desigualdad en cuanto al bienestar

³⁰ La Cuenca Binacional del Río Sixaola (SBRB) se encuentra en la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá, con una superficie de 2.848,3 km²; el 19% de este territorio se encuentra en Panamá y el 81% en Costa Rica. (PRODOC).

³¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008/PNUD. — Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

³² Mide las desigualdades de género en la consecución de las tres dimensiones del desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, tener una educación y tener un nivel de vida decente. Es el índice entre el IDH calculado para las mujeres y el IDH para los hombres. Valores más cercanos a 1 indican menores brechas en el IDH entre hombres y mujeres. Valores menores a 1 indican brechas en el IDH en contra de las mujeres. Valores mayores a 1 indican brechas en el IDH en contra de los hombres.

³³ Refleja las desventajas de género en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. El índice muestra la pérdida de desarrollo humano debida a la desigualdad comparando los logros de mujeres y hombres en estas dimensiones.

³⁴ El Índice de Desarrollo de Género (IDG) El valor del IDG de 2018 de Costa Rica es de 0,977, ligeramente mejor que el registro de 2017 de 0,974.

material (422,95) en comparación con los hombres (637,99).

Por su parte, Panamá para el 2021 se ubicó en el lugar 61 con un valor de 1,017; una desmejora en el ranking respecto del 2019 (lugar 57), y con una muy leve mejora en el valor de su IDH (1,019). En este caso, los datos nacionales no se encuentran actualizados para detectar con precisión el IDG en la provincia de Bocas del Toro. Por tanto, se presenta el dato nacional, en donde se indica que el Índice de Desarrollo Humano para las mujeres (0,812) es mayor que para los hombres (0,798), así como la expectativa de vida al nacer (79,6 versus 73,0) y la expectativa de años de escolaridad (13,6 versus 12,5). Para el caso de los años promedio de escolaridad alcanzada para las mujeres es de 10,8 y para los hombres de 10,3. Esta información, que parece reflejar una ventaja o cierre de brechas entre hombres y mujeres, debería desembocar en mejores condiciones de vida materiales para las mujeres, lo cual es contrario al dato nacional, en donde las mujeres poseen un menor ingreso Per Cápita en comparación con los hombres (\$23.380 versus \$30.531), lo cual implica que, como en el caso de Costa Rica, **las mujeres tienen un menor nivel de bienestar material.**

En cuanto al **IDG-D**, Costa Rica se ubicó en 2021 en el lugar 60, con un valor de 0,256. Una leve mejora respecto del valor presentado en el documento base³⁵. En este caso, la tasa de mortalidad materna es de 27 por cada 100.000 personas³⁶. La tasa de natalidad en personas adolescentes es de 37,1³⁷. El porcentaje de escaños en la Asamblea Legislativa ocupado por mujeres es de 45,6%. En términos del acceso a la educación secundaria las mujeres participan con el 56,2% y los hombres con el 54,5%. Finalmente, el último dato que mide este indicador reporta que la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es del 47,5% mientras que el de los hombres es del 71,1%. Una brecha del 23,6% en donde las mujeres tienen un menor acceso al mercado laboral.

Panamá, por su parte, se ubicó en 2021 en el lugar 96, con un valor de 0,392. Esto significa una mejora en el Índice respecto del año 2019 (0,407). En este caso, la tasa de mortalidad materna es de 52 por cada 100.000 personas. La tasa de natalidad en personas adolescentes es de 69,9. El porcentaje

³⁵ El caso del IDG-D, el valor es mejor conforme se acerca a 0. El valor del índice varía entre 0 y 1, donde 0 es 0% de desigualdad, lo que indica que las mujeres y los hombres gozan de los mismos niveles de igualdad en las tres dimensiones del IDG y 1 es 100% de desigualdad, lo que indica que las mujeres se encuentran en una situación de desigualdad respecto a los hombres.

³⁶ Dato del 2017.

³⁷ Nacimientos por cada 1.000 mujeres de edades entre 15-19

de escaños en la Asamblea Legislativa ocupado por mujeres es de 22,5%. Esto implica que las mujeres tienen una minúscula incidencia sobre las decisiones legislativas.

En términos del acceso a la educación secundaria las mujeres participan con el 70,2% y los hombres con el 68,7%. Finalmente, el último dato que mide este indicador reporta que la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es del 50,4% mientras que el de los hombres es del 72,6%. Una brecha levemente menos amplia que para el caso de Costa Rica, pero con importantes consecuencias para la independencia económica de las mujeres.

La situación de exclusión de las mujeres del mercado laboral representa una brecha significativa. A pesar de los resultados en algunos indicadores, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es inferior a la de Uruguay, país de referencia seleccionado por su posición en el Índice de Desarrollo Humano y el tamaño de su población.

Teniendo en cuenta los datos arrojados por los Índices anteriores, si bien Costa Rica y Panamá se encuentra entre los países con alto desarrollo humano, las mujeres no obtienen los mismos valores ni beneficios económicos del desarrollo nacional.

Panamá se mantiene en la lista de los países más desiguales de América Latina en materia de género, donde las mujeres no gozan de las mismas oportunidades que los hombres, enfrentándose a importantes obstáculos para participar en las diferentes esferas de la sociedad. El Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, que calculó por primera vez el Índice de Desigualdad de Género (IDG) para cada provincia, revela que además de la alta desigualdad de género, las mujeres se enfrentan a niveles muy diferentes de desigualdad, así como a diferentes barreras según la provincia en la que viven. Esta desigualdad de género significa que hay un Panamá para los hombres y un Panamá para las mujeres, pero también que el Panamá de una mujer que vive en la capital del país es muy diferente al de una mujer indígena que vive en una de las *comarcas*.³⁸

Hay que reconocer avances importantes para la igualdad de género, como una mayor esperanza de

³⁸ Párrafo documento original.

vida³⁹, más años de educación, en ambos países. Sin embargo, en términos de mortalidad materna Panamá tiene un desafío mayor, al duplicar a Costa Rica en este dato. Igual para el caso la tasa de natalidad en personas adolescentes la cual continúa siendo alta y tiene repercusiones importantes en los proyectos de vida de las mujeres. Muchas veces este índice está relacionado con relaciones impropias, violencias y desigualdades estructurales que desembocan en embarazos adolescentes no deseados. En ambos casos, la brecha en el acceso al mercado laboral es profunda y representa para las mujeres una barrera en su autonomía económica.

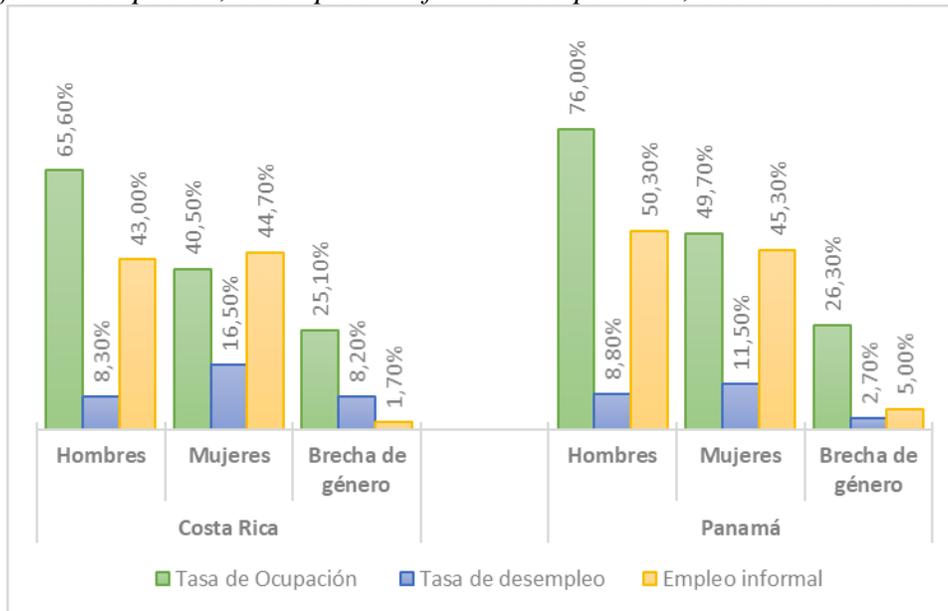
Economía, pobreza y vulnerabilidad socio-económica.

Según la Encuesta Continua de Empleo de Costa Rica, para noviembre de 2022, la tasa de ocupación fue de 53,1% y la tasa de desempleo del 11,6%. En el primero se experimenta una desmejora en relación con el año 2019, pero una mejora para la recuperación pospandemia. Así mismo, la tasa de empleo informal para la misma fecha fue de 43,6%. Constituye también una mejora en relación al 2019. Según la Encuesta de Propósitos Múltiples en Panamá, la Tasa de Empleo nacional para abril de 2022 fue del 62,3% y la tasa de desempleo, del 9,9%. Así mismo, el empleo informal fue del 48,2%.

Estos datos, desagregados por sexo, evidencian brechas importantes:

³⁹ La esperanza de vida mejora para las mujeres, pero representa una brecha frente a los hombres. Generalmente se relaciona con los roles tradicionales de género en donde los hombres se asocian a mayores peligros y están a cargo de labores que implican el uso de la fuerza.

Gráfico 1 Ocupación, desempleo e informalidad por sexo, Costa Rica-Panamá, 2022



Fuente: adaptado a partir de los datos INEC Costa Rica e INEC Panamá, 2022.

A nivel nacional, las mujeres en Costa Rica se encuentran por debajo de la tasa nacional de ocupación y con una brecha del 25,10% en relación con la tasa de ocupación de los hombres. Lo mismo ocurre para Panamá, en donde las mujeres se ubican por debajo de la tasa nacional de ocupación, y tienen una brecha del 26,3% frente a los hombres. Es decir, que el trabajo remunerado y formal para las mujeres continúa siendo un reto fundamental, lo cual tiene repercusiones importantes en la sostenibilidad propia y de sus hogares. Por otro lado, en Costa Rica las mujeres lideran el dato del trabajo informal y en Panamá son los hombres quienes están a la cabeza. Al ser el trabajo informal dependiente de la economía de subsistencia diaria, esto implica que en ambos países la fragilidad económica y la no formalidad traspasa de manera más o menos igualitaria las oportunidades de hombres y mujeres en este fragmento. Sin embargo, esto puede estar dado también por los índices de desempleo, en donde también se marca una brecha importante entre hombres y mujeres. Para el caso de Costa Rica, las mujeres doblan el porcentaje de desempleo frente a los hombres y para el caso de Panamá persiste una brecha en donde las mujeres tienen mayor tasa de desempleo.

En estos tres datos globales, los Institutos Nacionales de Estadística y Censo de ambos países han indicado que la variación para las mujeres en cuanto a la empleabilidad es casi nula, igualmente, mientras retrocede la tasa de trabajo informal para hombres, las mujeres siguen estancadas y la

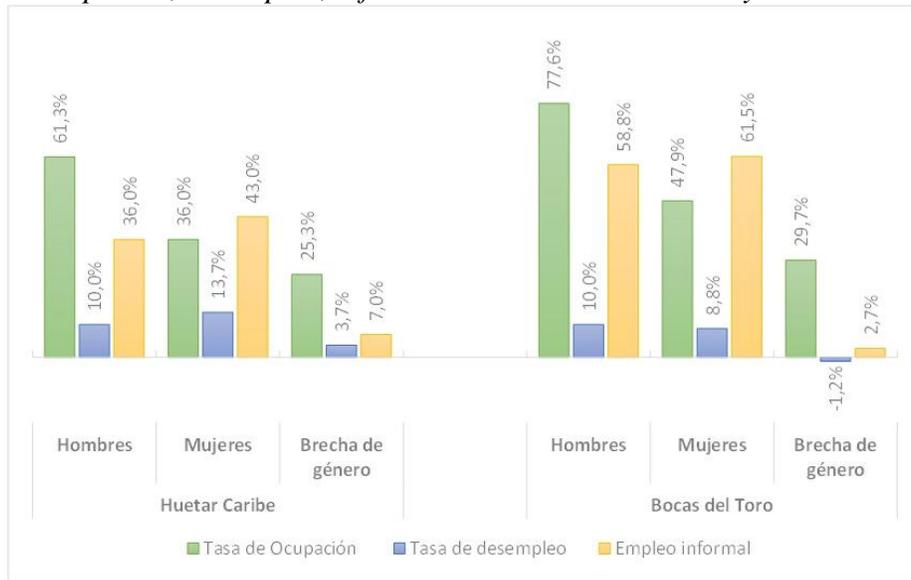
recuperación económica no responde a ambos sexos de la misma manera, dejando a las mujeres en un estado de informalidad y vulnerabilidad mayor. Esto es fundamental si entendemos que la pandemia representó para las mujeres un retroceso en diferentes indicadores sociales y económicos y que la recuperación económica se desarrolla en función mayormente de una economía masculina. Adicionalmente, las mujeres suelen estar ocupadas en sectores de baja productividad, esto se traduce en menor remuneración, cobertura pensional o de salud, y, además, menores oportunidades a trabajos donde la tecnología y la innovación repuntan económicamente.

Ahora bien, ¿cómo se expresan estos datos en la Cuenca Binacional del Río Sixaola?

Como se mencionó arriba, los datos sobre la Cuenca, como espacio ambiental, geográfico compartido son limitados o inexistentes, dependiendo la temática. No obstante, los datos más cercanos se arrojan a partir las regiones de planificación, en el caso de Costa Rica y las provincias en el caso de Panamá.

En comparación con el nivel nacional, en estas zonas la tasa de ocupación de las mujeres es aún menor y adicionalmente existe una mayor brecha con relación a la ocupación de los hombres, particularmente en Bocas del Toro. Mientras que, en la tasa de desempleo a este nivel refleja una brecha menor, especialmente para el lado costarricense. Igual sucede para la brecha por trabajo informal, en donde las mujeres continúan arriba en el dato, especialmente en la región Huetar Caribe.

Gráfico 2 Ocupación, desempleo, informalidad en Huetar Caribe y Bocas del Toro, 2022.



Fuente: adaptado a partir de los datos INEC Costa Rica e INEC Panamá, 2022.

Pobreza y vulnerabilidad socio-económica

Para el 2022, según la ENAHO⁴⁰, el 23% de los hogares de Costa Rica se encontraba en pobreza, 6% en condición de extrema pobreza. De ellos, el 36% son hogares con jefatura femenina. Así mismo, en la región Huetar Caribe, 33% de los hogares son pobres y de estos, el 45,94% tienen jefatura femenina. En ambos casos, tanto de la medición de la pobreza como de los hogares pobres con jefatura femenina, esta región que abarca parte de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, tiene una alta incidencia de pobreza, por encima de la media nacional. En relación con la incidencia de la pobreza por sexo, el 11% son hombres y el 14% son mujeres. Es decir, se mantiene la tendencia de feminización de la pobreza en esta región.

Para Panamá, los datos son de años anteriores. Según el Informe de Pobreza e Indigencia por Ingreso en Panamá ⁴¹, para el año 2019 la tasa de pobreza general rondaba el 21,5%, estando el 10% en situación de extrema pobreza. Para proyectar los niveles de pobreza para el 2022, se generaron 2 escenarios, uno con tendencias pre-covid y otro con datos de impacto por el covid. Considerando el escenario pospandemia, se estima que para el 2022 el 25% de la población estaría en situación de

⁴⁰ Encuesta Nacional de Hogares, Costa Rica. 2022.

⁴¹ Informe sobre Pobreza e Indigencia por Ingreso en Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. 2019.

pobreza. Es decir, 1 de cada 4 personas en el país se encontraría en esta situación debido a la crisis generada por Covid. Mientras que, siguiendo la proyección a la baja de la pobreza pre-covid, se estimaría que el dato sería de 19,5%. Ambos datos están aún sin confirmar por las instituciones rectoras en la materia. Para 2019, la pobreza general para el área rural en Panamá fue de 42,7%, muy por encima del promedio nacional. Aún peor, el nivel de incidencia de la pobreza para la zona de Bocas del Toro es del 44,6%, siendo esta la provincia más pobre de Panamá. Esto implica que, en las zonas de influencia de este proyecto (provincial y rural), la pobreza tiende a ser mayor y, además, desproporcional.

Para 2019, la medición indicó que las mujeres son más pobres que los hombres. 22,5% versus 20,5%. Mientras la pobreza tendía a disminuir a los niveles pre pandemia, lo hacía de manera más sostenida y amplia para hombres que para mujeres.⁴² Estas brechas profundizan la feminización de la pobreza y el empobrecimiento de hogares con jefatura femenina. Según el Índice de feminidad en hogares pobres⁴³ en Costa Rica (124,8) y Panamá (113,6), por cada 100 hombres pobres o en situación de calle, hay 24,8 mujeres más en esa condición en Costa Rica y por cada 100 hombres pobres, se encuentran 13,6 mujeres más en la misma condición en Panamá.

Todas estas mediciones, trasladadas a la realidad de la Cuenca, indican que las condiciones de pobreza y marginalidad en la zona no sólo son altas sino persistentes. Especialmente para las mujeres, quienes se encuentran sobrerrepresentadas entre las personas y los hogares pobres. Adicionalmente, las limitaciones como el analfabetismo (12,5% para Bocas del Toro y 3.5% para Limón) ralentizan las posibilidades de acceso a recursos de diversa índole para la mejora de las condiciones de existencia propia, siendo este un elemento de vulnerabilidad para las comunidades.

Los indicadores económicos y sociales, realizando una mirada de conjunto en la Cuenca, muestran un retraso con respecto a las medias nacionales de ambos países. Al ser las mujeres en ambos países el 50% aproximado, el avance en diferentes frentes del desarrollo nacional no puede ser entendido

⁴² Evolución de la Pobreza General en Panamá por: Según: Sexo y Grupos de Edad. Iniciativa Panamá sin Pobreza. 2022.

⁴³ Índice que muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (indigencia) entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (indigencia) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la situación contraria. Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. CEPAL. En: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>.

sin las realidades y desafíos que experimentan las mujeres y, particularmente, las oportunidades de desarrollo que estas gestan, promueven y sostienen. Por ello, es imperativa la lucha contra la discriminación hacia las mujeres, ya que ésta provoca un estancamiento en el progreso social. Acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas no sólo es un derecho humano básico, sino que también es crucial para acelerar el desarrollo sostenible del país.

La desigualdad que experimentan las mujeres en estos cantones o provincias es mucho mayor que en el resto del país; su bienestar material y su empoderamiento económico, así como su autonomía física y política, les impiden alcanzar un desarrollo humano de calidad. En ellos se acentúan las condiciones de pobreza y de la pobreza extrema y se agudizan las desigualdades de género. Si las brechas de género a nivel nacional son altas, para las mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes de la cuenca del río Sixaola son aún mayores debido a las limitaciones en el acceso al mercado formal, la invisibilidad del trabajo doméstico, comunitario y de la tierra, y la falta de oportunidades justas para el desarrollo social y económico, el acceso a los servicios y la participación activa en la toma de decisiones políticas desde el nivel comunitario hasta el local.

A continuación, se mostrará un análisis detallado de estas brechas en diferentes ámbitos, lo que permitirá tener una visión clara de la situación de las mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes.

Interseccionalidades que aumentan la vulnerabilidad y la exclusión de las mujeres

Las mujeres experimentan la desigualdad y la discriminación al tener menos acceso a los recursos, el poder y la influencia. Sin embargo, la adscripción étnica o la vivencia en zonas rurales pueden profundizar las desigualdades, debido a la histórica prevalencia de modelos y factores sociales que se imponen sobre otros a manera de opresión como lo es el caso de las diferencias étnico-raciales. Las mujeres rurales, indígenas o afrodescendientes están aún más expuestas a situaciones de violencia, abuso y trato desigual tanto en el hogar como en su entorno laboral y en sus comunidades. También, se les niegan las oportunidades de aprender, obtener ingresos, hacer escuchar su voz y liderar debido, entre otras cuestiones, al histórico olvido de los Estados en relación con sus territorios. Hay condiciones (factores sociales) que pueden cruzarse entre sí y promover desigualdades persistentes en todos los ámbitos para quienes las experimentan. Se entienden como intersecciones y pueden generar mayores condiciones de exclusión y vulnerabilidad para las

personas.

Antes de presentar una caracterización de las intersecciones que experimentan las mujeres, es indispensable reconocer que en la Cuenca Binacional del Río Sixaola hay una organización histórica de procesos sociales y comunitarios que ha desembocado también en la determinación de las mujeres en torno a espacios de organización propia. Si bien los desafíos que experimentan las mujeres en la cuenca son amplios, su capacidad organizativa es cada vez más robusta. El Estudio de Línea Base sobre la Aarticipación Activa de las Mujeres en la Cuenca Binacional del Río Sixaola⁴⁴ -LBM en adelante- desarrollado en 2022 identificó y visibilizó la trayectoria organizativa de las mujeres en la cuenca. Muchas de ellas, tienen una ruta trazada en torno a la exigibilidad de derechos que reclaman para ellas en el territorio. Esto no implica que sean, por sí mismas, organizaciones o liderazgos valorados en los espacios mixtos o que se tengan en cuenta en los escenarios de toma de decisiones. Más bien, un reto actual en esta gran ruta de organización es el reconocimiento de ellas y sus organizaciones como tomadoras de decisiones a todos los niveles y especialmente en lo que concierne a la Gestión Integrada del Recurso Hídrico.

Alrededor de la Cuenca se identifican 31 grupos organizados de mujeres⁴⁵, los siguientes:

1. Asociación Comité de Mujeres Indígenas Bribri de Talamanca (ACOMUITA)
2. Asociación de Mujeres microempresarias del asentamiento de Paraíso de Sixaola (AMMIAPAS)
3. Asociación y Cámara de Mujeres Empresarias de Cahuita (ASOMECA)
4. Organización de Mujeres Emprendedoras Pro Rescate de la Cultura Ngäbe (OMEPRECUN)
5. Grupo de Mujeres Afrodescendientes de Guabito (MAG)
6. Asociación Ambietal Oreba (AMOREBA)⁴⁶

⁴⁴https://sixaola.org/admin/documentos/archivos/Estudio_Linea_Base_participacion_activa_mujeres_Cuenca_Sixaola.pdf

⁴⁵ Estos grupos organizados de mujeres o mujeres que participan como líderes en organizaciones mixtas son los grupos entrevistados para la Línea Base que pudieron ser identificados en el año 1 de ejecución del proyecto. Esta información deberá ser actualizada a fin de lograr una mayor identificación de grupos cuando así se requiera pues en la zona existe una amplia diversidad de personas y grupos que desborda el mapeo y muestra para este primer estudio.

⁴⁶ Si bien AMOREBA se presenta como una organización mixta, es decir, donde participan hombres y mujeres, su

7. Grupo de Mujeres Diosa de la Semilla (IBIMOLO)
8. Asociación de Mujeres Municipalistas
9. Red de Mujeres Rurales de Costa Rica (RMR)
10. Asociación de Emprendedoras de Sixaola (AES)
11. Organización de Mujeres Unidas de Bonyic (OMUB)
12. Asociación de Mujeres Líderesas Ngäbe de Sixaola
13. Mujeres Emprendedoras de la Pesca Artesanal Bocatoreña (MEPAB)
14. Grupo de Mujeres Soswak Cachabri
15. Asociación de Mujeres Nuestra Madre Labrando la Tierra
16. Asociación de Mujeres Kábata Kónana Talamanca Cabécar
17. Asociación de Mujeres Indígenas Luz del Pueblo
18. Grupo de Mujeres de Monte Sión
19. Grupo de Mujeres Sibodri
20. Mujeres Emprendedoras de Finca 4
21. Asociación Ambiental de Mujeres Emprendedoras de San San
22. Asociación Mujeres Trabajadoras
23. Asociación de Mujeres Defensoras de la Tierra (Mujeres Katsako)
24. Mujeres Tejedoras
25. Organización de Mujeres Productivas Ambiental y Artesanal Naso (OMPAYAN)
26. Unidas Talamanca
27. Mujeres en Defensa de Nuestra Cultura (Se Siwa Tsokchok)
28. Mujeres Semilleras (Se Yamipa)
29. Caribbean Afrotribal Women Foundation
30. Asociación de Mujeres Empresarias de Cahuita Juventud
31. Asociación de Mujeres Emprendedoras Sin Fronteras

Reconocer la robustez de la organización de las mujeres en el territorio es también un ejercicio de desmitificación de las visiones externas sobre las formas organizativas que permite visibilizar todos los ejercicios organizativos existentes, muchos de ellos, de larga data. También, es importante indicar que en la Línea Base se entrevistaron mujeres que, si bien no están organizadas en la

liderazgo y acción está ampliamente marcado por la participación de las mujeres.

sombrilla de Organizaciones de Mujeres, sí son lideresas de diferentes organizaciones mixtas en la zona y desde allí impulsan su liderazgo y dan visibilidad a la participación de las mujeres a todos los niveles. Sobre estas últimas, sugerimos revisar el *Estudio de Línea Base sobre la participación activa de mujeres en la CBR*⁴⁷ producido por este proyecto.

Durante la preparación del proyecto y la actualización del Plan de Acción de Género, representantes de estas organizaciones participaron en el taller de validación. Sin embargo, es importante reconocer que existen otras organizaciones de mujeres que deben ser identificadas.

Mujeres indígenas

La Cuenca del río Sixaola está rodeada de una población étnicamente diversa que incluye poblaciones afro-caribeñas y a seis pueblos indígenas. En la Cuenca del lado de Costa Rica hay dos pueblos indígenas con territorio Bribri (Talamanca Bribri y Keköldi) y Cabécares (Talamanca Cabecar y Telire), ambos grupos ocupan territorios legalmente constituidos como reservas indígenas. El pueblo Ngäbe si bien no posee territorio del lado de Costa Rica, la institucionalidad estima que se encuentran, en relación con la producción de banano y plátano, unas 3.000 personas Ngäbe asentadas.⁴⁸ En el lado de Panamá hay cuatro pueblos indígenas: Bribri, quienes están en proceso de reclamación de tierras, Naso (Comarca Naso) y Ngäbe (Áreas Anexas).⁴⁹

Tal y como se describe en el borrador del MPPI (anexo 4c) los gobiernos indígenas de Costa Rica son (a) ADITIBRI, (b) ADITICA, c) ADITELIRE y (c) ADIKeköldi, y en el caso de Panamá los representantes indígenas son los reyes de cada pueblo o representantes de los mismo (a) Ngäbe, (b) Naso y (c) Bribri.

Según el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda en **Costa Rica** hay 104.143 indígenas y 51.709 (49,65%) son mujeres.⁵⁰, lo que representa el 2,04% de las mujeres costarricenses. Tal y

⁴⁷https://sixaola.org/admin/documentos/archivos/Estudio_Linea_Base_participacion_activa_mujeres_Cuenca_Sixaola.pdf

⁴⁸ Datos basados en información de Trabajo Social del EBAIS, recolectados en conversación informal.

⁴⁹ Ver más detalles en el borrador del documento del Marco de Participación de Pueblos Indígenas –MPPI- (anexo 4c).

⁵⁰ INEC (2013). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda: Territorios Indígenas.

como se describe en el Plan de Participación de los Pueblos Indígenas, existen ocho Pueblos Indígenas diferentes en el país: Bribri, Cabécar, Ngäbe, Malekú, Teribe, Brunca, Huetar y Chorotega; el 43% de los indígenas viven en territorios protegidos por la Ley Indígena. Se reconocen seis lenguas indígenas diferentes, el 50% de la población habla sólo su lengua materna, el 40% español y el 10% es bilingüe. El 77,3% de las mujeres indígenas viven en las provincias de Limón, Puntarenas y San José. 5.307 son mujeres que pertenecen a los territorios Bribri, Kéköldi, Cabecar y Telire⁵¹²

Según el Censo de 2010, en **Panamá** viven 417.559 indígenas de una población total de 3,4 millones, lo que representa aproximadamente el 12% de la población total de la República de Panamá. De este total, el 49,12% son mujeres (205.108) y el 50,88% son hombres (212.451).⁵³ Tal y como se describe en el borrador del MPPI(anexo 4c), los Pueblos Indígenas en Panamá son: Ngäbe, Buglé, Emberá, Wounaán, Guna, Naso y Bribri. En la cuenca del río Sixaola, del lado panameño, viven tres pueblos indígenas Ngäbe, Naso y Bribri.

La estructura de gestión de la tierra de los pueblos indígenas es la de propietarios colectivos; sin embargo, sus derechos territoriales siguen en conflicto: Los Bribri han reclamado una tierra colectiva, lo que aún es un proceso administrativo en curso; los Naso recientemente lograron la posesión de la tierra en reclamo de la “Comarca Naso Tjër Di”. La zona anexa de los Ngäbe está formalmente reconocida, pero no está físicamente delimitada. Y para los mismos, en el lado costarricense, se tienen como pueblo transfronterizo, por tanto, la ocupación de tierras especialmente las relacionadas con la producción bananera y platanera es una forma de asentamiento para esta población a ese lado de la Cuenca. Hay que tener en cuenta que, como se indica en el borrador del MPPI (anexo 4c), estos derechos territoriales tienen importantes implicaciones para la gobernanza de la tierra, los recursos naturales y el agua; y, por lo tanto, son una guía central de trabajo en el proyecto.

Según el PRODOC, el 59% de la población de la Cuenca es población indígena. Es decir, alrededor de 20.000 personas, de las cuales, según las mismas estimaciones, alrededor del 50% son mujeres y

⁵² IDEM.

⁵³ Informe nacional. Clara González. Situación de la mujer en Panamá 2014 - 2016. INAMU, 2017

niñas. Esto implica que los desafíos de las niñas y mujeres indígenas en la zona deben ser identificados y abordados con prioridad.

En Costa Rica, el porcentaje de mujeres indígenas con una o más carencias es del 76,23%. Sólo el 23,77% tiene sus necesidades básicas cubiertas. El 40,7% de las mujeres indígenas no tienen ningún tipo de educación, y sólo el 2,68% de las mujeres indígenas tienen acceso a educación universitaria⁵⁴. Además, la mayor parte de la carga de la manutención de la familia recae en las mujeres; sus derechos dependen de las tradiciones culturales de los pueblos indígenas, las medidas de protección contra la violencia de pareja son inadecuadas e ineficaces, muchas mujeres dan a luz en casa sin atención médica y no registran a sus hijos al nacer.⁵⁵

En Panamá, en 2014 y 2015, 85 de cada 100 indígenas se encontraban en situación de pobreza, siendo la *Comarca* Ngäbe-Buglé la que presenta el mayor nivel de pobreza. Aunque no existen datos desagregados por género sobre los niveles de pobreza, los estudios cualitativos hacen referencia al impacto que la pobreza tiene sobre todo en las mujeres, por el importante papel que desempeñan dentro de su comunidad.

Para los territorios indígenas de Panamá se ha encontrado que tienen menos protección social, especialmente las mujeres; los niveles de dependencia y sumisión que sufren con la partida de sus cónyuges las hacen más indefensas. La edad para iniciar la vida conyugal es de 12 años, lo que demuestra una grave violación de sus derechos humanos. Las mujeres Bribri inician la maternidad a los 16 años y el número medio de hijos oscila entre 3 y 5. Las mujeres Naso inician su vida sexual entre los 12 y los 15 años, algunas dejan a sus hijos al cuidado de sus madres y otros familiares, especialmente aquellas cuyas parejas emigran, y, al ser abandonadas, deben buscar trabajo para mantenerse fuera de sus familias y comunidades⁵⁶.

Entre las mujeres Naso hay jefas de hogar solteras que aprendieron a controlar y tomar decisiones sobre los compromisos comunitarios, sociales y organizativos. Mientras tanto, en los pueblos Ngäbe

⁵⁴ Estado de la población indígena, Poder Judicial (2016)

⁵⁵ Diagnóstico de la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Centroamérica, ACNUDH (2013)

⁵⁶ Diagnóstico de la situación de las mujeres indígenas en Panamá PNUD, 2016

y Buglé, las mujeres expresaron que los hombres son autoritarios, e imponen su disciplina, y cuando las mujeres indígenas trabajan fuera del hogar controlan su tiempo y las acosan constantemente.⁵⁷

Uno de los principales problemas que tienen las mujeres a la hora de acudir a los centros de salud, así como a los hospitales, es el difícil acceso a los mismos debido a la falta de carreteras adecuadas, las largas distancias y la escasez de recursos económicos que les impiden desplazarse. Otros factores relevantes son la poca importancia que le dan a acudir a un servicio de salud para sus controles prenatales; la influencia de las madres, suegras y compañeros a la hora de tomar la decisión de buscar atención médica para su salud; la falta de competencia técnica y capacidad resolutoria del centro, el desconocimiento de la lengua materna de las usuarias del sistema de salud (que impide la comunicación); y la baja calidad del servicio que reciben en los centros de salud cuando acuden, lo que dificulta el uso adecuado de sus servicios.⁵⁸

Según el Atlas de Desarrollo Humano Local del PNUD, Panamá 2015, a pesar de que las comarcas indígenas tienen un alto número de jóvenes, también es importante señalar que tienen las tasas más bajas de alfabetización. En 2014, la tasa de alfabetización del país supera el 90% en la mayoría de las provincias, con la excepción de Bocas del Toro y Darién, en donde las tasas de alfabetización son inferiores al 80%. Además, la asistencia a la escuela en las regiones indígenas oscila entre el 70 y el 80%, con una media nacional del 75%. El 17,4% de los hogares indígenas tienen una mujer como cabeza de familia.

En 2014, los años de escolaridad fueron menores a 6 años para las regiones indígenas y entre 7 y 9 para la mayoría de las provincias, destacando Colón con 10 y Panamá con 11 años de educación en promedio. Esto se debe, en gran medida, a la menor cobertura de la educación de nivel secundario en las áreas rurales y las regiones indígenas y a un ingreso temprano al mercado laboral.

Pese a que gran parte de la población indígena asentada en la cuenca tiene una vocación agrícola, el desarrollo rural es precario y los servicios de primera necesidad todavía no son globales en la zona. En la cuenca media se desarrolla un modelo de agricultura de pequeña escala, principalmente de

⁵⁷ IDEM.

⁵⁸ IDEM

cacao y banano orgánico. Mientras que en la cuenca baja existe un monocultivo de banano y plátano por parte de empresas transnacionales principalmente para la exportación.⁵⁹

La propiedad sobre la tierra es un elemento diferencial, pero que todavía representa importantes barreras para las mujeres. En el caso de las mujeres indígenas que poseen una misma matriz cultural como las Bribris, Cabécares y Naso, la propiedad de la tierra es heredada y, al integrarse como estructura matrilineal, las mujeres tienen posesión sobre la misma, en el marco de los derechos de propiedad común sobre el territorio que caracteriza a su etnia. Diferente es el caso de las mujeres Ngäbe, en donde la inseguridad sobre la tierra se liga a la inseguridad alimentaria. Se estima que el patrón cultural Ngäbe se ha transformado desde la presencia de las transnacionales bananeras y plataneros y esto ha producido una transformación cultural en detrimento de las mujeres⁶⁰. En ese sentido, las diferencias se marcan sobre la adscripción étnica⁶¹ y sobre ella, pesa de manera diferente el acceso a la propiedad, la cual, a su vez, determina el acceso a servicios en relación con la institucionalidad para la mejora de vida, como el hecho de poder acceder a título sobre el agua para garantizar el uso de la misma, o a servicios financieros como el crédito agrícola. Esta es una marcada situación en ambos países.

En Costa Rica, según el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, dentro de los principales indicadores demográficos y económicos para Territorios Indígenas (TI) se halló una brecha importante en el empleo agrícola. Es decir, en aquellos trabajos en donde se reconoce la fuerza laboral de las mujeres en el área productiva.

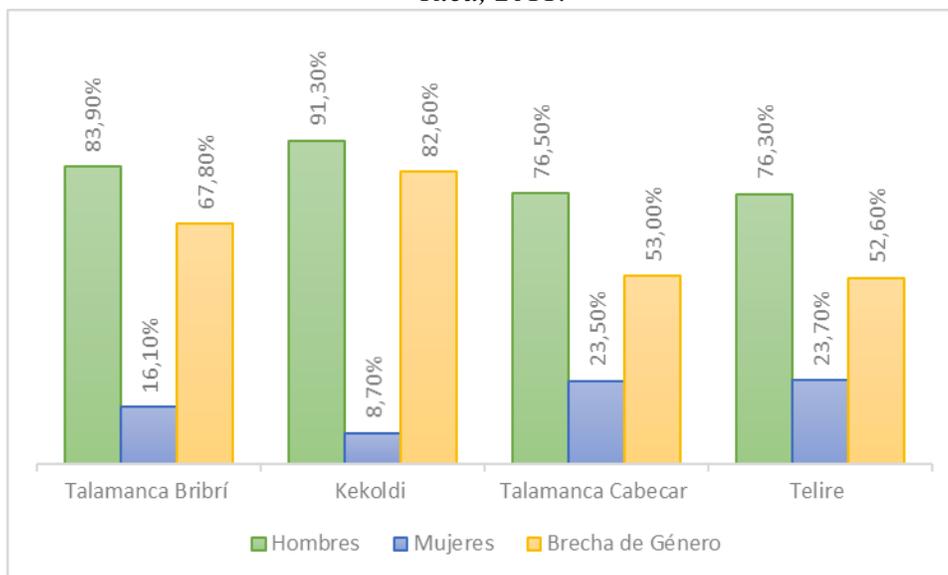
Gráfico 3 Brecha en el empleo agrícola por sexo en Territorios Indígenas, Talamanca, Costa

⁵⁹ UICN, 2016. La cuenca del río Sixaola Costa Rica y Panamá: Logrando un acuerdo para fortalecer la cooperación transfronteriza.

⁶⁰ Esta constituye una de las teorías del antropólogo Carlos Borge, quien ha escrito y estudiado las diferentes etnias que conforman el cordón hídrico transfronterizo.

⁶¹ Esto quiere decir que la tenencia de la tierra para las mujeres indígenas es diferente a la tenencia para las mujeres afrodescendientes o mestizas de la cuenca baja.

Rica, 2011.



Fuente: Elaboración propia con base en el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, Costa Rica.

Como puede notarse, en todos los casos para el empleo agrícola la brecha de género en detrimento de las mujeres es mayor al 50%. Esto implica, más allá de la brecha, que dentro de la categoría “empleo” en la zona, no se reconoce ni simbólicamente ni económicamente el trabajo que las mujeres realizan en el área agrícola en la Cuenca, a pesar de que son productoras históricas y proveen de seguridad alimentaria a sus comunidades. No tienen así, condiciones de regularización en el empleo agrícola y, a su vez, el tipo de sistema productivo instalado en la zona ha ejercido sobre las mujeres un poder marginalizante que las impulsa a economías de subsistencia y las arroja fuera de la cadena comercial.

Este dato no está registrado de la misma forma para Panamá. Sin embargo, según el censo 2011, existen 8.212 personas productoras agropecuarias en Bocas del Toro. Es decir, el 3,35% del total nacional⁶². Los datos no están desagregados por sexo, pero dan cuenta de una realidad marcada en esta zona: la economía de la misma, a pesar de tener oportunidades de diversificación agrícola, se desenvuelve en relación con la mano de obra para las transnacionales productoras de monocultivos.

⁶² Productores agropecuarios en la república, por grupos de edad, según provincia y Comarca indígena: censo agropecuario de 2011. En: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P3641Cuadro1.pdf>

En cuanto a los derechos de las mujeres indígenas, las organizaciones de mujeres en el territorio han marcado una ruta de acción, cada una relacionada con su cosmovisión. La mayoría de ellas apunta al rescate cultural y la visibilidad política para tomar decisiones sobre los asuntos de importancia para las comunidades. A nivel nacional, en Costa Rica destaca el trabajo del Foro Nacional de Mujeres Indígenas, que reúne a dos representantes de cada territorio para definir una agenda de demandas de las mujeres de cada comunidad y coordinar acciones para incidir en los temas indígenas dentro de las instituciones públicas del país. Una de estas organizaciones es la Comisión de Mujeres Indígenas Warë Kané, del Consejo Nacional Indígena. Las principales demandas de las mujeres de este colectivo se dirigen al ejercicio de su autodeterminación y, más concretamente, a la participación en los procesos de consulta sobre las decisiones que les afectan (a través de la inclusión de estructuras integradas por mujeres indígenas en cada una de las localidades), al acceso a los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva), al acceso a la justicia y a la protección del Estado (especialmente frente a las diferentes manifestaciones de violencia dirigidas contra ellas, como la violencia sexual y la violencia de pareja), al acceso al trabajo, a la formación y al empleo, y al acceso de las mujeres a la tierra y a los recursos naturales.⁶³

En el caso de Panamá, en donde la presencia del Estado es menor, las organizaciones de mujeres han asumido tareas de diversa índole para no sólo abrirse camino hacia la visibilización de su trabajo, el rescate cultural y la toma de consciencia sobre su participación en espacios de representación étnica y comunitaria, sino además para generar recursos para la sobrevivencia. A nivel nacional la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) reúne a las mujeres de los siete pueblos indígenas de este país y centra su trabajo en la economía, el desarrollo sostenible y diversos asuntos sociales de importancia para las mujeres indígenas.

Según el Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en su visita a Costa Rica (2022), “Las mujeres indígenas desempeñan un papel fundamental como defensoras de sus tierras, territorios y recursos, así como transmisoras de sus lenguas, culturas y conocimientos científicos. Las mujeres y jóvenes indígenas señalaron el aumento de agresiones, intimidaciones y amenazas, lo que afecta su rol social en la transmisión del conocimiento científico indígena, la pérdida de la soberanía alimentaria y la posibilidad de desarrollar sus habilidades empresariales.”

⁶³ Segundo Estado de los Derechos de la Mujer, INAMU (2015)

Igualmente, cabe anotar que, aunque para Panamá el Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas no es tan reciente, pero en su último informe para ese país, indicó que se “recibió información según la cual las mujeres indígenas a menudo sufren discriminación dentro de sus comunidades, especialmente en lo que tiene que ver con su participación en las estructuras tradicionales de representación, alegaciones que son de preocupación y ameritan atención.”⁶⁴

Sobre estos eventos, el relator ha indicado que son los propios pueblos indígenas quienes deben fortalecer capacidades para combatir la estructura patriarcal y toda actitud de superioridad de los hombres sobre las mujeres y, adicionalmente, los argumentos que, basados en aspectos culturales, justifican la discriminación contra las mujeres.⁶⁵

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Panamá. (2014). P. 15.

⁶⁵ IDEM

Mujeres afrodescendientes

En Costa Rica, el total de personas que se autoidentifican como *negros, caribeños y/o afrocostarricenses* es de 334.437 (45.228 se autoidentifican como negros y 289.209 como mulatos), de los cuales casi la mitad son mujeres (21.498 se autoidentifican como negras y 139.904 como mulatas)⁶⁶. Adicionalmente, la mayor concentración de población afrodescendiente se encuentra en la provincia de Limón, aunque también hay afrodescendientes viviendo en los cantones fuera de esta provincia, los más significativos son: San José, Alajuela, Heredia, Desamparados, el cantón de Puntarenas en la costa del Pacífico y San Carlos en la frontera con Nicaragua.

Los hombres afrodescendientes tienen una tasa de asistencia escolar del 66,8%, frente al 71% de los blancos y mestizos. En el caso de las mujeres afrodescendientes, la asistencia es del 69,3% y del 73,6% para blancas y mestizas. En ambos casos, se observa que en general, las mujeres tienen una mayor asistencia escolar y que la población blanca y mestiza es la que tiene una mayor tasa de asistencia. Por otro lado, el no aseguramiento en el caso de la población afrodescendiente es mayor para las zonas rurales, representando un 22,6% frente al 17,4% de los que viven en zonas urbanas. Un mayor porcentaje de hombres no tiene seguro de salud y protección social (20,0%) en comparación con las mujeres que no tienen este tipo de seguro (17,3%). Esto se debe a que las mujeres están cubiertas en mayor medida por el seguro familiar (46,9% en el caso de las mujeres, frente al 26,8% en el caso de los hombres).⁶⁷

Panamá cuenta con una importante historia sobre la construcción de la variable étnica "afro", que inicialmente se enmarcó bajo una connotación racial, más que de derecho. Hasta el censo de población de 1940, la variable étnica fue investigada como "raza", luego desapareció de las estadísticas nacionales supuestamente porque la Constitución Nacional de 1941 introdujo patrones discriminatorios que clasificaban a los afroantillanos como "inmigrantes prohibidos". Tras 60 años de invisibilidad en las estadísticas nacionales, la variable étnica "afro" fue incorporada en el censo

⁶⁶ X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda, INEC (2013)

⁶⁷ IDEM

de 2010, producto de las luchas de las propias organizaciones afrodescendientes.

Según el censo de hogares de 2015 del INEC de Panamá, 690.584 personas se identificaron como afrodescendientes, de las cuales 352.085 eran mujeres y 338.499 eran hombres. Además, la mayor concentración de población afrodescendiente se encuentra en las provincias de Cólón y Bocas del Toro.

Cabe destacar que Panamá no cuenta con datos estadísticos robustos y actualizados sobre la población afrodescendiente. Hasta el momento, el censo de 2010 es la única fuente de información completa, sin embargo, los datos están desactualizados debido a la cantidad de años transcurridos. Por esta razón, ha sido necesario revisar otras fuentes más recientes como las encuestas de hogares, que a pesar de considerar la variable étnica "afro", tienen la limitación de ser muestras que responden a un objetivo específico (mercado laboral) y no necesariamente a otras variables como la etnia.

Para la población afrodescendiente no existe un registro completo de población en pobreza multidimensional (PM) y en condiciones de vulnerabilidad, pero se registró un 12,3% de los hogares que se "autoidentificaron" como afrodescendientes en 2015.

Al referirse a la educación de la población "afro", el foco está puesto en el nivel de escuela secundaria y universitario, con énfasis en las mujeres afrodescendientes, es decir, las mujeres afrodescendientes se ubican en los niveles académicos más altos. Si bien es importante señalar que las mujeres en general tienen mayores índices de escolaridad frente a los hombres, las mujeres afrodescendientes son las que más se destacan en este indicador de educación.

A partir de la información del censo 2010 y de las encuestas de hogares de los años 2015 y 2016, podemos decir que los datos muestran brechas de desigualdad de género y étnica en la participación económica, que se profundizan en el desempleo de la población afrodescendiente, especialmente de las mujeres. Para el año 2010, 53 de cada 100 mujeres afrodescendientes y en edad productiva participaban en el mercado laboral, frente a 76 de cada 100 hombres afrodescendientes. Con respecto al resto de la población, las mujeres afrodescendientes mostraban una mayor participación en el mercado laboral, superando al resto en casi 11 mujeres por cada 100, aunque en comparación con

los hombres, la brecha era de casi 23 puntos porcentuales para el mismo año.

Para el periodo 2015-2016, se observa que la participación va en aumento. 57 de cada 100 mujeres afrodescendientes participaron en actividades económicas, en comparación con 79 de cada 100 hombres del mismo grupo étnico. La desigualdad en la participación económica entre hombres y mujeres sigue siendo significativa, la brecha es de casi 22 puntos porcentuales en detrimento de las mujeres; sin embargo, las afrodescendientes superaron al resto de las mujeres en la participación en el mercado laboral.

Visibilidad, identidad y racismo son aspectos que deben ser abordados de manera integral, para explicar la situación de discriminación que afecta a las poblaciones afrodescendientes. El argumento general de considerar a los grupos afrodescendientes e indígenas como "minorías étnicas" está relacionado con la acentuada discriminación y marginación de la que han sido víctimas históricamente, colocándolos incluso en una situación de invisibilidad estadística durante varias décadas. Aun cuando el origen de la sociedad panameña se basa en la existencia de estos grupos étnicos de larga data y marcada presencia en el país, hacerlos visibles es un reto actual como tema de derechos humanos y justicia social.

La reivindicación de los derechos de las mujeres negras, caribeñas y/o afrodescendientes es de especial interés para la identificación de algunas tareas urgentes a las que ambos Estados debe dar respuesta.

Según el Análisis de las partes interesadas y plan de participación, la población afrodescendiente en la Cuenca es baja. Se indica que “en los límites de la Cuenca Binacional el Río Sixaola para el caso de Costa Rica, la población afrodescendiente es del 1,54%. Si se tiene en cuenta una ampliación de la zona de influencia del proyecto que incluye el distrito de Cahuita, el total sería de 4,01%. En el lado de Panamá, los datos son más complejos pues la metodología parece desagregar más la categoría. Sin embargo, los datos que arroja el Censo del INEC para 2010 indican que en Changuinola 8,62% de la población se considera afrocolonial, afroantillano o afropanameño.”⁶⁸

⁶⁸PNUD. Proyecto "Hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) transfronterizos de la Cuenca del Río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá" Anexo 4b: Análisis de las partes interesadas y plan de participación.

Incluso cuando se considere que esta población sea menor en los límites de la Cuenca, se deben tener en cuenta las necesidades y oportunidades que emanan de ella. En la Cuenca, la identificación de grupos de mujeres afrodescendientes organizadas es una deuda. Ellas también han reclamado su lugar cultural en la gestión, conservación del recurso hídrico en relación con su cosmovisión y sus demandas son específicas en torno a la productividad y la gestión del riesgo.

Tabla 1 Población afrodescendiente de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y área de influencia.

	Población general			Se consideran afro	
	Hombres	Mujeres	Total	Total	Porcentaje de cada área
Cuenca	21490	20086	41576	1010	2,43%
Área de Influencia	48492	45331	93823	7746	8,26%

Caso Costa Rica	Área de Influencia (Bratsi, Sixaola, Cahuita y Telire)	Solo Cuenca (Bratsi, Sixaola, Telire)	Solo Cahuita
Población total	30 712	22 419	8 293
Afros total	1 232	345	887
Porcentaje del total	4,01%	1,54%	10,70%

Fuente: X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda, INEC (2013)

Caso Panamá	Área de Influencia (Guabito, Las Tablas, Las Delicias, Changuinola y Almirante)	Solo Cuenca (Las Tablas, Las delicias, Guabito)	Solo Changuinola y Almirante
Población total	63 111	19 157	43 954
Afros total	6 514	665	5 849
Porcentaje del total	10,32%	3,47%	13,31%

Fuente: X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda, INEC (2011)

En Costa Rica, a nivel nacional se ha visibilizado el trabajo que realiza el Foro Nacional de Mujeres Afrodescendientes que agrupa a varias organizaciones de mujeres afro costarricenses. Algunas de las demandas que plantean van encaminadas a reconocer la lengua materna afro costarricense (el criollo) como otra lengua oficial del Estado, crear una normativa específica que penalice toda forma de discriminación por razón de etnia, rescatar la cultura afro costarricense y establecer políticas

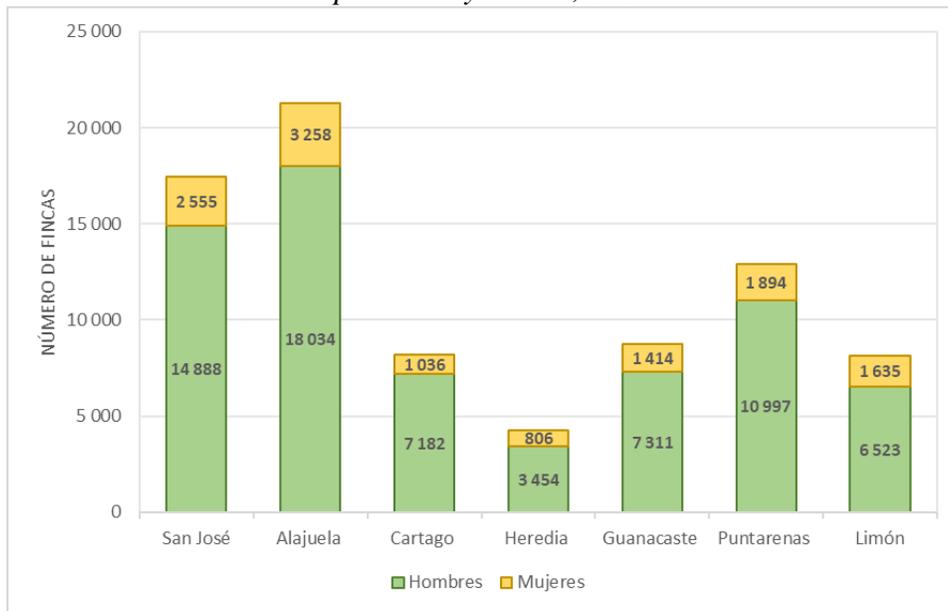
públicas y planes nacionales para combatir la doble discriminación y la pobreza que viven las mujeres negras, caribeñas y/o afro costarricenses.⁶⁹ A nivel local es posible ver esta lucha reflejada en lideresas afrodescendientes de amplia trayectoria, la mayoría de ellas lideresas de procesos organizativos mixtos. En el caso de Panamá, no se ha identificado algún grupo a nivel nacional que reúna la agenda de los diferentes grupos organizados de mujeres afro panameñas, sin embargo, estos grupos existen a lo largo del país y en la cuenca pueden encontrarse concentradas en procesos de rescate cultural, procesos ambientales y productivos en grupos como REMAP, Mujeres afrodescendientes de Guabito, Changuinola Afro Caribbean, entre otras.

Mujeres rurales

Según lo establecido en el IV Censo Agropecuario del 2014, el Sector Agropecuario y Rural costarricense cuenta con 80.987 personas productoras, de las cuales el 84,4% son hombres y el 15,6% mujeres. A nivel provincial, Alajuela con el 26%, seguido de San José con el 22% y Puntarenas con el 16%, concentran la mayor cantidad de productores, siguiendo la tendencia de distribución nacional de mujeres y hombres. Limón cuenta con el 10,07% (8.158 personas productoras), de las cuales el 79,9% (6.523) son hombres y 20,1% (1.635) son mujeres. El Censo también señala que los valores por cantones a nivel nacional donde más de la cuarta parte son mujeres productoras, son Talamanca (32,5%), Naranjo (27,3%) y San José (25,6%). Pese a que, en Talamanca, el dato de hombres productores (1.049) duplica al de las mujeres productoras (506), por medio de la presencia del proyecto en la zona se ha podido identificar que las mujeres están al frente de la producción orgánica, especialmente de banano y cacao, contribuyendo a una conservación más distintiva, no sólo con su práctica, pero con sus conocimientos que son transmitidos de generacionalmente. Esto particularmente para las mujeres en donde se interseca la categoría rural/indígena puesto que en las zonas donde la cultura y tradición indígena es menor, como el Valle de Sixaola, el recurso a la economía convencional traspasa a hombres y mujeres, en su mayoría.

⁶⁹ Segundo Estado de los Derechos de la Mujer, INAMU (2015)

Gráfico 4 Costa Rica: Total de fincas por sexo de las personas productoras físicas, según provincia y cantón, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en el IV Censo Nacional Agropecuario, 2014.

Las mujeres rurales no sólo llevan a cabo muchas actividades directamente relacionadas con la producción y la seguridad alimentaria, sino que también realizan todas las tareas del hogar. De hecho, en las zonas rurales, las mujeres suelen trabajar hasta 16 horas al día. Sin embargo, la mayor parte de su trabajo no es remunerado, su contribución a la producción y al desarrollo se desconoce y no se registra en las estadísticas oficiales y rara vez se tiene en cuenta en las políticas y planes de desarrollo.⁷⁰

La situación de las mujeres rurales en torno a sus derechos sexuales y reproductivos es compleja. No existen estudios en la zona para determinar este particular, pero, ha podido constatar que el vacío de planes o contenidos educativos con perspectiva de género, genera desinformación sobre la sexualidad. Al final, la falta de educación sexual con perspectiva de género repercute en diversos ámbitos de la vida, incluyendo en la reproducción no planificada, que al final de una larga cadena de eventos, tiene efectos en la independencia económica de las mujeres, indispensable para reducir

⁷⁰ Pedrero, M. 1998. Censos agrícolas y género - Conceptos y metodología Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <http://www.fao.org/3/x2919s/x2919s04.htm>

los ciclos de pobreza y violencia.

Panamá aún no cuenta con información desagregada sobre la situación de las mujeres rurales y todas las áreas que las afectan como seres humanos. Esto impide incluso la creación de políticas dirigidas específicamente a desarrollar e implementar planes o programas específicos que apunten a mejorar las condiciones socioeconómicas que las afectan. El seguimiento de las condiciones socioeconómicas que se les puede brindar está ligado a la entrega de subsidios, en muchos casos siendo este el único ingreso económico percibido por las mujeres jefas de hogar para cubrir parte de sus necesidades. Esto sin tener en cuenta que las familias rurales, las cuales incluyen indígenas y afros, son generalmente más numerosas.

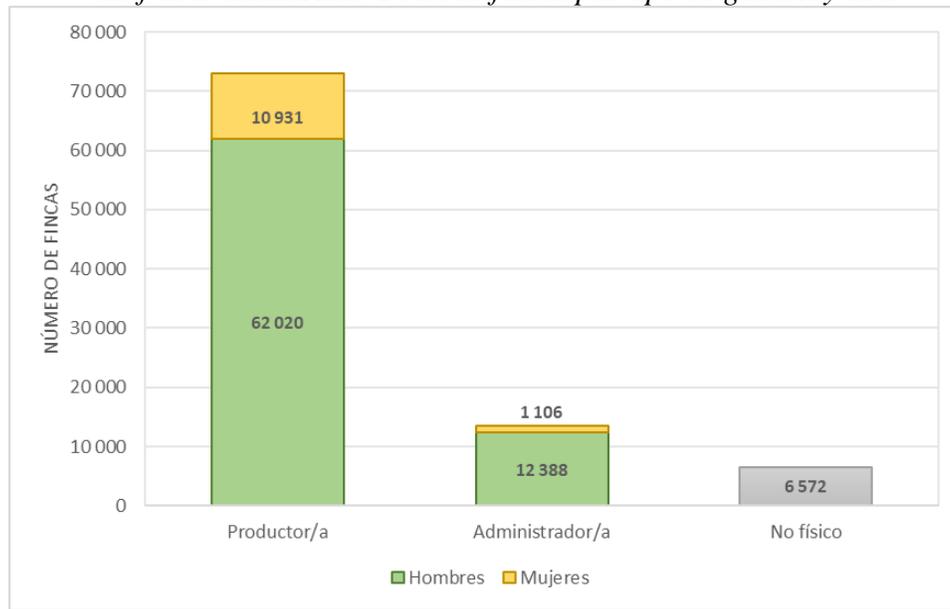
Si bien, la FAO ha hecho énfasis en la necesidad de que el país cuente con información robusta que permita visibilizar el papel de las mujeres en el desarrollo agropecuario, las encuestas y los datos están diseñados en función de una perspectiva masculina y masculinizada del campo, dejando por fuera la evidencia sobre las actividades que las mujeres rurales sostienen y potencian y por las cuales suelen no recibir remuneración económica.

En Costa Rica hay 93.017 fincas gestionadas por un productor⁷¹. El 66,7% (62.020) de las fincas están en manos de hombres y apenas el 11,7% (10.931) en manos de mujeres. El resto de fincas son gestionadas por un administrador de fincas⁷², donde el 91,8% fincas son gestionadas por hombres y un minúsculo 8,2% por mujeres. En ambos casos, lo que refleja el dato es que la posesión sobre la tierra o la unidad productiva, el contrato administrativo está en manos de los hombres, aunque las mujeres gestionen la tierra y su cotidianidad esté ligada además del espacio doméstico a las labores que hacen posible la agricultura.

⁷¹ Un productor es una persona física o jurídica que tiene la plena responsabilidad económica de la gestión de la finca agrícola y puede tener o no una función técnica.

⁷² El administrador se refiere a cuando el productor delega la responsabilidad directa de la administración de la finca a un tercero.

Gráfico 5 Costa Rica: Total de fincas por tipo de gestión y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en el IV Censo Nacional Agropecuario, 2014⁷³.

De 2016 a 2022, las características laborales por rama de actividad en la agricultura, ganadería y pesca según sexo, refleja una mayor participación de los hombres con un promedio para los últimos 7 años de 87,06% y 12,94% para las mujeres. Una brecha de 74,13% si se toma en cuenta dicho promedio. Para el 2022 se cumple casi exactamente con esta tendencia, pues la participación de los hombres en esas actividades fue de 87,05% y para las mujeres de 12,95%, con una brecha del 74,10% en favor de los hombres para este año.

⁷³ No físico es una categoría de diferencia con las otras, como empresas o personas no naturales

Gráfico 6 Participación por sexo de actividades de agricultura, ganadería y pesca.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2022.

El "Estudio con perspectiva de género sobre el estado de las MIPYMES lideradas por mujeres, según su potencial" relacionado con el sector agropecuario y rural 2019, indica que existen diferencias significativas entre las organizaciones lideradas por mujeres y las organizaciones lideradas por hombres en el acceso al crédito. Esta diferencia se presenta en las organizaciones con actividades de producción primaria, donde el 39% de las organizaciones lideradas por mujeres han tenido acceso al crédito, mientras que en las organizaciones lideradas por hombres el porcentaje es del 61%. No sólo revela esto que el acceso a financiamiento para las mujeres es más difícil, sino que esto dificulta la concatenación de diferentes oportunidades de bienestar socio-económico para sus familias a cargo.

A continuación, se presentarán algunas de las temáticas globales en donde las barreras para las mujeres se complejizan, contemplando una perspectiva igualmente interseccional.

Producción y tenencia de la tierra de las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes: la mayor desigualdad

En el caso de las mujeres, las posibilidades de ser reconocidas como productoras o administradoras de unidades productivas son reducidas, tal como lo expresan las gráficas anteriores. En Costa Rica, la edad promedio de los *productores agrícolas* es de 53,9 años, 54,1 para los hombres y 52,6 para las mujeres, es decir, la producción está en manos de personas adultas, mientras que las mujeres jóvenes participan muy aisladamente.

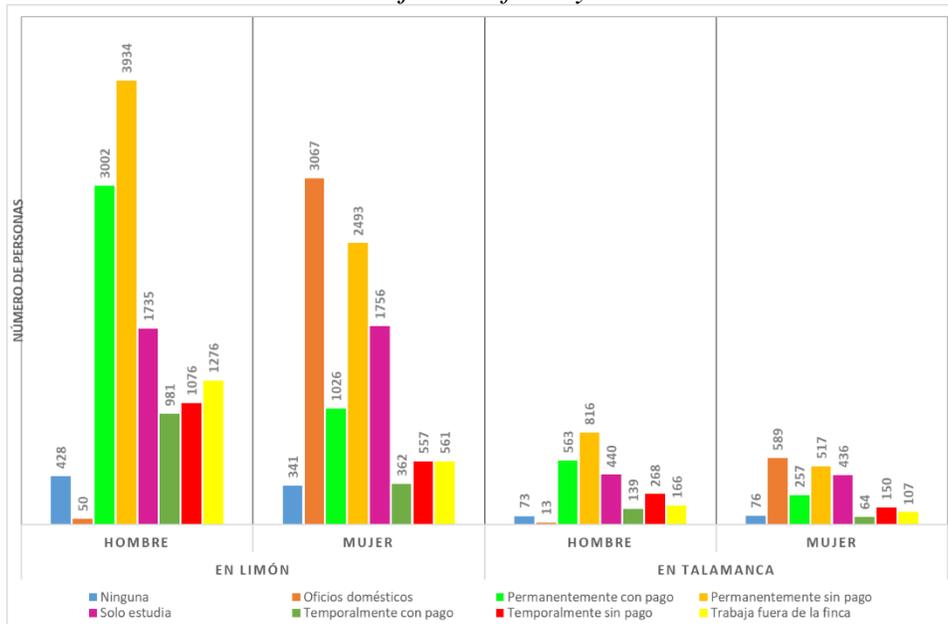
Es importante señalar que las estadísticas no reflejan realmente las actividades productivas y reproductivas de las mujeres trabajadoras de la tierra, como se ha mencionado anteriormente. Los datos y análisis correspondientes al trabajo doméstico, al cuidado de la familia y de las comunidades, al trabajo en la propia tierra (en sus múltiples consideraciones) y al trabajo fuera de la misma, no están incluidos en las encuestas realizadas por el país en esta área, ya que la inclusión de información clara sobre las brechas de género en el sector agrícola es todavía incipiente.

Aun así, las actividades productivas de las mujeres en las zonas rurales y periurbanas no son consideradas como un valor real, ya que la agricultura, la tierra y sus producciones (trabajo directo, transformación, comercialización) son espacios a los que se asocia comúnmente la labor masculina. Por tanto, la posibilidad de organización en torno a la agricultura para las mujeres se complejiza, incluso en relación con las oportunidades de mercado para ellas. Según la LBM, una de las barreras principales para las mujeres productoras de la zona es el acceso a mercados y la comercialización. Esta última está acaparada principalmente por los hombres, frente a lo cual no existen programas sostenidos dirigidos al apoyo directo para la comercialización de los productos que las mujeres trabajan en la Cuenca. Esto contribuye a que las iniciativas productivas tengan un ciclo de vida muy corto.

También se detectan diferencias en la distribución de los pagos realizados en las fincas. A nivel nacional, las mujeres reciben tres veces menos pagos permanentes que los hombres. La situación de las mujeres es aún más grave, por ejemplo, en el cantón de Talamanca, donde la distribución porcentual de las personas que tienen trabajo permanente con pago en fincas es de un 17,54% (4028

personas), y de estas, el 68,66% son hombres y un 31,34% mujeres, mientras que de las 1343 personas (4,34% del total) que trabajan temporalmente con pago, el 31,53% son mujeres y el 68,47% hombres (Figura 5). En ambos casos, la brecha supera el 30% en detrimento de las mujeres.

Gráfico 7 Costa Rica: Total de personas mayores de 12 años del hogar productor por tipo de trabajo en la finca y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en el VI Censo Nacional Agropecuario, INEC (2015)

Además, en los casos de trabajo agrícola sin remuneración temporal, se vuelve a poner de manifiesto la permanencia de la cultura patriarcal, que hace recaer las responsabilidades del trabajodoméstico en las mujeres. Por ejemplo, la diferencia de la ocupación doméstica es abismal. A nivel de provincia (Limón), el 98% de las mujeres se encargan de los oficios domésticos, versus el 2% de los hombres que los realizan. Muy cercano es el caso de Talamanca en donde el 97% de los oficios domésticos está concentrado en las mujeres. Trabajo que no recibe ningún tipo de remuneración. Para ambos sexos, la precarización laboral en el sector agrícola es alta. Puede notarse que, tanto para Limón como para Talamanca, el número que supera con creces la medición es el del trabajo permanente sin pago (un poco más del 28% en ambos casos), pues en diversas ocasiones la producción agrícola se estanca en producción de sobrevivencia para familias como las de la Cuenca en donde los índices de desarrollo, como ya se anotó, son de los más bajos para cada país.

Como puede notarse también en esa estadística, las mujeres que trabajan en el sector agrícola tienen una participación similar a la de los hombres - en acceso a la educación. No obstante, la mejora técnica o profesional que ha tendido al alta para las mujeres, no implica un cambio en las circunstancias de vida para ellas puesto que, posterior a la educación entran en un ciclo de estancamiento laboral producto de los mandatos de género que impiden que alcancen trabajos bien remunerados, que se les pague igual por el mismo conocimiento o que puedan alcanzar cargos de alto poder.

El acceso a la tierra es correlacional con la soberanía alimentaria y la justicia económica y social. Al limitar el acceso a la tierra para las mujeres, se limitan derechos humanos para las mujeres. Los problemas de distribución desigual e inseguridad en la tenencia de la tierra afectan a las mujeres y a los grupos indígenas de forma diferente al resto de la población rural. El acceso de las mujeres a la tierra es un reto constante, ya que el concepto social vincula la propiedad al hombre como cabeza de familia. Si bien se ha avanzado en la concientización de esta problemática, en la realidad material de las mujeres este problema es aún persistente. Especialmente en aquellas que no tienen derecho ancestral sobre la tierra y se enfrentan al modelo occidental de superposición masculina en torno a la propiedad privada.

En el caso de las mujeres panameñas, siguen teniendo un acceso limitado a la tierra. En 2001 se estableció en Panamá la titulación conjunta como forma de adquirir tierras, garantizando así el acceso de las mujeres a la tierra, que antes les resultaba difícil, en primer lugar, porque en las familias existía la falsa creencia de que el hombre era proveedor y trabajador de la tierra, mientras que las mujeres estaban destinadas al rol de hogar, cocinando y cuidando a la niñez.

Adicionalmente, las mujeres rurales experimentan esta problemática ligada a su actividad económica en la agricultura. Según el informe “Acceso de las mujeres a la tierra y la propiedad en Panamá”⁷⁴ entre 2018 y 2021 la participación de las mujeres en el sector agropecuario pasó de 61,862 a 29,184, adicionalmente, el mismo estudio revela que la brecha de títulos de propiedad entre hombres y mujeres es del 24%, siendo que el 62.4% de las explotaciones pertenecen a hombres y sólo un 38.6% a mujeres. “Esta desigualdad de género en la propiedad de la tierra se relaciona a la preferencia

⁷⁴ PNUD. (2022). Acceso de las mujeres a la tierra y la propiedad en Panamá. Panamá.

masculina en la herencia, los privilegios de los hombres en el matrimonio y el sesgo masculino en los programas estatales de distribución de tierras” (Deere y León, 2003 citado por PNUD, 2022).

En Panamá, la Ley 68 de 2001 que habilitó la titulación conjunta para cónyuges y parejas en unión de hecho, significó un paso importante para el acceso legal de las mujeres a la tierra. La vivienda en Panamá se clasifica por su condición de propiedad con respecto jefatura del hogar, y la titularidad o tenencia: propia, alquilada, cedida y otras.

En Panamá, según el Censo 2011, el número de viviendas con jefatura femenina es de 264.989 frente a 647.601 viviendas con jefatura masculina. Según estimaciones⁷⁵ las mujeres que poseen titularidad sobre las viviendas para 2016 fueron 205.607 y 498.256 hombres. Es decir, del total de personas poseedoras de la vivienda (703.863), 71% representa hombres y 29% mujeres. Constituyendo así una brecha de género del 42%.

Para el caso de asentamientos informales, donde la precarización es más alta, la brecha es menor. La jefatura de familia en esos asentamientos en Bocas del Toro, por ejemplo, es de 53,3% para hombres y 46.7% para mujeres.

En el caso de Costa Rica, el dato sobre tenencia y posesión de la tierra es limitado y sólo remite al Censo Nacional Agropecuario (2014) mismo que da cuenta de que, del total de fincas registradas, el 84,4% están dirigidas por hombres y 15,6% por mujeres. Es decir, la brecha es del 68,8%. Debido a que en Panamá el dato disponible se refiere a viviendas y en Costa Rica a fincas registradas, no es posible comparar, más para cada categoría puede notarse que la brecha es alarmante, especialmente en Costa Rica al referirse al escenario de fincas/rural.

Por un lado, la distribución desigual de la tierra limita la influencia de las mujeres en las decisiones agrícolas y hace que se enfrenten a obstáculos institucionales, sociales y culturales. El limitado derecho a la propiedad y al uso y control de la tierra expone a las mujeres a condiciones de inseguridad económica, alimentaria y cultural en el caso de la adscripción étnica. Adicionalmente, aunque existe un reconocimiento legal de que los hombres y las mujeres deberían ser titulares de

⁷⁵ Informe nacional “Clara González”. Situación de la mujer en Panamá 2014 - 2016. INAMU, 2017.

derechos sobre la tierra en igualdad de condiciones, todavía no se les reconoce a las mujeres como productoras sino como asistentes con funciones accesorias en la producción rural.

Según la ex ministra del INAMU de Costa Rica, “según datos de la FAO, si las mujeres tuvieran el mismo acceso a los recursos productivos que los hombres, los rendimientos de las cosechas aumentaría entre un 20% y 30%, con una reducción del hambre a nivel mundial entre un 12% y 17% (...) estos datos vienen no sólo a reafirmar el rol de las mujeres rurales en el desarrollo socioeconómico de las naciones, sino que también hace el llamado sobre la importancia de generar servicios institucionales diferenciados, con enfoque de género para las mujeres, que les permita lograr su autonomía económica como parte del ejercicio de sus derechos humanos. Hoy con beneplácito celebro el compromiso del sector agropecuario con las mujeres rurales”⁷⁶

Por último, se debe reconocer lo que se ha denominado un "paquete de derechos" para las mujeres rurales y periurbanas con el fin de garantizar el uso, control y transferencia de la tierra y su trabajo como productoras: a) Derecho de uso: a utilizar la tierra para actividades productivas reconocidas, como la siembra, el pastoreo o la cosecha, así como a vivir en ella y realizar actividades cotidianas. b) Derecho de control: a tomar decisiones sobre el destino de la tierra, a obtener beneficios económicos y a tomar decisiones sobre el uso de los mismos. (c) Derecho de transferencia: para transferir la tierra y reasignar los derechos de uso y control. Promover el reconocimiento de estos derechos ayudará a reducir las fuertes desigualdades que afectan la vida y el desarrollo de gran parte de las mujeres de estos países.

División sexual del trabajo, uso del tiempo y distribución del trabajo no remunerado: condiciones actuales de las mujeres

Como se indicó anteriormente, la situación económica de las mujeres en Costa Rica es una de las brechas complejas de reducir, debido a las consecuencias de la marcada división sexual del trabajo, producto de las desigualdades estructurales de género que afectan significativamente a las mujeres. La autonomía económica de las mujeres es uno de los desafíos principales para lograr no sólo el

⁷⁶ Ejecutivo crea comisión para priorizar acceso, uso y administración de tierras a las mujeres rurales. En: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2022/03/ejecutivo-crea-comision-para-priorizar-acceso-uso-y-administracion-de-tierras-a-las-mujeres-rurales/#:~:text=Tenencia%20de%20tierras%20en%20Costa,15%2C6%20%25%20por%20mujeres.>

cierre de brechas sino conducir a una mejora en las condiciones de vida de las mujeres que les permita romper con los círculos de violencia a los que están expuestas y les brinde independencia económica. La visión de la autonomía de las mujeres se ha venido ampliando en diferentes frentes: autonomía física que incluye la salud de las mujeres, psicológica/emocional y política. En esta sección se comparten algunas de las condiciones actuales de las mujeres en torno a la autonomía económica, la cual “se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía”⁷⁷.

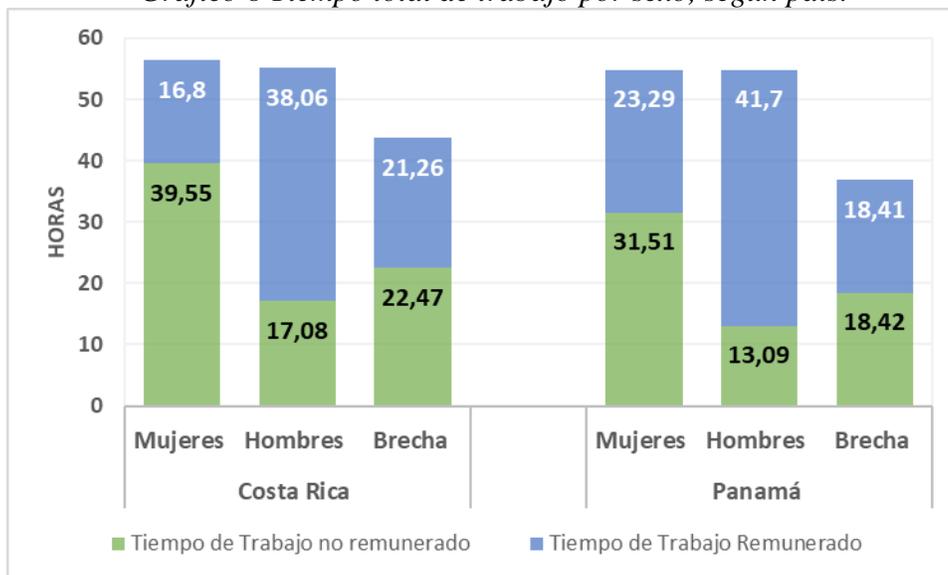
Según el Reporte Global de Brechas de Género (2022)⁷⁸, en Costa Rica el ingreso de las mujeres respecto de los hombres es del 66 %. Es decir, que, si un hombre gana 100, una mujer gana 66 por el mismo trabajo. En este caso, hubo una disminución en comparación con años anteriores (2016) en torno a esta medición pasando de 59% en 2016 a 66% actualmente. Según el mismo reporte, en Panamá el ingreso de las mujeres respecto de los hombres es del 78%. Es decir, que, si un hombre gana 100, una mujer gana 78 por el mismo trabajo. También aquí hubo una disminución de la brecha salarial pasando de 62% en 2016 a 78% actualmente. El indicador del tiempo total de trabajo, es decir, el tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado para la población (hombres y mujeres) para Panamá y Costa Rica es el siguiente⁷⁹:

⁷⁷ Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Autonomía económica. CEPAL.

⁷⁸ World Economic Forum. (2022). Global Gender Gap Report. Insight Report.

⁷⁹ Comparación con base en el Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe según datos disponibles a 2017.

Gráfico 8 Tiempo total de trabajo por sexo, según país.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.

Como puede notarse, las mujeres dedican mayor tiempo que los hombres a actividades no remuneradas en ambos países. Esto quiere decir que el trabajo que realizan a la semana –según medición- se hace sin pago y, especialmente se desarrolla en la esfera privada, es decir, en el espacio de lo doméstico. CEPAL mide este dato cuantificando el tiempo que una persona dedica a trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares o la comunidad⁸⁰. Para Costa Rica la brecha de género es de 22,7 horas a la semana en trabajo no remunerado recargado demás a mujeres y para Panamá es de 18,42 horas recargadas a las mujeres en labores de cuidado. Mientras tanto, el trabajo remunerado se vuelca a favor de los hombres con una brecha de 21,26 horas a su favor en Costa Rica y 18,41 en Panamá.

Según el indicador de Proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desglosado por sexo (indicador ODS 5.4.1)⁸¹ las mujeres dedican en Costa Rica 22,6%

⁸⁰ Ficha técnica CEPALSTAT, Tiempo Total de Trabajo Según Tipo de Trabajo y Sexo. En: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicator_id=2503&area_id=221

⁸¹ “El tiempo dedicado al trabajo no remunerado doméstico y de cuidado se refiere al tiempo que las mujeres y los hombres dedican en promedio a la provisión de servicios domésticos para el consumo de los hogares. El trabajo doméstico y de cuidado incluye entre otros la preparación de alimentos, lavado de vajilla, limpieza y mantenimiento de la vivienda, lavar y planchar ropa, jardinería, cuidado de mascotas, compras para el hogar, instalación, mantenimiento y reparación de bienes personales y de uso doméstico, y cuidado de niños, enfermos, ancianos o

del tiempo al trabajo doméstico y de cuidado, mientras los hombres dedican un 8,7% al mismo trabajo. En Panamá, las mujeres dedican un 18% y los hombres un 7,6%. En el caso de Costa Rica, las mujeres dedican casi el triple de su tiempo y en Panamá casi el doble de porcentaje de su tiempo en estas labores respecto de los hombres.

Este comportamiento se observa para zonas urbanas y rurales, pero en estas últimas las brechas son mayores. Mientras que en las zonas urbanas de Costa Rica las mujeres dedican unas 20 horas más de su tiempo social al trabajo doméstico no remunerado que los hombres, en las zonas rurales esto corresponde a 26 horas, lo que dificulta su participación en las organizaciones comunitarias porque la responsabilidad de este tipo de trabajo recae principalmente en ellas.

Lo que evidencia esto y los datos presentados en la sección de empleo es que mientras las mujeres se insertan al mercado laboral, los hombres no aumentan su participación en el espacio doméstico recargando sobre las mujeres el trabajo de la reproducción social de la vida y generando una segunda jornada de recargo. Así mismo, tal y como lo señala CEPAL si las políticas de acceso a mercado⁸² o ingresos propios para ganar peso en el trabajo remunerado no se desarrollan bajo un “enfoque de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres dentro del hogar, no podrán superarse las desigualdades de género en términos de redistribución de la carga total de trabajo.”⁸³

Las brechas económicas y laborales de las mujeres en el país se traducen en un menor acceso a la seguridad social y una mayor dependencia económica, por lo que es urgente implementar medidas

discapacitados.”

⁸² Según el Análisis y Plan de Acción de Género base de este documento, “En 2018, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) dio a conocer los avances logrados en Panamá en la estrategia público-privada para la igualdad laboral entre mujeres y hombres, como los proyectos “Igualdad Laboral” y el “Sello de Igualdad de Género en la Empresa”. La implementación de estos proyectos cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores. “El Sello de Igualdad de Género para Empresas Públicas y Privadas será una herramienta utilizada para cerrar las brechas salariales y lograr la igualdad de género con énfasis en la autonomía y el empoderamiento”. Panamá será el decimotercer país del mundo en contar con este sello de género para las empresas. De la mano del PNUD, Panamá busca aumentar el número de mujeres en puestos de decisión, eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres, promover la participación de las mujeres en trabajos no tradicionales y erradicar el acoso sexual.”

⁸³ Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Autonomía económica. CEPAL. En: <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>

para que las mujeres tengan sus propios ingresos y así promover su propia autonomía económica. La distribución del tiempo que hombres y mujeres dedican al trabajo doméstico sigue mostrando amplias desigualdades de género. Estas brechas se incrementan a temprana edad y se mantienen de por vida y sin duda se reflejan también en las mujeres rurales, afrodescendientes e indígenas pertenecientes a los cantones de la cuenca del río Sixaola.

La salud de las mujeres: aspectos clave en cada país

Para 2019 Costa Rica contaba con una cobertura en salud del 85% de población asegurada⁸⁴. Por su parte, para 2018, Panamá contaba con una cobertura del 90%⁸⁵. En ambos casos, la cobertura es amplia. Sin embargo, las poblaciones enfrentan barreras para el acceso efectivo y la atención en salud. Especialmente las poblaciones rurales, las mujeres y las niñas, estas últimas con múltiples desafíos entorno a la salud sexual y reproductiva. En el caso de Panamá, la escasa infraestructura de salud, las barreras económicas y geográficas y el débil abordaje intercultural causan un deficiente acceso de la población indígena y rural a los servicios de salud⁸⁶.

La tasa de fertilidad total en Costa Rica es de 1,6 tendiente a la baja, siendo este uno de los países con menor tasa de fertilidad en América Latina. Panamá por su parte posee una tasa de fertilidad de 2,3⁸⁷.

Las tasas de fertilidad han venido reduciéndose a través de los años producto de los condicionamientos y desigualdades estructurales, pero también como respuesta a las nuevas dinámicas de la época. En el caso de ambos países, la salud materno infantil tiene altos y bajos. Entre el 2000 y el 2019, la tasa de mortalidad infantil en Panamá se redujo de 16,7 a 14,8 por 1000 nacidos

⁸⁴ OPS y Ministerio de Salud de Costa Rica. El sistema de salud costarricense: ¿cuánto se gasta, qué se consume y quién paga?. 2017-2019. En: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca/material-educativo/material-publicado/indicadores-en-salud/indicadores-de-proteccion-financiera-en-salud/6054-informe-de-cuentas-de-salud-de-costa-rica-2017-2019/file>

⁸⁵ Organización Mundial de la Salud. Estrategia de Cooperación. En: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136632/ccsbrief_pan_es.pdf

⁸⁶ Idem

⁸⁷ Banco Mundial. Tasa de Fertilidad Total (nacimientos por cada mujer) – Costa Rica y Panamá. En: https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.dyn.tfrt.in?end=2020&locations=CR-PA&name_desc=false&start=1998

vivos, lo que representa una disminución de 11,4% a nivel nacional. Sin embargo, el porcentaje de nacimientos con peso bajo se incrementó de 8,2% a 8,9% entre el 2000 y el 2019.⁸⁸ Lo mismo para el caso de Costa Rica: entre el 2000 y el 2020, la tasa de mortalidad infantil se redujo de 10,2 a 8,0 por 1000 nacidos vivos, una disminución de 21,7% a nivel nacional. Por su parte, el porcentaje de nacimientos con peso bajo se incrementó de 5,6% a 7,1% entre el 2002 y el 2020⁸⁹. Estos factores están asociados a la nutrición y a condicionamientos sociales como el acceso a servicios de salud, alimentación y medicamentos que para las zonas de interés de este proyecto suele tener más dificultad. Esto conlleva, por ejemplo, que exista una mayor desprotección en la etapa materno infantil. En Costa Rica, la razón de mortalidad materna⁹⁰ fue de 3,22 para la provincia de Limón en 2021, un incremento frente al 2018 (2,68), 2019 (2,94) y 2020 (1,62). Es probable que se deba a las condiciones de la pandemia, pero no tenemos datos para determinarlo. Lo que sí está claro es que hay una afectación a la vida y salud de las mujeres que se incrementó para el 2021.

Una brecha importante en la salud de las mujeres se encuentra en la salud sexual y reproductiva. Un obstáculo para la mejora es el limitado acceso a los anticonceptivos modernos. La canasta anticonceptiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) no ha sido revisada desde hace 20 años y no incorpora los avances existentes en tecnología anticonceptiva desde una perspectiva de derechos humanos, lo que limita el número de opciones disponibles y su adaptación a las necesidades y circunstancias de las personas.

Para el caso de Costa Rica, según UNFPA, los métodos anticonceptivos no se renuevan; las pastillas anticonceptivas, los inyectables y el condón masculino siguen siendo los métodos más usados. La inclusión de métodos anticonceptivos que siguen fuera del esquema accesible en el país, con particular atención en métodos adecuados para personas jóvenes sigue siendo un tema pendiente.⁹¹ Adicionalmente, como es conocido, la participación de los hombres en la anticoncepción es poca o nula, y se refleja en que a pesar de los esfuerzos de promoción, la esterilización masculina sigue

⁸⁸ La tasa de mortalidad infantil refleja la cantidad de fallecimientos por cada mil nacimientos. Organización Panamericana de la Salud. Perfil de País Panamá. En: <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-panama>

⁸⁹ Organización Panamericana de la Salud. Perfil de País Costa Rica. En: <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-costa-rica>

⁹⁰ La razón de mortalidad materna es el número de mujeres que fallecen durante un año determinado a causa de complicaciones relacionadas con el embarazo o el parto, por cada 100.000 nacidos vivos ese mismo año.

⁹¹ UNFPA. (2015). II Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Costa Rica. En: <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2018/informe-2daencuesta-2015.pdf>

siendo un método poco utilizado⁹². El mundo continúa siendo pensado en términos masculinos designando responsabilidades sexuales a las mujeres sin acceso a derechos y garantías de salud reproductiva.

En el caso de Panamá, según UNFPA, el uso de anticonceptivos modernos por mujeres casadas o unidas ha disminuido de 2009 a 2014-2015, pasando de 59,3% a 46,4⁹³. En las comarcas Ngäbe Buglé (93,8%), Emberá Wounaan (96,5%) y Guna Yala (97,8%), se presentan los menores porcentajes de mujeres que han escuchado de algún método anticonceptivo. En la comarca Ngäbe Buglé más hombres que mujeres han escuchado de algún método (97,1% vs 93,8%)⁹⁴. En Panamá, el conocimiento sobre métodos anticonceptivos es universal en la zona urbana (100% mujeres, 99,9% hombres), en la zona rural es de 99,7% en mujeres y 98,8% en hombres y en zonas indígenas es de 94,6% en mujeres y 97,3% en hombres. Es decir, en esta última, los hombres tienen un poco más de conocimiento al respecto.

Para Costa Rica, más de la mitad de las mujeres cuya primera relación sexual coital fue antes de los 15 años, la pareja era más de cinco años mayor, y para 1 de cada 5 era diez o más años mayor. Estas diferencias de edades con la pareja entre quienes inician las relaciones sexuales a edades más tempranas se dan también entre los hombres, pero con una frecuencia menor. Lo anterior sugiere que el inicio de las prácticas sexuales coitales en las adolescentes, podría darse en el marco de relaciones abusivas y desiguales, que les esté impidiendo postergar esta edad de inicio o bien negociar el uso de métodos anticonceptivos y de protección.⁹⁵ En el caso de Panamá, lo que se puede evidenciar es que una mayor proporción de hombres para el grupo de edad entre 15 a 24 años tuvieron su primera relación sexual antes de cumplir los 15 años (hombres 36,6% vs mujeres 18,2%).

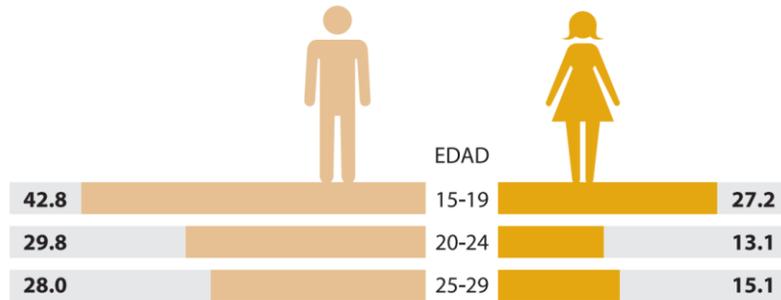
La siguiente imagen evidencia el porcentaje de hombres y mujeres que tuvieron su primera relación sexual por grupo etario encuestado.

⁹² Idem.

⁹³ Ruth Graciela De León Richardson. (2018). Encuesta nacional de salud sexual y reproductiva Panamá. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. En: https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf

⁹⁴ Idem. P. 104.

⁹⁵ UNFPA. (2015). II Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Costa Rica. P. 17



Fuente: Encuesta nacional de salud sexual y reproductiva Panamá. (2018)

Para el caso de embarazos adolescentes, en Panamá se experimenta una reducción, siendo que la tasa de nacidos vivos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años en el 2000 era de 92,3, mientras que para 2022, la tasa es de 68.⁹⁶ Para Costa Rica, también existe una reducción en la misma temporalidad, pasando de la tasa de 82,1 nacidos vivos por cada 1000 mujeres a 35,7. Tal y como lo ha planteado Mideplan, la importancia de analizar la fecundidad adolescente radica en la problemática asociada a la maternidad temprana, la cual refleja condiciones de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, a la vez, que implica mayores índices de deserción y rezago escolar y el ingreso temprano de los jóvenes a la fuerza de trabajo (Rodríguez, 2008)⁹⁷.

Para el 2021, en Costa Rica se dieron 5.047 nacimientos adolescentes (197 en menores de 15 años y 4.850 en el grupo de edad de 15 a 19 años). Para el caso de Limón el total es de 789 (40 en menores de 15 años y 749 en el grupo de edad de 15 a 19 años). Del total de nacimientos nacional en menores de 15 años, Limón representa el 20,3%. Y del total de nacimientos nacional en el grupo de edad de 15 a 19 años, Limón representa el 15,44%. Si bien pareciera que el dato tiende a la baja anualmente, lo cierto es que la existencia *per se* del dato demuestra la arraigada cultura patriarcal y las actitudes de poder relacionadas con el género y la niñez/adolescencia que aún persisten en el país y que tiene serias implicaciones en la salud sexual de las niñas y adolescentes, afectando a todos los ámbitos de su pleno desarrollo.

Cabe mencionar que el embarazo en niñas menores de 13 años es considerado un agravante legal o

⁹⁶ Organización Panamericana de la Salud. Perfil de País Panamá. En: <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-panama>

⁹⁷ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Costa Rica, Estadísticas Regionales 2010-2015.

estupro, pero no es sancionado en la mayoría de los casos y el embarazo es considerado responsabilidad de la niña o adolescente. Además, como indica la Segunda Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva (2016) entre quienes inician las relaciones sexuales antes de los 15 años, 3 de cada 10 hombres y 6 de cada 10 mujeres lo hacen con una persona 5 años mayor o más, y las que se inician entre los 15 y 19 años se dan en el 15% de los hombres y el 43% de las mujeres. En el caso de las mujeres, una de cada cinco que inician las relaciones sexuales antes de los 15 años lo hace con una persona 10 años mayor o más, un análisis que se aplica a todos los cantones del país, incluidos los de la cuenca del río Sixaola. Las jóvenes no acuden a la consulta médica y apenas utilizan el control prenatal, lo que indica que se deben duplicar los esfuerzos desde el sector sanitario y educativo para educar a las jóvenes de entre 10 y 14 años en el cuidado temprano y preventivo de su salud sexual y reproductiva.

La Ley 9406 de Relaciones Impropias⁹⁸ aprobada en Costa Rica en el año 2016 sanciona de las relaciones asimétricas e intensifica la penalización de relaciones sexuales y abusos sexuales con personas menores de edad. La actualización de la ley trae consigo una mayor conciencia ante los embarazos adolescentes y debería generar una cultura de cero tolerancia a la violencia sexual contra las niñas. En Panamá, esta conducta se sanciona por medio del delito de estupro. En 2016 se sanciona la Ley 60 mediante la cual se reforma la Ley 29 del año 2002, en donde se robustece el aparato de acción frente a los embarazos adolescentes y se incluye una perspectiva preventiva y educativa, así como de atención integral para disminuir los efectos negativos de los embarazos adolescentes tales como la deserción escolar, la calidad de vida y salud, entre otras. No obstante, no profundiza en la penalización anteriormente dictada sobre este delito⁹⁹.

El tema de las relaciones impropias y los embarazos adolescentes se sustenta en diferentes culturas de la Cuenca de modo natural. Persiste una aceptación considerable de las relaciones impropias y su ligamen con la cultura hace que esa apropiación sea extendida. El tema de la salud sexual y

⁹⁸ Ley de “Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas, reforma Código Penal, Código de Familia, Ley Orgánica TSE y Registro Civil y Código Civil”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83353&nValor3=106995&strTipM=TC

⁹⁹ Ley 60 que reforma la Ley 29 de 2002, sobre la menor de edad embarazada y dicta otras disposiciones.

https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_ley60_pan_.pdf

reproductiva y la autonomía sobre los cuerpos es aún tabú en la Cuenca Binacional del Río Sixaola. Muchas mujeres no acuden a los centros médicos a hacerse las revisiones necesarias debido a que consideran que eso puede generar comentarios sociales que las marginalizan y criminalizan. Por otro lado, por ejemplo, el tema del aborto es aún más complejo. Las niñas paren niñas; persisten embarazos no viables en ambos países por la tradicional forma de entender la maternidad y esto conlleva barreras para acceder y hablar del aborto legal. Si bien en Costa Rica se sancionó recientemente la Norma Técnica para la Interrupción Terapéutica del Embarazo¹⁰⁰ que intenta regular el artículo 121 del Código Penal costarricense, el actual gobierno ha generado ya intentos de derogar esta conquista parcial del movimiento de mujeres, lo cual se traduciría en un retroceso importante para la vida y salud de las mujeres.

Según la Ley 14 del código penal de Panamá sancionada en 2007, el aborto terapéutico es procedente en este país durante los 2 primeros meses de embarazo; por causas graves de salud que pongan en peligro la vida de la madre o del producto de la concepción. En ambos casos, la realidad es mucho más compleja pues las mujeres encuentran barreras para llevar a cabo el aborto terapéutico o la IVE. Bajo los principios de la cultura patriarcal, la vida de la madre tiende a ser menospreciada y todas las directrices y acciones de salud están dirigidas al feto aun cuando los embarazos sean inviábiles. Esto pone en riesgo la vida de las mujeres. Más allá de esto, el aborto legal, seguro y gratuito o la despenalización del mismo, no es una realidad en ambos países. Existe incluso una falta de conocimiento y datos estadísticos sobre los abortos clandestinos que cobran la vida de las mujeres en ambos países.

En ese mismo camino se encuentra que la tasa de mortalidad materna sigue estancada, sobre todo por la persistencia de tasas elevadas en las regiones indígenas, con una importante disparidad en el acceso a los servicios obstétricos y a la asistencia cualificada en el parto.¹⁰¹

En la zona de la Cuenca, las mujeres enfrentan diversos problemas de salud relacionados con impactos ambientales y producción. Según el estudio de Línea Base sobre la participación activa de

¹⁰⁰ Protocolo de intervención médica sancionado mediante decreto ejecutivo 42113-S firmada el 12 de diciembre de 2019.

¹⁰¹ Informe sobre la salud de las mujeres en Panamá, OPS, 2017

las mujeres en la Cuenca Binacional del Río Sixaola¹⁰² las mujeres priorizaron, entre otros, los siguientes problemas que tienen relación con su salud:

- Acceso a agua potable
- Problemas de salud por contaminación
- Contaminación por el manejo de residuos y aguas residuales

La producción a gran escala con agro tóxicos, la falta de saneamiento y la contaminación difusa son algunas de las razones que producen impactos negativos en la vida y salud de las mujeres. En casos en donde la afectación no es directa en este aspecto, la salud se ve comprometida por la carga con el trabajo de cuidado no remunerado que se pone en manos de las mujeres, deteriorando su salud y limitando sus oportunidades de desarrollo.

Es importante reconocer que la exposición a los plaguicidas afecta de manera diferenciada a la salud de las mujeres y de los hombres. Según el PNUD Costa Rica¹⁰³, “los grupos que presentan mayor riesgo de exposición son quienes trabajan en agricultura, personas que residen cerca de plantaciones, mujeres embarazadas y niños y niñas”. Así mismo, se ubica el banano como uno de los principales cultivos vinculados a las intoxicaciones agudas por plaguicidas. El banano y el plátano son los principales rubros de producción de las mujeres en la Cuenca, pero también los principales monocultivos de la zona tratados con plaguicidas. En Costa Rica, 25.000 trabajadores han sido expuestos al Nemaqón en las áreas de las plantaciones de banano, incluyendo mujeres y sus hijos han sido expuestos a la toxicidad de este producto. La población expuesta presentó síntomas como carcinomas, esterilidad, dermatitis y consecuencias neuronales.¹⁰⁴

En el ámbito de la salud, las mujeres continúan soportando la doble carga de trabajo; una mayor morbilidad; persiste la tasa de embarazos adolescentes y las afectaciones socio-ambientales tienen impactos diferenciados en su salud. Las diferencias de género se reflejan en la morbilidad y

¹⁰² https://sixaola.org/mujeres_participacion_baja_nula.php

¹⁰³ <https://www.undp.org/es/costa-rica/press-releases/onu-alerta-costa-rica-sobre-alto-costo-del-uso-plaguicidas-en-la-salud>

¹⁰⁴ Raj Chapagain K. (2011). Regulación internacional del uso de plaguicidas: La experiencia costarricense. Escuela de Relaciones Internacionales y Diplomacia, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

mortalidad, así como en los factores de riesgo, la salud mental, los estilos de vida y el acceso a los servicios.

Entre los problemas básicos de salud a los que se enfrentan las mujeres panameñas se encuentran: la desnutrición en mujeres en edad fértil que afecta también a la siguiente generación; el embarazo adolescente que limita el desarrollo humano de las jóvenes reduciendo sus posibilidades de realización personal y profesional; las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, que las afectan a ellas ya sus hijos; los tumores malignos y la violencia doméstica.¹⁰⁵

Ahora bien, en el marco de la pandemia, la salud se entrecruzó con otros elementos. Especialmente las mujeres pobres y rurales vivenciaron las desigualdades propias del sistema de salud. El trabajo de la reproducción de la vida estuvo volcado a las mujeres. Según el Informe sobre las afectaciones del Covid-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica¹⁰⁶,

En los primeros meses de la declaración de la pandemia solamente uno de cada ocho países estableció medidas exclusivas para la protección de las niñas y las mujeres en ámbitos clave, como son la prevención y atención de la violencia, el cuidado no remunerado y la seguridad económica (Barquero, citado por INAMU, 2021, p. 29)

Cuando el fenómeno de la violencia es tan extendido y generalizado se convierte un tema de salud pública a partir del cual el Estado debe abonar con política pública. En el periodo pandemia, el fenómeno de la violencia fue desestimado por las políticas Covid dejando a las mujeres de nuevo con importantes rezagos en lo social, económico y con importantes afectaciones sobre su salud. Muchas veces encerradas todo el día con sus violentadores, generando desgaste a su salud mental, física y emocional. Así mismo, la crisis que tocó los sistemas de salud en ambos países profundizó las barreras en el acceso a servicios de salud generales y específicos como ginecología u

¹⁰⁵ Informe sobre la salud de las mujeres en Panamá, OPS, 2017

¹⁰⁶ Instituto Nacional de las Mujeres Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica/ Instituto Nacional de las Mujeres. – 1 ed. – San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2021. (Colección Producción de conocimiento; n. 52; Aportes teóricos; n. 20). En: [https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Biblioteca/Informes/Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica 1.pdf](https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Biblioteca/Informes/Afectaciones_del_COVID-19_en_la_vida_de_las_mujeres_en_Costa_Rica_1.pdf)

oncología¹⁰⁷.

Una cuarta parte de la población femenina es cabeza de familia, lo que supone una importante carga de responsabilidad física, emocional, económica y social para ellas, con consecuencias en las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad femeninas. Las mujeres son más propensas a acudir a consultas médicas externas y a padecer enfermedades no transmisibles. La violencia doméstica sigue cobrándose vidas y es la causa de graves problemas familiares, sanitarios, económicos y sociales y, sobre todo, de derechos humanos. Persisten los tabúes sobre el tema de la salud mental y muchas mujeres no buscan apoyo por falta de información y conocimiento. La menopausia no se aborda como una cuestión prioritaria para las mujeres maduras.

Los programas de salud sexual y reproductiva deben hacer hincapié en la atención a los adolescentes mediante la implementación de servicios amigables que sean capaces de proporcionar información y atención adecuadas, incluyendo métodos anticonceptivos seguros, con el fin de retrasar el inicio de la actividad sexual, promover el sexo seguro y prevenir el embarazo adolescente y las ETS y el VIH/SIDA. Estos programas deben ser no sólo sensibles al género, sino convocar una visión estratégica multicultural que divise las problemáticas específicas y las barreras de acceso en comunidades tribales, indígenas y rurales en donde los efectos diferenciados tienen características y demandas específicas.

Educación para las mujeres: avances contradictorios

El nivel educativo de las mujeres ha aumentado en las últimas décadas. Este documento señalaba para el momento de su escritura que las oportunidades educativas muestran una evolución interesante puesto que existía un mayor acceso de las mujeres en el logro de la finalización de la escuela secundaria: el 62% completa la escuela secundaria, frente al 54% de los hombres.

Estos datos son consistentes posterior a la pandemia. Para el caso de Costa Rica, las mujeres tienen altos niveles de acceso a diferentes escaños escolares.

Tabla 2 Nivel de instrucción desagregado por sexo, Costa Rica, 2022

Nivel de instrucción	Hombre	Mujer	Total
Sin nivel de instrucción	267.699	259.174	526.873
Primaria incompleta	395.304	435.322	830.626
Primaria completa	511.960	528.387	1.040.347
Secundaria académica incompleta	458.867	466.774	925.641
Secundaria académica completa	374.748	434.135	808.883
Secundaria técnica incompleta	31.662	27.818	59.480
Secundaria técnica completa	46.708	43.073	89.781
Educación superior de pregrado y grado	356.383	479.015	835.398
Educación superior de posgrado	42.791	52.548	95.339
Ignorado	989	123	1.112
Total	2.487.111	2.726.369	5.213.480

Fuente: Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares, INEC, Costa Rica, 2022

Nótese que los hombres están mayormente representados en secundaria técnica completa, y las mujeres que tienen una mayor representación en la educación superior de pregrado y postgrado. Como se evidencia en el siguiente cuadro, para la región Huetar Caribe, estos datos es persistente y refleja el comportamiento nacional tanto antes como después de la pandemia. Las mujeres han respondido a los cambios de época con el mismo ímpetu con que han luchado para obtenerlos. Sin embargo, si bien la educación es uno de esos pilares transformadores que tuvieron/tienen alto valor para el movimiento de mujeres, siguen estando subrepresentadas en el empleo formal posterior a su etapa educativa.

Tabla 3 Nivel de instrucción por sexo según región de planificación. 2019

Nivel de instrucción	Hombre	Mujer	Total
Sin nivel de instrucción	40.054	35.511	75.565
Primaria incompleta	45.036	49.839	94.875
Primaria completa	50.319	47.199	97.518
Secundaria académica incompleta	43.876	43.788	87.664
Secundaria académica completa	23.791	29.919	53.710
Secundaria técnica incompleta	3.812	2.502	6.314

Secundaria técnica completa	1.904	2.636	4.540
Educación superior de pregrado y grado	13.321	19.271	32.592
Educación superior de posgrado	547	1.819	2.366
Total	222.660	232.484	455.144

Fuente: Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares, INEC, 2019 y 2022

Tabla 4 Nivel de instrucción por sexo según región de planificación. 2022

Nivel de instrucción	Hombre	Mujer	Total
Sin nivel de instrucción	35.250	30.070	65.320
Primaria incompleta	43.659	49.389	93.048
Primaria completa	51.887	45.453	97.340
Secundaria académica incompleta	44.858	42.833	87.691
Secundaria académica completa	27.702	39.065	66.767
Secundaria técnica incompleta	3.253	3.525	6.778
Secundaria técnica completa	4.803	4.805	9.608
Educación superior de pregrado y grado	13.322	25.537	38.859
Educación superior de posgrado	1.607	2.835	4.442
Total	226.341	243.512	469.853

Fuente: Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares, INEC, 2019 y 2022

En materia de educación, Panamá tiene una de las tasas de analfabetismo más bajas de la región: 7,8% en adultos y 3% en jóvenes de 15 a 24 años. Sin embargo, las diferencias a nivel país se profundizan, especialmente en la población indígena, donde las mujeres representan el 43% del analfabetismo y los hombres el 26,5%. También hay diferencias en la población de menores ingresos, donde casi 1 de cada 5 hombres y 1 de cada 4 mujeres no han asistido a la escuela.

Según el INEC de Panamá, en las matrículas de las universidades oficiales y particulares en la república, por sexo para el año 2018, existe una mayor matrícula de mujeres en el sistema: 71.458 hombres versus 110.423 mujeres¹⁰⁸. Esta tendencia se mantiene en las graduaciones, en donde las

¹⁰⁸ <https://www.inec.gob.pa/archivos/P057951862021011515112917.pdf>

mujeres representan el 65,69% de las personas graduadas¹⁰⁹.

Según el informe original de este análisis, la tasa neta de matriculación de la enseñanza primaria está casi universalizada, la de la enseñanza secundaria es del 62% y la de la universitaria del 31% para el conjunto de la sociedad, según el informe del PREAL "Es hora de actuar", publicado en 2003¹¹⁰. La tasa de matriculación combinada en Panamá (primaria, secundaria y terciaria) es del 75%, favoreciendo a las mujeres (78% y 73% para mujeres y hombres, respectivamente). Aunque la mayoría de los niños panameños tienen acceso a la escuela primaria y la completan, algo menos de la mitad no llega a la escuela secundaria y pocos la terminan. Las mujeres tienen más años de escolaridad en las provincias de Panamá, Colón, Chiriquí, Herrera y Los Santos, y a su vez, son las que tienen menos años de escolaridad en las comarcas indígenas de Kuna Yala, Emberá y Ngäbe Bugle.

La participación de las mujeres en el escenario educativo de ambos países aumenta, así también su participación en el mercado laboral. Sin embargo, la contradicción se basa en que la tasa de participación laboral de las mujeres en Costa Rica es inferior al 50%, mientras que la media regional es del 66%¹¹¹ y la mayoría de las mujeres encuentran trabajos informales y de baja calidad, como se explicó anteriormente, ya que las mujeres son responsables de las tareas domésticas (lavar, limpiar y cocinar) y del cuidado de las personas dependientes durante toda su vida, lo que dificulta su inserción y permanencia sostenida en el mercado laboral. Adicionalmente, la baja o nula concientización sobre la corresponsabilidad social del cuidado ha desembocado en el hecho de que, si bien las mujeres acceden al mercado laboral, el rol de la reproducción de la vida sigue estando a su cargo. Esto duplica el trabajo, incluso lo triplica cuando se dedican también a actividades comunitarias como es el caso de las mujeres de la Cuenca del Río Sixaola que experimentan una triple jornada cotidianamente.

Si bien las mujeres han diversificado sus áreas de estudio, esto no se ve reflejado en las áreas laborales siendo que sigue prevaleciendo primero la contratación masculina con brechas importantes en diversas áreas de ocupación y segundo una tradicional división sexual del trabajo donde las

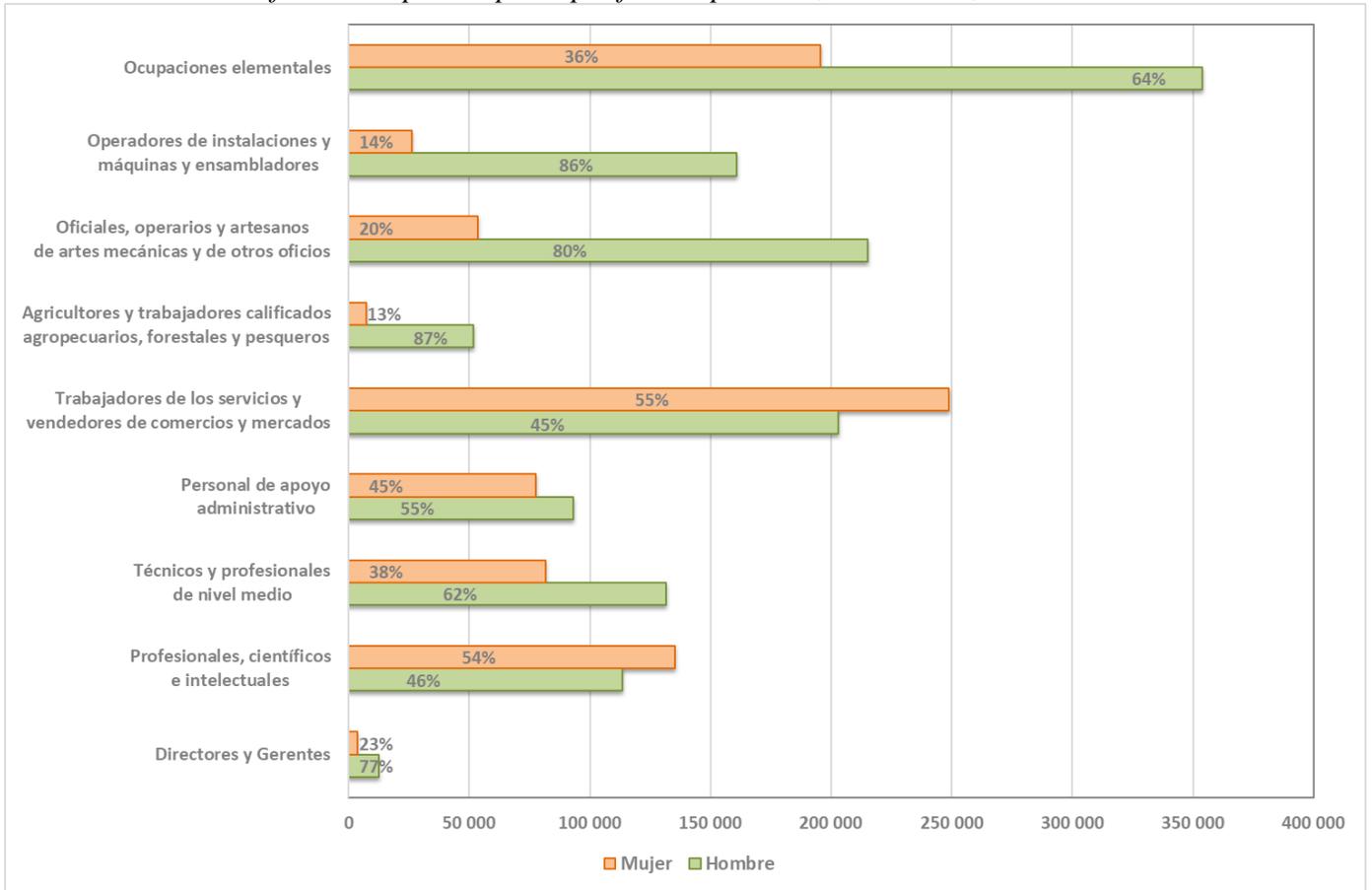
¹⁰⁹ <https://www.inec.gob.pa/archivos/P03019482021011515185520.pdf>

¹¹⁰ <https://www.preal.online/informes>

¹¹¹ Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, PNUD (2016)

mujeres tienen una presencia mayor en áreas delegadas históricamente al género femenino.

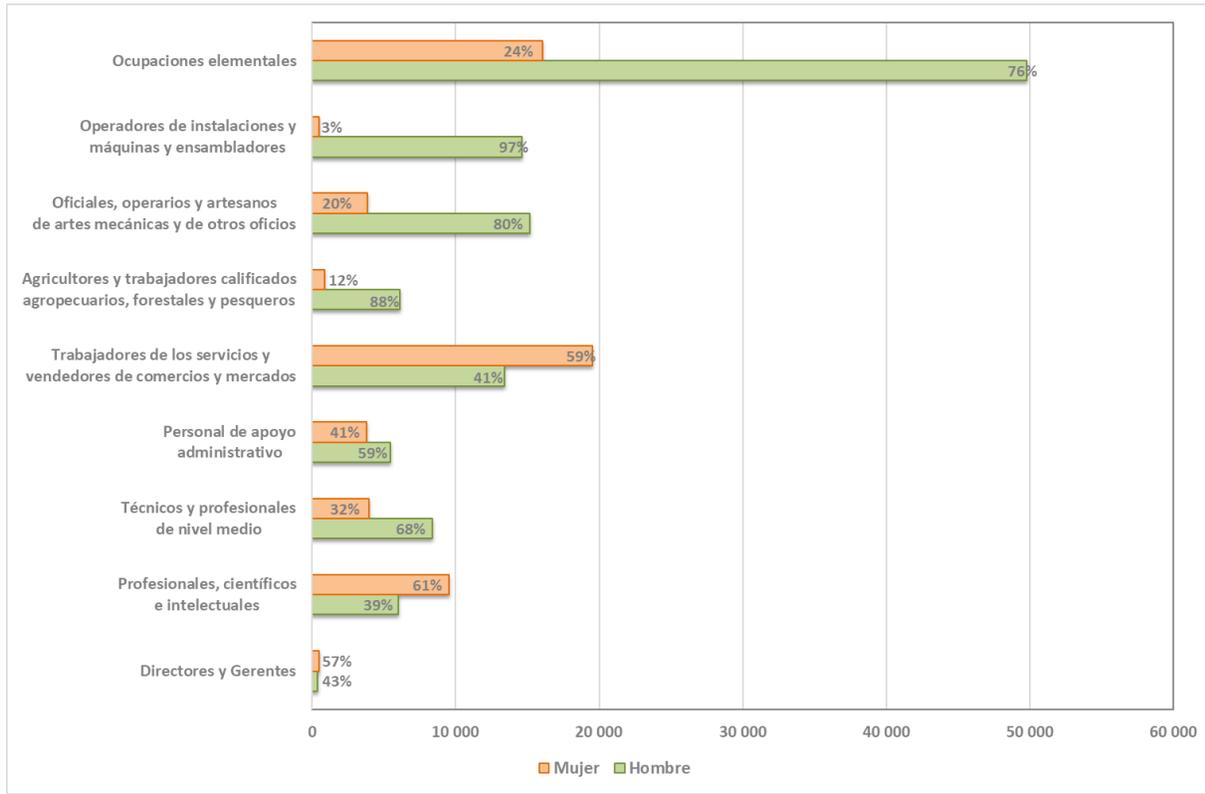
Gráfico 9 Ocupación principal formal por sexo, Costa Rica, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Continua de Empleo, Costa Rica, 2022.

Sólo en el caso de las profesiones intelectuales y científicas, que se encuentran entre las de menor empleabilidad del país, hay un número importante mayor de mujeres y, como puede notarse en la categoría Directores y Gerentes, las mujeres solamente ocupan el 23% de esos cargos. Para el caso de Huetar Caribe el comportamiento es más o menos parecido, pero la brecha tiende a ensancharse en categorías como ocupaciones elementales, técnicos y profesionales de nivel medio, operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores, Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros. Mientras que, en áreas como gerencia y dirección, profesionales, científicos e intelectuales se presenta un aumento en la participación de las mujeres en la región.

Gráfico 10 Ocupación principal formal por sexo, Costa Rica, Región Huetar Caribe 2022



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Continua de Empleo, Costa Rica, 2022

Las brechas no terminan ahí y son características de todo el país, incluyendo los cantones alrededor de la cuenca del río Sixaola. Según el último estudio de Monitoreo de la Situación Laboral de los Egresados de la Universidad de Costa Rica (2015), se evidencia que la distribución por género está polarizada en las diferentes áreas, siendo educación (77,7%), ciencias de la salud (72%) y ciencias sociales (69,2%) las áreas con una fuerte mayoría de mujeres. En cambio, con las áreas de ingeniería y ciencias básicas que son las que tienen una mayoría de hombres: de cada 10 personas que se gradúan en ingeniería y ciencias básicas, sólo 3 son mujeres.³⁷ Contradictoriamente, las brechas en la educación también persisten para las mujeres.

Según el documento de Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2014-2016 de las universidades costarricenses¹¹² que incluye las implicaciones laborales en la pandemia, el

¹¹² Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2014-2016 de las universidades costarricenses: incluye implicaciones laborales durante la pandemia / Karen Corrales Bolívar. – San José, C.R.: CONARE - OPES, 2020. En: <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8037>

porcentaje de personas graduadas 2014-2016 desempleadas durante el 2019 fue de 4,0% para hombres y 7,2% para mujeres y en la pandemia fue de 11,9% para hombres y 13,7% para mujeres.

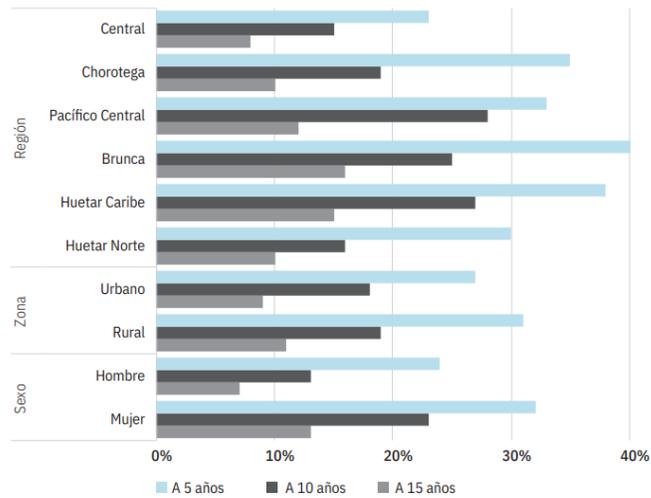
La contradicción entre el avance en el acceso a la educación para las mujeres y el acceso al mercado laboral es constante en detrimento de las mujeres. En la pandemia, el 16% de las personas graduadas tuvieron una disminución de salario o ingresos. Aunque no se tiene el dato desagregado por sexo se puede inferir que el impacto fue sustancial sobre las mujeres debido a que los datos de ocupación arriba presentados así lo indican y la feminización de la pobreza es un hecho. Según el Estado de la Educación 2021¹¹³, en Costa Rica las mujeres estudiantes tienen mayores probabilidades de exposición a la pobreza que los hombres, siendo más crítico en regiones como Brunca y Huetar Caribe. El acceso a la educación tiene, a su vez, relación con el acceso a herramientas digitales. Según mismo informe, a partir del índice de competencia digital (ICD) de PISA, se identificó que las mujeres tienen un nivel más bajo de competencia digital representando el 58,1%¹¹⁴.

Gráfico 11 Proyecciones del porcentaje de población con riesgo a la pobreza ante la exclusión

¹¹³ Octavo Estado de la Educación 2021 / Programa Estado de la Nación. -- San José, C.R.: CONARE - PEN, 2021. En: https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/09/Educacion_WEB.pdf

¹¹⁴ Idem. P. 46

educativa, según escenarios.



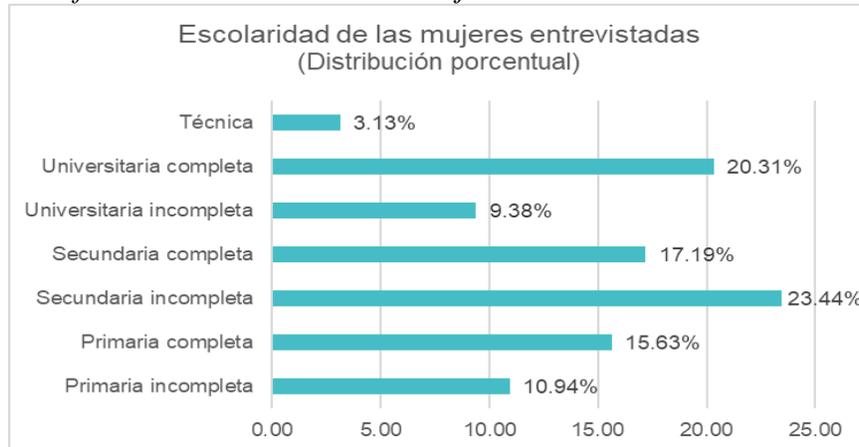
Fuente: Estado de la Educación 2021.

Según la LBM de la Cuenca, la escolaridad de las mujeres entrevistadas tiende a ser diversa. El 49% de las mujeres entrevistadas tienen secundaria incompleta o menos, frente a un 17,19% que tiene secundaria completa y un 29,69% que tienen estudios universitarios completos e incompletos.

Es importante destacar que en términos generales las mujeres de Panamá tienen una escolaridad más alta que las mujeres de Costa Rica. Esto referido a la Cuenca en Particular. Los datos arrojan que el 81% de las mujeres entrevistadas con primaria completa e incompleta se ubican en el distrito de Sixaola y Bratsi en Costa Rica. Por su parte, 62% de las mujeres que tienen estudios universitarios se ubican en Panamá y en el caso de Costa Rica la mayor parte de mujeres con estudios de educación superior se ubican en la zona costera.¹¹⁵

¹¹⁵ Estudio de Línea Base sobre la participación activa de las Mujeres en la Cuenca binacional del Río Sixaola. 2023. P. 23.

Gráfico 12 Escolaridad de las mujeres de la CBRS entrevistadas



Fuente: Estudio de Línea Base sobre la Participación Activa de las Mujeres en la Cuenca Binacional del Río Sixaola. 2023.

La educación, que ha sido entendida como un elemento de movilidad social, representa un área fundamental para el desarrollo de las mujeres. Esta se ve afectada por las brechas de accesibilidad digital en épocas altamente tecnológicas y, teniendo en cuenta la brecha en el acceso al mercado, es posible indicar que el conocimiento adquirido por las mujeres, suele estancarse posterior su titulación debido a las barreras que enfrentan para desarrollarse profesionalmente. Debido a la particularidad de la zona, también resulta fundamental las demandas por educación con enfoque multicultural para conservar la cultura ancestral que las mujeres heredan y reproducen como un aspecto central de su cosmovisión. La integración de elementos occidentales por medio de la educación ha influido incluso negativamente en las relaciones entre hombres y mujeres, llevándolas a niveles de desigualdad que ellas no identifican/reconocen como parte de su cultura tradicional, especialmente las indígenas Bribris cuya matriz cultural es matrilineal.

La participación política de las mujeres: de lo nacional a lo local

La participación política de las mujeres puede ser medida por su participación en el sistema de la democracia procedimental. Pero también, puede ser medida en torno a la capacidad organizativa y la toma de decisiones en diferentes niveles de la vida comunitaria o social, la capacidad de agencia para la organización social y su participación ciudadana. El segundo es mucho más complejo de analizar y reportar, pero significativamente importante debido a la capacidad organizativa de las mujeres y el sustento cotidiano que dan a los procesos organizativos no representados en partidos

políticos formales tal y como lo solicita la democracia procedimental.

En Costa Rica, las mujeres se han vuelto más activas como votantes en las últimas dos décadas. La experiencia y los avances logrados han permitido al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) preparar una reforma integral del Código Electoral en 2009, incorporando los principios de igualdad, no discriminación y paridad de género (50% de mujeres y 50% de hombres) en las estructuras partidarias y en los salarios de los cargos electos (estos últimos alternados por género), así como definiciones relativas al uso de los recursos financieros destinados a la capacitación.¹¹⁶ Según los datos del TSE, en las elecciones presidenciales de 2002, 2006 y 2010 se contabilizó un mayor porcentaje de mujeres como votantes. Por ejemplo, en 2010 votó el 72,4% de las mujeres frente al 65,8% de los hombres.

Según el informe Atenea 2021 sobre el estado de los derechos políticos de las mujeres en Panamá las mujeres panameñas representan el 50.2% del registro electoral de votantes y el 52.6% del total de personas que votaron en las elecciones generales de 2019¹¹⁷. Según el Índice de Paridad Política, existe una disminución en este país en la participación electoral de las mujeres en relación con el informe Atenea 2015. Según el estudio, lo que se reafirma es que las mujeres son “electoras, pero no elegidas”.

En ambos países, en la historia de vida republicana e independiente de más de 200 años, sólo una mujer ha ocupado el más alto nivel de decisión política (presidencia) hacia finales del siglo XX en Panamá con Mireya Moscoso (1999-2004) y la primera década del siglo XXI en Costa Rica con Laura Chinchilla (2010-2014). Es decir, las decisiones políticas a más alto nivel del Estado han sido conducidas en su mayoría por hombres a pesar de que las mujeres han sido electoras importantes posterior al derecho al voto femenino en sus respectivos países.

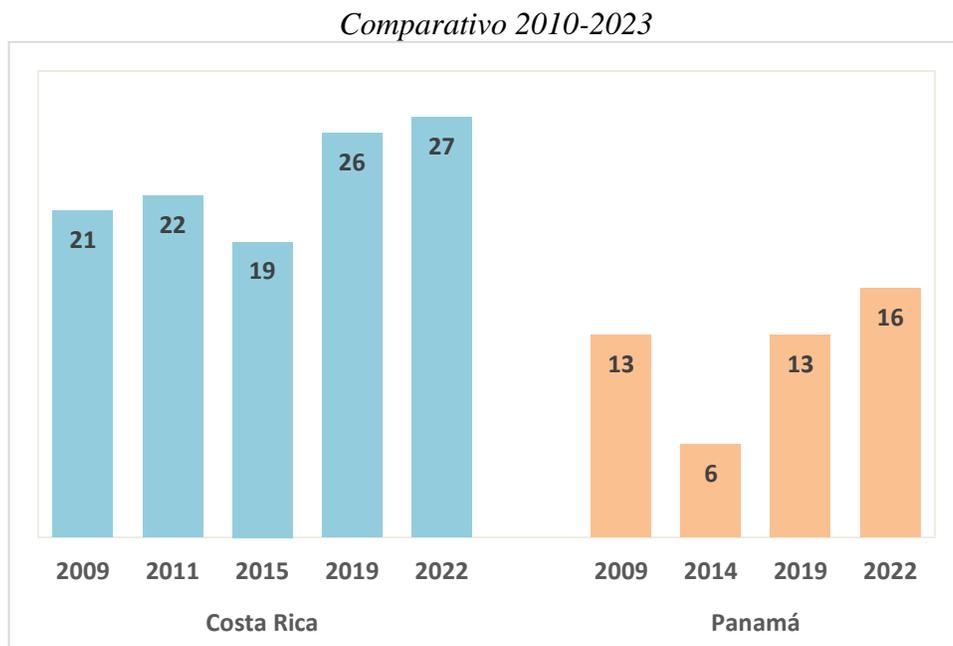
Tanto en Costa Rica como en Panamá el número de escaños ocupados por mujeres en los

¹¹⁶ La política de paridad y alternancia en la ley electoral de costa rica. Avances para garantizar la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, CEPAL (2012). En: <https://oig.cepal.org/es/politicas-justas/la-politica-paridad-alternancia-la-ley-electoral-costa-rica>

¹¹⁷ ATENEA (2021), DIAGNÓSTICO. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política. En: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Diagnostico-ATENEA-2021.pdf>

parlamentos nacionales ha aumentado en las últimas décadas. En un comparativo entre el año 2009 a hoy, Panamá ha aumentado 3 escaños y Costa Rica 6. Aun así, en el caso de Panamá este dato no garantiza paridad parlamentaria, donde actualmente las mujeres no representan ni el 25% del total de escaños en la asamblea nacional. Por su parte, Costa Rica se acerca a la paridad con el 47,4%. En Panamá, las elecciones de 2009, el 18,3% de los 71 congresistas elegidos eran mujeres; en 2014 empeoró al 8,4% y en 2019 subió al 22,53%.

Gráfico 13 Número de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales



Fuente: Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe

En cuanto a la participación de las mujeres en puestos de poder político, gracias a las demandas de paridad, ha habido un aumento en el nombramiento de mujeres como ministras. En Costa Rica el porcentaje de mujeres que ocupaban este cargo pasó del 22,2% en el periodo 2002-2006 al 45% en el periodo 2010-2014, aunque luego bajó al 38% en el periodo 2014- 2018. Una de las razones por las que no se pudo llegar al 40% es porque el primer lugar de la planilla en la mayoría de los partidos políticos que tenían congresistas era encabezado por hombres y seguido por mujeres. Como el multipartidismo ha incidido en la fragmentación del poder, aumentó el número de partidos que lograron un solo escaño por provincia, por lo que las mujeres tuvieron menos posibilidades de ser elegidas. En el actual gobierno la representación de mujeres en este campo asciende al 47,62%.

En el caso de Panamá, el avance ha sido más bien lento, como se señaló anteriormente. Para los puestos de poder ministerial actualmente las mujeres representan el 31,58%. Esto sin contar el nuevo Ministerio de la Mujer (Ley 811) aprobado por el parlamento de Panamá y sancionada por la presidencia en octubre de 2022. Este rango ministerial le brinda un importante estatus a lo que hasta ese momento se conocía como Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y con ello se espera una estrategia más ampliada, una cartera con recursos propios y un desarrollo a un alto nivel político.

En los niveles intermedios/regionales/provinciales y locales, las barreras son complejas para las mujeres. Aunque Costa Rica ha sido uno de los países de la región que inició tempranamente (2010) la implementación de la paridad de género en las elecciones municipales, la participación política en los gobiernos locales sigue teniendo serias lagunas que hay que cubrir. De forma recurrente, el cargo de alcalde (presidente del gobierno local) es mayoritariamente ocupado por hombres y las mujeres han sido elegidas como vicealcaldesas. En 2010, se nombraron 71 alcaldes (87,7%) y sólo 10 mujeres (12,3%)³⁹. Además, en este mismo periodo, en el caso de las primeras vicealcaldesas, los números se invirtieron como consecuencia de la Ley de Paridad de Género aprobada en 2009, donde el 87% de las mujeres ocuparon estos cargos y el 17,7% en las segundas vicealcaldesas y en cuanto a los concejales, el 39% de estos cargos fueron ocupados por mujeres y el 61% por hombres¹¹⁸.

Para el 2020, de 82 alcaldías, sólo 8 mujeres fueron ocupadas por mujeres. Es decir, el 9,72%. En el caso de cargos como regidoras o síndicas están paritariamente ubicadas (50% en ambos casos)¹¹⁹. Para el caso de Panamá la representación de mujeres en las alcaldías es de 14,8%¹²⁰. Es claro que en los espacios de toma de decisión local al más alto nivel las mujeres tienen menos representación política.

Cabe mencionar que las formas de organización política de las mujeres indígenas son diferentes a las formas tradicionales del país, y aunque participan activamente en las Asociaciones de Desarrollo

¹¹⁸ Tomado de: <http://www.inamu.go.cr/campana-participacion-politica>

¹¹⁹ TSE. Estadísticas sobre candidaturas con enfoque de género. En: <https://www.tse.go.cr/zip/elecciones/estadisticasgenero.zip>

¹²⁰ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Mujeres alcaldesas electas. En: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>

Indígena (ADIs), algunas prácticas culturales de los pueblos originarios generan limitaciones para la participación de las mujeres, lo que muestra una brecha importante en la organización política de las mujeres indígenas, y los territorios de la cuenca del río Sixaola no son la excepción.

Pero la ausencia de mujeres en los niveles de toma de decisión y poder tiene otros significados y pasa por diversos elementos como derechos, oportunidades y desarrollo económico. Estos datos evidencian el lento avance en cultura política de los países puesto que los contrastes son intensos.

En el caso de Panamá, cabe señalar que, si bien aumenta el número de mujeres que participan en todo tipo de estructuras (económicas, sociales, empresariales, comunitarias) en el país, la representación política de las mujeres continúa siendo baja, como demuestran las cifras globales de mujeres electas. La anomalía y su corrección es un gran desafío. Debemos profundizar en análisis que establezcan cómo y por qué existe y persiste la situación actual y por qué en uno de los países con más crecimiento económico y mayor participación de las mujeres en el empleo como Panamá, se produce históricamente y en la actualidad una menor distribución del poder político. Entre otras muchas causas importantes, se destacan aquellas ideas que hacen de la vida política un mundo desconocido para las mujeres¹²¹.

La escasa representación de las mujeres debilita la legitimidad de las instituciones democráticas; vulnera los derechos humanos de la mitad de la población porque la ausencia de las mujeres en los ámbitos de decisión implica la violación de los derechos políticos a ser representante y a ser representada. Dificulta la deliberación de los intereses de las mujeres en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas; expresa la existencia de una sociedad desigual; genera poco espacio para la pluralidad y la equidad en la ciudadanía y también disminuye las oportunidades de una democracia inclusiva.

En el escenario de la Cuenca el modelo se replica. Según la LBM, en donde se consultó la participación activa de las mismas en la toma de decisión de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, el resultado es que las mujeres participan poco o nada en estas decisiones a pesar de que son quienes gestionan, administran y protegen el agua. Es decir, en relación con las instituciones que

¹²¹ Informe nacional. Clara González. Situación de la mujer en Panamá 2014 - 2016. INAMU, 2017.

toman decisiones sobre el agua, las mujeres consideran tener una baja participación.

En relación con la gestión y administración del agua potable, el 51,72% de las organizaciones de mujeres señalan que tienen baja o nula participación con los acueductos locales y con los entes rectores de gestión del agua para consumo humano. Un 86% de los grupos de mujeres indicó que su participación con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) es de baja a nula, colocándolas como las instituciones públicas con menor participación por parte de las organizaciones de mujeres.¹²²

Estos niveles, como se comentaba al inicio de la sección, en donde la información es casi nula, son indispensables para la formación y acción política de las mujeres. Son los espacios comunitarios y la relación con la institucionalidad en donde se desempeña el poder político –no partidista-, por lo que es necesario profundizar en datos a este nivel para lograr establecer las relaciones asimétricas y las barreras a las que se enfrentan las mujeres en su cotidianidad.

Según este mismo estudio, las mujeres de la Cuenca sienten los espacios de producción como los más cercanos para la toma de decisión porque tienen la autonomía de decidir sobre lo que se produce. Sin embargo, su participación en la comercialización es catalogada como baja debido a que son espacios donde se transa especialmente de manera masculinizada. Aun cuando las mujeres consideran que su participación en la producción es de media a alta, como se señaló arriba, este trabajo no es reconocido por las estadísticas formales y se desconoce cuánto representa el trabajo agrícola de las mujeres a nivel nacional en ambos países.

En estos espacios donde las mujeres deben tomar decisiones, tanto comunitarios como institucionales, hay importantes rezagos para entender adecuadamente lo que significa la participación de las mujeres.

122

https://sixaola.org/admin/documentos/archivos/Estudio_Linea_Base_participacion_activa_mujeres_Cuenca_Sixaola.pdf

La violencia contra las mujeres: una deuda pendiente con el derecho a una vida digna

La violencia contra las mujeres es un flagelo histórico de dimensiones globales que pone en riesgo la vida de las mujeres. Es una forma de exclusión sistemática y una forma de discriminación contra las mujeres. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres más conocida como Convención Belem do Pará, instan a los Estados a condenar la violencia y discriminación contra las mujeres y a adoptar, sin dilaciones, todos los recursos y herramientas necesarias a todos los niveles para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.

Según el Banco de datos de CEPAL, Panamá y Costa Rica son los países con menor tasa de feminicidio o femicidio¹²³ en Centroamérica. Para el caso de Costa Rica, la tasa se sostuvo antes y después de la pandemia. Para Panamá, aumentó, pasando de 0,9 a 1,0. Este último fue el único país de la región en donde aumentó después de la pandemia¹²⁴.

En Costa Rica, entre 2007 cuando se promulgó la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (LPVcM) hasta el 2022 se registraron 423 femicidios¹²⁵. 242 corresponden a la categoría de Femicidio ampliado según la Convención Belem do Pará¹²⁶; 174 según el artículo 21 de la citada Ley¹²⁷, y 7 catalogados como femicidios en otros contextos¹²⁸. Dos de los 19 casos de

¹²³ Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres). En: <https://agenda2030iac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>

¹²⁴ Medición registrada hasta 2021.

¹²⁵ Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia. En: https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Estadisticas/Femicidio/Documentos/FEMICIDIOS_2022-13defebrero2023-dm.pdf

¹²⁶ Número de mujeres asesinadas por razones de género por cada 100.000 mujeres. Se incluían en esta categoría estadística las muertes violentas de mujeres, por género, en donde no había una relación de matrimonio o unión libre: ejemplo, las muertes después de un divorcio, luego del cese de una unión de hecho (antes de la interpretación jurisprudencial) durante el noviazgo, y las que ocurren en ámbito público, a raíz de un ataque sexual, entre otros escenarios. Fundamentado esto en la Convención de Belém do Pará, 1994. Idem.

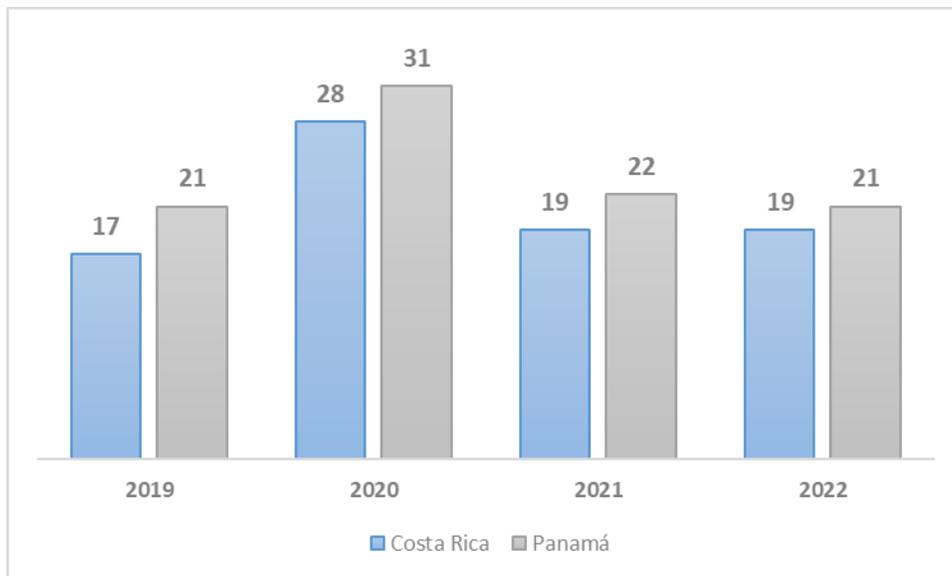
¹²⁷ Se le impondrá pena de prisión de veinte a treinta y cinco años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga o haya mantenido una relación o vínculo de pareja, sea matrimonial, unión de hecho, noviazgo, convivencia, de no convivencia, casual u otra análoga, aun cuando medie divorcio, separación o ruptura, siempre que la conducta no constituya un delito más grave o previsto con una pena mayor. Idem.

¹²⁸ Se incluyen en esta categoría legal las muertes violentas de mujeres, por género, ocurridas en los escenarios que histórica y estadísticamente se habían contemplados como femicidio ampliado y se agregan otros Ni supuestos adicionales. Se sancionan con pena de 20 a 35 años de prisión. Idem.

femicidio reportados para el 2022 en Costa Rica, se produjeron en la provincia de Limón, uno de ellos en el cantón de Talamanca que abarca la Cuenca Binacional.

En Panamá, según el Ministerio público, desde el 2014¹²⁹ y hasta el 2022 se produjeron 206 femicidios¹³⁰. En 2022 se reportaron 21 femicidios en este país, uno de los cuales se dio en la Comarca Ngäbe-Buglé.

Gráfico 14 Femicidios Costa Rica y Panamá 2019-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio Público de Panamá y el Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia.

Como puede notarse, en el marco de la pandemia se produjo el mayor aumento de casos de femicidios, pasando de 17 casos en 2019 a 28 en 2020 en Costa Rica y de 21 a 31 femicidios en Panamá durante el mismo periodo... Así mismo, desde el 2018 los casos han tendido a aumentar.

En lo corrido del 2023 se han registrado tres femicidios en Panamá y en Costa Rica hay al menos 17 casos pendientes de clasificar por parte de la Subcomisión Interinstitucional de Prevención de Femicidios. El acceso a la justicia, a la rápida resolución y reparación se prolonga no sólo por la

¹²⁹ La tipificación del femicidio fue incluida en el código penal en 2013, mediante la Ley 82 del 24 de octubre de ese año. Se especifica condena por femicidio de 25 a 30 años de prisión. <https://www.observatoriodefemicidios.com/>

¹³⁰ Informes Estadísticos de Víctimas de femicidios. En: <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/estadisticas-femicidio/>

crisis de los sistemas judiciales, sino por su propia matriz patriarcal y aún más por, como puede notarse, la amalgama de categorías que han devenido sin que existe una ley autónoma de femicidio que permita avanzar adecuadamente. Tal y como lo señala el observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe:

La legislación sobre femicidio/feminicidio es sin duda, un gran avance en los derechos de las mujeres, sin embargo, es necesario enfatizar lo planteado por el Mecanismo para el Seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI), que advierte acerca de la necesidad de dar seguimiento a la aplicación del tipo penal y a los agravantes contemplados en las leyes penales por parte de los órganos de administración de justicia.

La decisión de incorporar la figura penal de femicidio (en cualquiera de sus variantes), no necesariamente asegura que se adelante en la investigación sobre el femicidio, ni el registro específico para dar cuenta de esta forma de violencia extrema contra las mujeres. En consecuencia, la utilización de métodos especiales de investigación como el que propone el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* cobra gran relevancia para superar las limitaciones del procedimiento ordinario y lograr superar los obstáculos que impiden el acceso a la justicia.¹³¹

La violencia contra las mujeres tiene muchas aristas. Una de ellas -y la más extrema, el femicidio. Sin embargo, las cifras más altas se registran especialmente en temas de violencia doméstica o violencia sexual en donde los perpetradores no necesariamente llegan a asesinar a sus víctimas, sino que profundizan una cadena de violencias sostenidas en el tiempo que muchas mujeres y niñas callan y que el sistema legitima vía impunidad, educación, cultura.

En Costa Rica entre el 1° de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2021, fueron solicitadas un total de 247, 470 medidas de protección, para un promedio de 136 medidas de protección por día y en ese mismo año, se dictó sentencia sobre 23.275 casos de violencia doméstica¹³². En Panamá, se registraron 17.422 casos en el mismo año¹³³. Si bien en ambas cifras no se determina las personas afectadas por sexo, está ampliamente documentada la incidencia de este tipo de violencia contra mujeres y la niñez.

¹³¹ https://oig.cepal.org/sites/default/files/notaigualdad_17_0.pdf

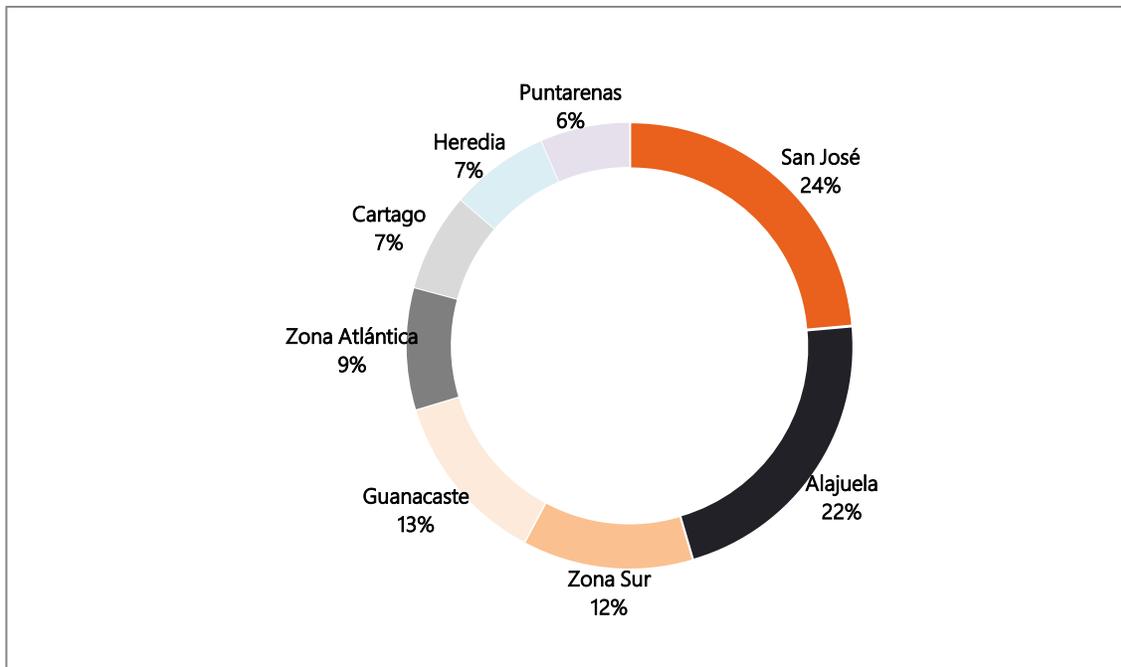
¹³² Observatorio de Género. Violencia Doméstica. <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/violencia-domestica>

¹³³ <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2022/01/Informe-Estadistico-de-Violencia-Domestica-a-Nivel-Nacional-Diciembre-2021.pdf>

Entre 2016 y 2020 en Costa Rica, la Fiscalía Adjunta Penal de Adultos recibió un total de 38.791 casos por delitos de la LPVcM. Las cinco principales causas ingresadas en la Fiscalía por delitos contemplados en esta ley y que representaron el 97,11% del total de causas ingresadas en el periodo 2016 - 2020, fueron, por ordende prevalencia: Maltrato (39,28%), Incumplimiento de medidas de protección (31,00%) Ofensas a la dignidad (15,91%) Amenazas contra una mujer (10,01%) y Daño Patrimonial (0,90%)¹³⁴.

Como se muestra en el siguiente gráfico, las situaciones relacionadas con la violencia contra las mujeres según la LPVCM son peores en las zonas que incluyen la cuenca del río Sixaola: un 9% en la zona atlántica y un 12% en la zona sur del país:

Gráfico 15 Distribución porcentual según Circuito Judicial de la cantidad de delitos de la Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer entrados en las Fiscalías Penales de Adultos. Periodo 2021



Fuente: Subproceso de Estadística, Dirección de planificación. Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, 2023.

Las denuncias sobre Delitos Sexuales son también alarmantes¹³⁵. A nivel nacional en Costa Rica en

¹³⁴ <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Estadisticas/Ley-Penalizacion/Documentos/2020-Delitos Ley de Penalizacion lbb-dm final.xlsx>

¹³⁵ Se consideran delitos sexuales en Costa Rica: Violación (Art. 156, Código Penal), Violación contra una mujer (Art.

el 2021 se presentaron 10.707 delitos sexuales, 586 más que en 2020. En estos delitos, el de Relaciones Sexuales con personas menores de edad y la violación representan el 24,96% y el 16,79% correspondientemente. Los delitos sexuales se ubican como la cuarta categoría de delitos interpuestos ante el ministerio público, dentro de los cuales el de mayor incidencia son los delitos relacionados con la LPVcM. En el caso de la provincia de Limón, esta representa el 13% del total de denuncias por delitos sexuales¹³⁶. Es decir, es la cuarta provincia según nivel de incidencia. En el caso de Panamá se encuentran la estadística más reciente para 2022. En este año, se produjeron 5.994 casos de violencia sexual, 658 menos que en el año 2021. En el caso de la provincia de Bocas del Toro, se presentaron 580 casos, lo que representa el 9,69% del total nacional.

En Costa Rica, el 15,1% de las mujeres reconoce haber aceptado relaciones sexuales no deseadas por miedo a represalias; casi el 21% dice que le han ofrecido algo a cambio de sexo; el 6,3% ha recibido amenazas como forma de coacción para tener relaciones sexuales; el 8% de las mujeres fue agredida durante una relación sexual y el 12,3% fue obligada a tener relaciones sexuales contra su voluntad, es decir, ha sido violada.¹³⁷ La Segunda Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva identifica que tres de cada cuatro mujeres han sufrido acoso callejero, siendo las mujeres las que reportan más expresiones o piropos (73%), comentarios sobre su cuerpo o forma de vestir (56%) y miradas sugestivas (65%). Como es evidente, la violencia contra las mujeres afecta a todas las personas del país, sin excepción en ningún cantón, y se convierte en la deuda más grave que tiene Costa Rica para garantizar una vida digna a la mitad de su población.

En el caso de Panamá, el acoso sexual es un delito contra la libertad sexual. Es decir, la estadística al respecto está integrada en los datos arriba ofrecidos. Esto impide de alguna manera dar un tratamiento y tener un conocimiento especializado en este tipo de delitos tan recurrentes en la cotidianidad de las mujeres.

28 LPVcM, Relaciones sexuales con personas menores de edad (Art. 159, Código Penal.), Conductas sexuales abusivas (Art. 30, LPVcM), Explotación sexual de una mujer (Art. 31, LPVcM).

Se consideran delitos sexuales en Panamá: Violación, violación doblemente Agravada, Tentativa de violación (Art. 174), Acoso Sexual con una persona mayor de 14 años y menor de 18, actos libidinosos, acoso sexual.

¹³⁶ <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/delitos-sexuales>

¹³⁷ Primera Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, MINSA-UNFPA, 2010.

En ambos países existen regulaciones contra el acoso y hostigamiento sexual en el trabajo, la educación y la vida cotidiana y social¹³⁸, pero no hay datos de seguimiento y actualmente los movimientos feministas optan por funar, escrachar o cancelar a los hostigadores sexuales debido al alto nivel de impunidad con este tema, especialmente en espacios laborales y educativos donde jefaturas y académicos reconocidos usan su poder y jerarquía para acosar a jóvenes sin que tengan ellas acceso a la justicia y sentencias afirmativas.

Las mujeres de la Cuenca del Río Sixaola han señalado en la LBM que el principal problema social que experimentan es la violencia de género referida a la discriminación por género, violencia sexual, acoso sexual, violencia intrafamiliar y doméstica.

El 45% del total de mujeres entrevistadas identificaron la violencia contra las mujeres como el problema de mayor prioridad. En el trabajo de campo se denota cómo las mujeres identifican la violencia de género como un elemento que limita los campos de acción de las mujeres para la toma de decisiones y el acceso a recursos económicos propios, los cuales se ven asociados a problemáticas más específicas, tal como el embarazo adolescente y las relaciones impropias¹³⁹.

La violencia contra las mujeres y las niñas es una de las formas de discriminación más extendidas en el mundo. Está profundamente arraigada en los roles, la cultura y los estereotipos. La violencia de género es un impedimento para alcanzar la igualdad de oportunidades y para lograr esta igualdad debemos reconocer a las mujeres como sujetos de derecho con pleno derecho.

Ambos países han avanzado significativamente en el registro de los casos de violencia doméstica, por género, pero aún existen limitaciones en las estadísticas sobre el impacto de la violencia doméstica en los hogares, las mujeres, sus familias y la sociedad en general.

¹³⁸ En Costa Rica, la Ley 8805 Contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia. En Panamá la Ley 7 de 2018.

¹³⁹ P. 36 https://sixaola.org/mujeres_participacion_baja_nula.php

Marco normativo general

Los países han avanzado en robustecer su normativa para lograr avances significativos en torno a la Igualdad de Género. Con mucha más rapidez hemos avanzado en la Igualdad de Jure entre hombres y mujeres, pero la Igualdad de facto o sustantiva sigue siendo un reto fundamental. Muchas de las políticas públicas que se levantan en torno al tema carecen de recursos económicos y de arquitectura institucional para llevar a cabo sus objetivos. La arquitectura jurídica es fundamental para ponernos al día en pendientes históricos como el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

La meta 5.1 del ODS 5 que pretende poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo relaciona el indicador 5.1.1 que reza “Determinar si existe o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo”. Sobre este, la CEPAL estima al menos cuatro mediciones, a continuación, presentadas de manera comparativa entre Costa Rica y Panamá.

Tabla 5 Comparativo del avance en marcos jurídicos Costa Rica – Panamá, 2022

Objetivos de Desarrollo Sostenible / INDICADOR 5.1.1 Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo.		
Marcos jurídicos que promueven, hacen cumplir y supervisan la igualdad de género	Costa Rica	Panamá
Área 1: marcos jurídicos generales y vida pública	90	80
Área 2: violencia contra las mujeres	77,8	88,9
Área 3: empleo y beneficios económicos	80	80
Área 4: matrimonio y familia	100	100

Fuente: elaboración propia con base en el Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe.

Como puede leerse, la relación de avance en cuanto marcos jurídicos es bastante similar. Costa Rica cuenta con mayor robustez en escenarios generales y de vida pública, mientras que Panamá está a la delantera en marcos jurídicos sobre la violencia contra las mujeres. Adicionalmente, según la misma fuente, ambos países en la mayoría de los indicadores sobre este tema en específico están por encima

del promedio de la región latinoamericana y caribeña. El reto se afianza en la efectiva traducción de estos escenarios jurídicos a la vida cotidiana de las mujeres.

Marco Normativo de Costa Rica

En Costa Rica han sido significativas las estrategias para el avance de las mujeres, el cierre de brechas en muchos ámbitos, la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, como se mencionó al inicio del documento. Costa Rica es un país que está a la vanguardia en la adopción del marco normativo internacional sobre derechos que afectan la posición y condiciones de vida de las mujeres y niñas. Esto ha implicado la creación de medidas especiales para eliminar las brechas y la discriminación contra las niñas y las mujeres, entre ellas la Ley de Promoción Social de la Mujer, Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley contra la Violencia Intrafamiliar, Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, Ley de Apoyo a la Infancia y al Cónyuge, Ley contra el Acoso Sexual en el Trabajo y en la Enseñanza, Ley General de Protección a las Madres Adolescentes y su Reglamento, Ley contra la Explotación Sexual de Menores, Ley para la Protección de las Mujeres en Condiciones de Pobreza y su Reglamento, Ley sobre relaciones impropias con menores de 18 años, Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) y Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG) y la más reciente Política para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (2018-2030), que se considera un referente primordial para garantizar el avance de las mujeres en materia de política pública de género en el país.

Cabe mencionar que en 2013 la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia aborda las necesidades de los migrantes, indígenas y afrocostarricenses, rescatando las particularidades de las mujeres, con una clara intención de reconocer y atender las desigualdades de género. Esta política contribuye al reconocimiento de las múltiples discriminaciones que viven las mujeres en Costa Rica. La Política para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (2018-2030) recoge las demandas de las mujeres migrantes, indígenas y afrodescendientes, y posiciona algunas de sus demandas en el marco del principio de inclusión.

Además, tal como se describe en el proyecto de MPPI, Costa Rica, en 1992, ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ((Ley 7316). En 2018, se aprobó un mecanismo de consulta indígena mediante un decreto presidencial y, en agosto de 2019, se promulgó la Ley N° 20554 sobre la Protección del Derecho a la Nacionalidad Costarricense de los Indígenas Transfronterizos y las Garantías de Integración de los Indígenas Transfronterizos que establece mecanismos para el reconocimiento de la nacionalidad de la población indígena transfronteriza Ngäbe de Sixaola. Para más detalles sobre los procesos de participación y CLPI, consulte el Plan de Participación de los Pueblos Indígenas.

Cabe mencionar que la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural de Costa Rica 2010-2021, establece en su marco rector el principio de *Inclusión con Equidad, que se refiere al acceso amplio de las personas y grupos sociales a los recursos y servicios sin distinción de etnia, género y credo*. Esto es fundamental ya que se están empezando a crear medidas afirmativas para asegurar el avance de las mujeres rurales en el país.

Otra forma de materializar los avances en la garantía de los derechos de las mujeres rurales en Costa Rica está relacionada con la **creación de la Política Nacional de Equidad de Género e Inclusión Social para el Sector Agropecuario y Rural Costarricense 2020-2030**. Este esfuerzo se realiza en sinergia con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el PNUD Costa Rica, y garantizará una transformación de género en el sector liderada por el Ministerio de Ganadería y Agricultura (MAG), especialmente cerrando las brechas y desigualdades que experimentan las mujeres en el acceso y disfrute de los servicios agrícolas y rurales y de las oportunidades de desarrollo económico rural. El proceso ha implicado una amplia serie de consultas regionales con mujeres y jóvenes en las 8 regiones del país, para conocer cuáles son sus principales necesidades y cuáles son los retos de la institucionalidad del MAG. Algunos de los resultados mostraron la necesidad de que las mujeres y los jóvenes tengan acceso a las tecnologías, al financiamiento de los proyectos productivos, la desarticulación institucional, la poca asistencia técnica, la invisibilidad de las mujeres en el proceso, el poco acceso a la tierra, la falta de espacios de comercialización, la falta de infraestructura adecuada y la ausencia de servicios diferenciados en las instituciones, entre otros.

Entre 2018 y 2020 se generaron alrededor de 20 nuevas leyes o directrices en el marco jurídico nacional para garantizar igualdad de género. Entre ellas, conviene señalar que en términos de salud sexual y reproductiva si bien no se han atendido las demandas profundas del movimiento de mujeres, en 2019 fue aprobada la Norma Técnica para la Interrupción Terapéutica del Embarazo, lo cual representó una conquista parcial en favor de las mujeres. También en mayo de 2020 quedó habilitada la Ley de matrimonio igualitario y la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres fue actualizada en 2021 logrando una mayor protección de los derechos de las víctimas de violencia. Se generó una reforma a la Ley N°9877 Contra el Acoso Sexual Callejero y la reforma a Ley N°10022 para establecer el femicidio ampliado, así como la reforma a la ley N°10029 que modifica los artículos 38 y 29 de la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia por medio de la cual se amplía el plazo de dos a ocho años para interponer una denuncia, en los ámbitos de trabajo y educativo, tanto del sector público como del sector privado. La Ley 7769 de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza fue reformada para garantizar que FIDEIMAS agiliza mecanismos de apoyo a emprendedoras para sus proyectos productivos y abre oportunidades a mujeres que están excluidas del sistema financiero¹⁴⁰.

Al mismo tiempo, la firma del Pacto Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, reconoce la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas para lograr un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente: *"El logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá de manera decisiva al progreso de todos los Objetivos y metas. No es posible realizar todo el potencial humano y lograr el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y oportunidades. (...) La incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial"*. Por lo tanto, el cumplimiento de los 17 objetivos sólo es posible cuando hay una verdadera incorporación de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, lo que se convierte en un reto para el país.

¹⁴⁰ Presidencia de Costa Rica. 2022. Más de 20 nuevas leyes propiciaron la Equidad de Género.

<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2022/04/mas-de-20-de-nuevas-leyes-propiciaron-la-equidad-de-genero/#:~:text=Algunas%20de%20las%20iniciativas%20que,docencia%20y%20contra%20la%20violencia>

Marco normativo de Panamá

El Estado panameño ha desarrollado diferentes acciones para ayudar a mitigar el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres, a través de la firma de una serie de pactos internacionales sobre el tema y la promulgación de leyes como la Ley n° 4 del 29 de enero de 1999, "por la que se establece la igualdad de oportunidades para las mujeres", regulada por el Decreto Ejecutivo n° 53 del 25 de junio de 2002. En 2013 se reglamente la Ley 82 que tipifica el femicidio y la violencia contra las mujeres, asignando la responsabilidad a cada ministerio de velar por el desarrollo integral de la mujer en todos los aspectos.

Así mismo, en 2015 se modificaron disposiciones del Código de Familia mediante la ley 30 para prohibir el matrimonio en personas menores de 18 años y en este mismo año La Ley 73 modifica artículos de la Ley 38 de 2001, sobre el procedimiento de violencia intrafamiliar.

En relación con las agendas internacionales, en 2001, por medio de la Ley 17 se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 y en 2015 se sancionó el Decreto Ejecutivo 393 por el cual la República de Panamá adoptó la Agenda 2030 como directriz de los esfuerzos de desarrollo humano inclusivo.

Otro grupo de leyes contribuyen así mismo al marco normativo alineado con los avances mundiales. La ley 15 de 31 de mayo de 2016 que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, la Ley 16 del 22 de junio de 2016, por la cual se instituye la Justicia Comunitaria de Paz y se dictan otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria, la Ley 60 del 30 de noviembre de 2016, por la cual se reforma la Ley 29 de 2002 sobre menores embarazadas y se dictan otras disposiciones. En este mismo año, se dictó la ley 64 por medio de la cual se crea la Secretaría Nacional de Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), que se encargará de dirigir y ejecutar la política de inclusión social de los afropanameños y de velar por el cumplimiento, protección y pleno goce de la igualdad, equidad y justicia social y de las libertades fundamentales.

Recientemente, como se mencionó en secciones anteriores, se aprobó la Ley 811 que crea el Ministerio de la Mujer que entre sus objetivos se propone reducir o eliminar las causas estructurales de la desigualdad que padecen las mujeres. Así mismo, Panamá cuenta con al menos dos planes de Igualdad¹⁴¹, la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) y el Plan de Acción de Igualdad de oportunidades para las Mujeres.

En ambos casos, tanto en Costa Rica como en Panamá la legislación en torno al tema de clima, ambiente, energía y su relación con género es aún minúscula. Lo es aún más para el caso de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. En estos campos, las instituciones del Estado cuentan con directrices técnicas en torno al tema de género, pero no hay un cuerpo jurídico nacional sólido que pueda dar cuenta de la regulación en torno al tema ambiente y género.

Lograr un desarrollo humano pleno, sostenible y equitativo requiere de políticas públicas y marcos legales que integren la multisectorialidad, la interculturalidad, el respeto a la diversidad sexual y étnica, la integración de las personas con discapacidad y un enfoque de la mujer que no sólo reconozca los derechos humanos de todos y cada uno de los actores sociales, en particular de las mujeres, sino que establezca agendas y lineamientos para el cumplimiento de los preceptos y postulados globales en materia de igualdad y sus diversos mecanismos de implementación¹⁴².

¹⁴¹ Los planes de igualdad son instrumentos utilizados por la mayoría de los países de la región, e impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que permiten orientar el accionar del Estado y planificar y llevar adelante un proceso de trabajo conjunto entre los distintos sectores, potenciando la institucionalización y transversalización de género. <https://oig.cepal.org/es/laws/5/country/panama-18>

¹⁴² Informe nacional. Clara González. Situación de la mujer en Panamá 2014 - 2016. INAMU, 2017

La Cuenca desde los ojos de las mujeres que la habitan

Para proceder con la actualización de este documento, se consultó a las mujeres en diferentes momentos sobre su situación en lo ambiental, social, económico/productivo. Los principales hallazgos se reseñan el Estudio de Línea Base sobre la Participación de las Mujeres que permitió consolidar por primera vez en la historia de intervención en la Cuenca, datos desde la perspectiva de las mujeres.

Como parte de la mejora en la gobernanza, este proyecto tiene definidas herramientas de gobernanza que incluyen un Programa de Acción Estratégica a 10 años. Este plan deberá incorporar una planificación sensible al género para lo cual la evidencia basada en datos constituye un elemento central para la toma de decisiones. La Cuenca del Río Sixaola tiene un alto déficit de información, especialmente desagregada por sexo y con perspectiva de género.

Este estudio nos presenta información antes no recabada y que pone sobre la mesa la problematización del enfoque tradicional de participación de las mujeres en donde las cuotas y la paridad han asumido un papel protagónico, de alguna manera abandonando la profundización de la apuesta de la participación activa que supone un involucramiento sustantivo de las mujeres en la toma de decisiones. Se consultaron 64 organizaciones de mujeres y mixtas lideradas por mujeres que representan más de 2.000 personas ubicadas en la Cuenca.

Principales hallazgos:

- Las principales problemáticas ambientales que afectan a las mujeres son: 1) el acceso al agua potable; 2) las inundaciones y deslizamientos; 3) los problemas de salud generados por la contaminación del agua, aire y tierra.
- Las principales problemáticas sociales que afectan a las mujeres son: 1) la violencia de género; 2) la poca participación en la toma de decisiones; 3) el desempleo y acceso a recursos económicos propios.
- Las principales problemáticas productivas que afectan a las mujeres son: 1) el acceso a

mercados para la colocación de sus productos; 2) el acceso a financiamiento; 3) la falta de capacitación en temáticas productivas.

Casi 1 de cada 3 mujeres (30%) respondió que en su comunidad reciben agua de acueductos comunales (Asadas en Costa Rica); mientras que una cuarta parte (25%) lo hacen de las instituciones rectoras, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) en Panamá y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA) en Costa Rica. A pesar de la importancia de los acueductos locales, más de la tercera parte – el 35% – de las entrevistadas señalaron que no participa en estas asociaciones gestoras del agua. El 56% indicó que son asociadas y apenas el 9% ha sido parte de las juntas directivas de los acueductos.

La participación de las mujeres en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en la Cuenca del Sixaola es aún más baja en relación con las instituciones encargadas de suministrar el agua. Más de la mitad de las entrevistadas, el 56%, respondió que su participación con el AyA y el IDAAN es nula, y un 14% dijo que es baja. Esto significa que más de la mitad de las mujeres entrevistadas tienen poco conocimiento del trabajo que realizan las instituciones, y que apenas han participado en algunas actividades esporádicas.

El estudio utilizó una escala de participación con cuatro niveles: alta, media, baja y nula. Las 64 organizaciones entrevistadas y sus lideresas perciben que las mujeres tienen una participación media en espacios comunitarios, institucionales y de producción. Significa que las mujeres participan esporádicamente en los espacios donde se toman decisiones. Adicionalmente, se encontró que las mujeres tienen más limitaciones y dificultades para acceder a los espacios de comercialización de sus productos pues son espacios masculinizados.

Barreras y oportunidades para la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones en la Cuenca.

En uno de los ejercicios participativos realizados por este proyecto¹⁴³, las mujeres señalaron las

¹⁴³ Encuentro Binacional de Mujeres de la Cuenca del Río Sixaola

principales barreras que experimentan para poder ejercer una participación activa y decisiva en los espacios de poder y toma de decisión para la gobernanza de la cuenca. También, señalaron las principales oportunidades en la zona compartida, que permiten hacer frente a estas barreras, usadas de manera estratégica.

Principales Barreras identificadas por las mujeres

1. Desconocimiento sobre cómo participar y dónde se toman las decisiones. Mala convocatoria o no llega la información.
2. Poco empoderamiento, confianza y seguridad de hablar.
3. Invisibilización, silenciamiento y desinterés de la voz, propuestas y liderazgos de las mujeres.
4. Espacios de gobernanza y de participación están acaparados por hombres.
5. Falta de comunicación, solidaridad y empatía entre mujeres.
6. Educación machista y cultura de las personas.
7. Tener que pedir permiso de pareja para asistir a las reuniones.
8. Exclusión del gobierno territorial en la toma de decisiones.
9. Machismo y micro machismos.
10. Falta de espacios para la participación.
11. Sobrecarga de trabajo de cuidado y disponibilidad de tiempo.
12. Brechas y poca experiencia de las mujeres en la participación.
13. Economía y poca posibilidad de comercializar.
14. Poca acceso a la tecnología.
15. Falta de voluntad política y no hay consulta a las mujeres.
16. Burocracia y corrupción en los procesos con el gobierno.
17. Explotación y poca oportunidad laboral.
18. Vivir en zonas de difícil acceso.
19. Poca capacitación en liderazgo y participación de las mujeres.
20. Falta de estudios.
21. Edad.
22. Acceso a la vivienda, al agua y problemas de tenencia de tierras.
23. Que no podemos estar en todas las actividades.
24. Liderazgos machistas.
25. Violencia de género a las mujeres indígena de las instituciones del estado.

Si bien las barreras están ubicadas en orden jerárquico por el número de veces en que fueron mencionadas como problemas, es indispensable mencionar que cada barrera imposibilita en diferentes grados la participación de las mujeres y, por tanto, resulta necesario trabajar en la erradicación de todas ellas en su conjunto. Debe tenerse en cuenta, además, que este espacio no recoge la totalidad de impresiones de todas las mujeres de la Cuenca, pero es un espacio

representativo en donde participan mujeres de diferentes organizaciones sociales que trabajan en la zona. Por tanto, tiene un valor sustancial, para dar cuenta de cómo viven las mujeres los espacios de gobernanza en este espacio socio-biodiverso.

Así las cosas, una de las principales conclusiones de este ejercicio es que el poder de las decisiones y los espacios de gobernanza continúa siendo limitados para las mujeres y se mantiene apropiado por hombres. Aun cuando eso no ocurre, es altamente masculinizado. Esto quiere decir que, aunque mujeres participen de esos espacios, la lógica de poder se mantiene estandarizada a partir de los principios masculinos y las decisiones masculinas. Aparecen otros elementos que las mujeres experimentan en la “cultura del machismo”. Esto abarca desde formas de comportamiento contra las mujeres, exclusión de los espacios, brechas sostenidas por roles tradicionales y estereotipos de género que, por ejemplo, en temas de cuidado, limitan a las mujeres a participar de dichos espacios.

Otro gran grupo de conclusiones están dirigidas a los procesos institucionales y a la estructura social. Por un lado, la economía si bien se sostiene por el trabajo de cuidado y reproducción de la vida que llevan a cabo las mujeres, imposibilita al tiempo el desarrollo económico y el sostenimiento de estas al experimentar el cierre de las cadenas de producción y valor y estar condicionados los mercados a negociaciones históricamente masculinizadas. Por otro lado, las instituciones, garantes de proveer servicios y derechos, excluyen a las mujeres: no las consultan, no generan procesos participativos u oportunidades de formación para todas. Tampoco se encargan de garantizar tenencia de tierra equitativa, regular escenarios laborales para evitar la explotación especialmente en escenarios de monocultivo, o proveer mejores canales de comercialización para el fácil acceso de las mujeres y la movilidad social en sus territorios.

Principales oportunidades identificadas por las mujeres

1. Hay mujeres líderes participan activamente. Hay presidentas, autoridades y liderazgos muy importantes de mujeres. Es decir, hay una trayectoria organizativa de mujeres importante en la zona¹⁴⁴.
2. Existen talleres y procesos de formación para el empoderamiento de las mujeres.
3. La diversidad cultural: las mujeres son portadoras y protectoras de conocimientos

¹⁴⁴ Esto también queda ampliamente reseñado en el Estudio de Línea base.

- históricos, culturales y ancestrales.
4. Existen organizaciones comunitarias con recorrido donde se podría participar.
 5. Hablar idiomas originarios y tener formación académica en idioma.
 6. Tener el servicio de cuidado en el encuentro binacional.
 7. Emprendimiento y grupos de mujeres organizadas.
 8. Ley de paridad de género.
 9. Presentar nuestro trabajo y participar en encuentros, ferias y festivales culturales y agrícolas.
 10. Encuentro binacional.
 11. Alejarse de relaciones machistas, empoderamiento y amor propio.
 12. Hay acceso a la información.
 13. No importa la edad para participar.
 14. Potencial turístico.
 15. Participación en espacios e instituciones públicas.

Nótese que las mujeres señalaron que tanto en Encuentro Binacional de Mujeres como el servicio de cuidado brindado en el mismo son oportunidades para lograr una mayor participación. El elemento del cuidado es fundamental: las mujeres no llegan a los espacios de formación o de toma de decisiones despojadas de la triple jornada que realizan cotidianamente. Su trabajo se duplica para poder atender espacios de participación y formación política y eso las ubica en desventaja frente a los hombres. La socialización del cuidado es un pendiente histórico y cobra suficiente importancia para el empoderamiento de las mujeres. También es importante resaltar que las mujeres sienten su cultura como una oportunidad para lograr transformaciones. El peso de la cultura en la Cuenca es para las mujeres decisivo en sus procesos de participación.

Las mujeres de la Cuenca Binacional son ampliamente diversas. Esa diversidad multicultural, marca las formas en que se relacionan con el Recurso Hídrico, la biodiversidad, la conservación, la producción y el ambiente, pero también marca el acceso a los recursos y las barreras u oportunidades que enfrentan para acceder a derechos y espacios en donde las decisiones que se toman tienen efectos duraderos en las estructuras sociales, culturales, políticas y económicas con las que se articula su mundo cotidiano.

Por otro lado, se ha consultado a las mujeres en diversos espacios sobre las necesidades de formación, teniendo en cuenta que uno de los principales problemas señalados en la LBM fue precisamente la falta de capacitación. Las mujeres indican que los procesos de certificación de los conocimientos son importantes para las oportunidades laborales. Las siguientes son algunas de las

temáticas señaladas por ellas como importantes para capacitación.

Necesidades de formación			
Culturales y Derechos de las Mujeres	Ambientales y Gestión de Riesgo	Productivas	Comunicación/Gestión de Conocimiento y otras
¿Cómo llevar a cabo procesos para relevo generacional?	Alertas de Emergencias, pronósticos climáticos.	Producción hortalizas	Presentación/Gestión de proyectos/ Financiamiento
Conocimientos ancestrales	Valorización de residuos sólidos	Industrialización productos orgánicos para mercados	Conocimientos en nuevas tecnologías
Derechos de las mujeres	Cambio climático	Talleres técnicos (servicio cliente /manipulación de alimentos), preferiblemente certificados por instituciones del Estado.	Expresión corporal/ expresión oral / Comunicación y expresión
Liderazgo en las mujeres	Estrategias de reducción del impacto ambiental negativo de las grandes empresas productivas.	Lugar de acopio para la venta de productos	Finanzas (contabilidad) llevado libros, actas, tesorería
Empoderamiento feminista	Primeros auxilios para respuesta a desastres	Emprendedurismo y Consolidación de empresas	Manejo corporativo de redes sociales
Derechos Sexuales y Reproductivos	Salud ambiental de la Cuenca	Producción de Agroinsumos orgánicos	
Participación Política	Técnicas del uso de aguas pluviales	Mercadotecnia, promoción y mercadeo.	
	Manejo de desechos orgánicos (cómo utilizarlos)	Valor agregado a productos de la zona	
	Monitoreo ambiental/terrestre y acuático	Educación Hídrica / Gestión del Recurso Hídrico	
	Reciclar, reducir, reutilizar.	Reforestación o restauración en riberas	

Hacia este abanico de necesidades el proyecto cuenta con una deuda que debe tenerse en cuenta, así como las iniciativas que se gestionen e implementen en el territorio, teniendo en cuenta que son necesidades expresadas a lo interno del mismo.

Enfoques integrales para garantizar una intervención adecuada para las mujeres en torno a la cuenca del río Sixaola, entre Costa Rica y Panamá

Existen situaciones que acentúan la intensidad de la desigualdad para las mujeres en Costa Rica y Panamá, y por lo tanto generan mayores condiciones de exclusión y vulnerabilidad. Estas condiciones se entienden como interseccionalidades, es decir, condiciones objetivas y subjetivas de existencia que se entrecruzan y promueven desigualdades persistentes en todos los ámbitos para quienes las viven. Esto quiere decir que las mujeres, los hombres o las personas no son sólo mujeres u hombres en su sexualidad. La complejidad radica en que son mujeres indígenas, afrodescendientes o mestizas, mujeres rurales o urbanas, mujeres académicas o trabajadoras, con diferentes accesos a recursos y también limitaciones (sistémicas e individuales). Niñas indígenas, mujeres productoras, mujeres rurales. En cada cuerpo habitan circunstancias e identidades que requieren de procesos diferenciados para comprender y trabajar de manera integradora la perspectiva de género.

La perspectiva interseccional reconoce que los hombres y las mujeres tienen múltiples características de identidad resultantes de la experiencia humana, la historia y la forma en que operan las relaciones sociales y de poder en cada cultura. Esto significa que es posible pertenecer simultáneamente a más de una comunidad o grupo social, estando dicha pertenencia asociada a una serie de privilegios o discriminaciones que se interrelacionan, produciéndose como consecuencia directa de su combinación, y que dan lugar a una serie de desigualdades en la vida cotidiana al producir un efecto diferenciado en las experiencias de las personas en el ejercicio de sus derechos humanos y en el acceso real a las oportunidades que existen en el mundo actual¹⁴⁵.⁶²

Esta perspectiva vincula las diferentes formas en que se expresa la discriminación (ya sea por clase, edad, etnia, nacionalidad, condición migratoria, orientación sexual e identidad y/o expresión de género), con el contexto legal, socioeconómico y político que, de manera estructural, reproduce y

¹⁴⁵ Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (PIEG), INAMU, 2018-2030.

acentúa estas formas de exclusión social. Es por ello que, además de la perspectiva de género, la propuesta de análisis interseccional o de opresiones múltiples, permite comprender cómo las vulnerabilidades aumentan cuando se articulan con otros aspectos de la experiencia social, de las relaciones humanas y de la vida cotidiana; cómo la discriminación afecta a las mujeres de manera diferenciada según categorías sociales como el sexo, la clase, la edad, la etnia, la orientación sexual y la identidad y/o expresión de género, entre otras; y cómo las múltiples identidades, producto de las relaciones humanas y la categorización social diversa, producen experiencias e impactos diferenciados para las mujeres, particularmente en relación con las oportunidades y el acceso real al ejercicio de sus derechos humanos¹⁴⁶. Cabe mencionar que el análisis de interseccionalidad es transversal a la presente estrategia para asegurar un abordaje integral de la situación de las mujeres rurales, afrodescendientes e indígenas de la cuenca del río Sixaola.

Asimismo, una de las mayores complejidades a las que se enfrenta el análisis de la situación de las mujeres indígenas es comprender y visibilizar la multiplicidad de experiencias que representa la vida indígena, marcada por la diversidad de cosmovisiones e historias de lucha y resistencia que se inscriben en cada territorio y cada pueblo.

Las diferentes formas de ser mujer en el mundo indígena están conformadas por las características específicas de género de los pueblos a los que pertenecen, debido a las diversas realidades socioterritoriales de cada uno de ellos, así como a las adaptaciones en relación con la sociedad dominante. Por ello, las mujeres indígenas no constituyen un grupo homogéneo, sino que presentan una gran diversidad de situaciones, necesidades y demandas. La complejidad de la construcción cultural del género en los pueblos indígenas es un tema poco explorado en la literatura sobre mujeres indígenas. En general, la producción de conocimiento sobre las relaciones de género y la situación de desigualdad de las mujeres las ha invisibilizado, por lo que la información disponible es insuficiente para la toma de decisiones de política pública¹⁴⁷.

Por ello, según el borrador del MPPI (anexo 4c) esta estrategia se basará en varios enfoques que garanticen un abordaje integral basado en el respeto a las diversidades de las mujeres indígenas,

¹⁴⁶ Idem

¹⁴⁷ Segundo Estado de los Derechos de la Mujer, INAMU (2015) .

rurales y afrodescendientes de la cuenca del río Sixaola, a saber:

- **Principio de Universalidad.** Parte de la premisa de que "todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos", por lo que se refiere necesariamente a los principios de igualdad, justicia y no discriminación que caracterizan el espíritu de los derechos humanos. Según este principio, todas las personas -independientemente de su origen étnico, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición- son titulares de los derechos y libertades que han sido reconocidos a toda la población; por lo tanto, pueden exigir su reconocimiento y/o cumplimiento, independientemente del contexto social, cultural, político y económico en el que vivan en el país¹⁴⁸.

- **Enfoque de interculturalidad.** Propone el reconocimiento de las diferencias culturales, sin discriminar ni excluir, buscando generar una relación recíproca entre los diferentes grupos étnico-culturales que conviven en un espacio determinado. Esto implica incorporar y asimilar como propias las diferentes concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales en la prestación de sus servicios, así como adaptarlos a sus particularidades socioculturales. También implica que las políticas reconozcan y valoren positivamente la diversidad cultural, y se articulen con las destinadas a lograr la igualdad de derechos entre los ciudadanos, sin discriminación y sin renunciar a sus propias costumbres y valores, tendiendo puentes de diálogo y enriquecimiento mutuo entre el Estado y las distintas comunidades que contribuyan a la cohesión social¹⁴⁹.

- **Principio de autodeterminación.** Es el derecho de los pueblos a decidir sus propias formas de gobierno, a perseguir su desarrollo económico, social y cultural, y a estructurarse libremente sin interferencias externas. Los pueblos indígenas también tienen derecho a la **Autonomía, es decir**, tienen derecho a definir sus propias leyes o normas de vida, ya sean escritas u orales. a) **El respeto al principio del consentimiento libre, previo e informado**, que implica que no haya coacción, intimidación o manipulación, que se haya solicitado el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades, que se respeten los requisitos de tiempo de los procesos de consulta/consenso indígena y que se

¹⁴⁸ Política de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (PIEG), INAMU, 2018-2030

¹⁴⁹ Plan de Acción de Género y Cambio Climático, Perú, 2015

proporcione información completa y comprensible sobre el probable impacto. b) La **participación plena y efectiva de los pueblos indígenas** en todas las etapas de cualquier acción que pueda afectarles directa o indirectamente. La participación de los pueblos indígenas puede ser a través de sus autoridades tradicionales o de una organización representativa. Esta participación también puede adoptar la forma de cogestión. c) **Consulta con los pueblos indígenas** implicados antes de cualquier acción que pueda afectarles, directa o indirectamente. La consulta garantiza que sus preocupaciones e intereses sean compatibles con los objetivos de la actividad o acción prevista. d) El **reconocimiento formal de las instituciones tradicionales**, de los sistemas internos de justicia y de resolución de conflictos, y de los tipos de organización sociopolítica y e) El **reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas** a definir y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

A modo de conclusiones

La primera y fundamental conclusión producto de este análisis es la persistencia de condiciones históricas de desigualdad y rezago que afectan principalmente a las mujeres. Esas condiciones son más densas y persistentes en zonas rurales e indígenas como la Cuenca en donde el Estado tiene deudas importantes.

Persiste la percepción de que las mujeres producen mucho, trabajan el doble, están encargadas del cuidado, alientan los procesos comunitarios, pero su trabajo no es reconocido y remunerado. No se refleja incluso en las estadísticas nacionales o locales. Adicionalmente, su participación en la toma de decisiones se reduce al escenario de la paridad, conquista parcial e importante para las mujeres, pero que no expresa cualitativamente las demandas de las mujeres. La participación en la toma de decisiones es un elemento central.

El acceso a la propiedad o tenencia de la tierra sigue siendo no sólo un problema a nivel nacional en cada país, pero una incógnita real para la cuenca al no existir información clara sobre las manos en las que se encuentra la tierra. Así mismo, la tenencia de la tierra varía en relación con la adscripción étnica. Esto quiere decir que la tenencia de la tierra para las mujeres indígenas es diferente a la tenencia para las mujeres afrodescendientes o mestizas de la cuenca baja. La tenencia de la tierra

determina el acceso a servicios en relación con la institucionalidad para la mejora de vida, como el hecho de poder acceder a título sobre el agua para garantizar el uso de la misma, o a servicios financieros como el crédito agrícola. Este es un problema en el que se recomienda profundizar.

Las mujeres de la Cuenca del Río Sixaola han señalado el principal problema social que experimentan es la **violencia de género** referida a la discriminación por género, violencia sexual, acoso sexual, violencia intrafamiliar y doméstica. Seguidamente, la **baja participación** en la toma de decisiones y el desempleo y acceso a recursos económicos propios. Esto se liga con los datos presentados en donde las mujeres tienen menor acceso al trabajo formal y están más representadas en los datos sobre desempleo. Elementos profundizados por la pandemia. Así mismo, los datos arrojan que la recuperación económica y social pospandemia ha sido más lenta y compleja para las mujeres.

Las principales problemáticas ambientales que afectan a las mujeres, especialmente en su salud son: el **acceso al agua potable**. Este problema es común a la población de la Cuenca, señalado así en el Análisis Transfronterizo, pero tiene impactos diferenciados por sexo; las **inundaciones y deslizamientos** para los cuales señalan no estar capacitadas ni tener herramientas binacionales para la acción y/o legitimación por parte de las instituciones rectoras; **problemas de salud** generados por **la contaminación** del agua, aire y tierra. Este último, además de afectar su salud, afecta sus cultivos pues la mayoría produce de manera orgánica.

Por su parte, las principales problemáticas productivas para las mujeres de la Cuenca son el **acceso a mercados** para la colocación de sus productos debido a que la comercialización está en manos de hombres y grandes empresas, el **acceso a financiamiento**, relacionado con la tenencia de la tierra y el tercero, la **falta de capacitación** en temáticas productivas para el cual las mujeres han indicado una serie de temas en los que consideran deberían volcarse importantes esfuerzos.

La salud sexual y los derechos sexuales y reproductivos continúan siendo un tabú a la vez que se enfrentan a barreras sistémicas para acceder a los mismos. Esto especialmente para las mujeres indígenas transfronterizas Ngäbe y para las mujeres mestizas de la cuenca baja.

Las mujeres de la Cuenca Binacional son ampliamente diversas. Esa diversidad multicultural, marca las formas en que se relacionan con el Recurso Hídrico, la biodiversidad, la conservación, la producción y el ambiente, pero también marca el acceso a los recursos y las barreras u oportunidades que enfrentan para acceder a derechos y espacios en donde las decisiones que se toman tienen efectos duraderos en las estructuras sociales, culturales, políticas y económicas con las que se articula su mundo cotidiano.

Ambos países avanzan en el desarrollo de marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo, pero la violencia contra las mujeres no se detiene. Si bien se logra avanzar en marcos normativos sustanciales para la Igualdad de Género, no siempre ello se traduce a la realidad cotidiana de las mujeres por la falta de voluntad política y presupuestaria, por la hegemonía cultural e ideológica del patriarcado y las prácticas sostenidas en detrimento de las mujeres a nivel social tradicional.

El Índice de Desarrollo Humano para la Cuenca está entre los más bajos de ambos países. Las mujeres tienen un menor nivel de bienestar material, aunque ambos países se ubican con un alto índice de desarrollo de Género. No obstante, a lo interno, las mujeres tienen un Desarrollo humano menor que los hombres en Costa Rica y en Panamá las mujeres tienen un leve desarrollo humano mejor. La situación de exclusión de las mujeres del mercado laboral representa una brecha significativa. Teniendo en cuenta los datos arrojados por los Índices de Desarrollo podemos sostener que, si bien Costa Rica y Panamá se encuentra entre los países con alto desarrollo humano, las mujeres de la Cuenca no obtienen los mismos valores ni beneficios económicos del desarrollo nacional. Es decir, el desarrollo está centralizado.

En el escenario pospandemia la recuperación económica para las mujeres es más lenta. Los Institutos Nacionales de Estadística y Censo de ambos países han indicado que la variación para las mujeres en cuanto a la empleabilidad es casi nula, igualmente, mientras retrocede la tasa de trabajo informal para hombres, las mujeres siguen estancadas y la recuperación económica no responde a ambos sexos de la misma manera, dejando a las mujeres en un estado de informalidad y vulnerabilidad mayor. Adicionalmente, las mujeres suelen estar ocupadas en sectores de baja productividad, esto se traduce en menor remuneración, cobertura pensional o de salud, y, además, menores oportunidades

a trabajos donde la tecnología y la innovación repuntan económicamente. Todo esto contribuye al mantenimiento de la tendencia de feminización de la pobreza.

A pesar de los importantes avances en la protección de las mujeres frente a la violencia, las largas sentencias, las interpretaciones sesgadas, la dificultad para mantener las pensiones alimenticias y la discriminación salarial son algunos ejemplos de los retos más profundos a los que se enfrentan las mujeres en términos de equidad y ejercicio de sus derechos humanos.

Aunque en alrededor de 20 años los casos de embarazos adolescentes se han reducido, el dato se sostiene, la importancia de analizar la fecundidad adolescente radica en la problemática asociada a la maternidad temprana, la cual refleja y reproduce condiciones de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, a la vez, que implica mayores índices de deserción y rezago escolar y el ingreso temprano de los jóvenes a la fuerza de trabajo.

El Estado de la Cuestión en la Cuenca Binacional todavía permanece difuso pues la disponibilidad y sistematización de datos no sólo para la Cuenca como cuerpo sino para las divisiones político-administrativas más pequeñas relacionadas con ellas es tarea pendiente. En un esfuerzo importante de recolección de información este documento ha referenciado tanto información estadística como información no sistematizada por la institucionalidad producto de las metodologías implementadas por el proyecto. Es indispensable la producción de información desagregada por sexo y con perspectiva de género en la cuenca. Así mismo, que integre una perspectiva étnico-cultural para desentrañar los desafíos de la diversa población que pertenece al territorio.

Lo anterior, pone sobre la mesa desafíos para el avance de los derechos de las mujeres y niñas indígenas, afrodescendientes y rurales de la Cuenca:

- a) Recopilar, sistematizar y presentar información homogénea sobre los problemas de las mujeres en general y en particular en el sector agrícola, la gestión local del agua, la tenencia de la tierra, las barreras estructurales para la participación y las afectaciones a la salud por contaminación.
- b) Traducir el avance legislativo y normativo en materia de igualdad de género en condiciones

materiales de existencia favorables para las mujeres. Culturalmente esto pasa por eliminar las discriminaciones culturales, políticas, económicas que padecen las mujeres.

- c) Participar en la elaboración y aplicación de planes de desarrollo a todos los niveles con una perspectiva de género en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.
- d) Acceder al crédito y a la financiación de las actividades productivas vinculadas al sector agroalimentario. Al mismo tiempo que se promueve la propiedad común o la tenencia de la tierra en manos de mujeres. Esto se relaciona con el acceso a los servicios de apoyo a la producción y la comercialización.
- e) Participar de manera amplia y colectiva en todas las actividades comunitarias.
- f) Fortalecer la autonomía económica de las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes para las actividades productivas vinculadas al sector agroalimentario.
- g) Fortalecer la autonomía física y psicológica de las mujeres para un mayor empoderamiento frente a los ciclos de violencia y las desigualdades persistentes.
- h) Reforzar las capacidades de las mujeres en diferentes ámbitos, especialmente aquellos marcados de interés como ambiente, riesgos por desastres, producción, valor agregado y empoderamiento.

Así mismo, producto del proceso, se ha identificado que las **brechas más persistentes** a las cuales debe atender el proyecto son:

- i. Menor participación activa de las mujeres en la toma de decisiones, especialmente lo concerniente a la GIRH y la comercialización. Esta brecha es transversal, pues en cada uno de los componentes del proyecto se manifiesta de diversas formas.
- ii. Pese a que participan activamente en los espacios de capacitación desde hace varios años, el rezago histórico se evidencia en menores conocimientos e información técnica y tecnológica en torno a la Producción Sostenible y la Restauración.
- iii. Las mujeres tienen menor legitimidad en cuanto a la atención a riesgos, por parte de la institucionalidad y la comunidad.
- iv. Los hombres poseen menos conocimientos y realizan menores prácticas ancestrales y culturales relacionados con el buen uso de los recursos naturales.
- v. Los hombres tienen menos conocimientos para poner en práctica el tema de género y mayores resistencias con el mismo.

- vi. Se requiere avanzar en mejores prácticas y conocimientos en torno al tema de género, pues según el índice CAP de este proyecto, las actitudes frente al tema son mayormente positivas.
- vii. Las mujeres participan menos en la comercialización de productos y servicios y tienen dificultades para el acceso a financiamiento.

Recomendaciones para el Plan de Acción de Género¹⁵⁰

Con estos hallazgos como punto de partida, la base integral de análisis y de acuerdo a los objetivos del proyecto, el Plan de Acción de Género busca promover la reducción de las desigualdades y brechas de género identificadas que tienen importantes impactos para las mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales y mejorar su empoderamiento en los diferentes niveles del proceso de intervención. Este proyecto se califica como GEN 2. Esto quiere decir que debe generar condiciones habilitantes para el cierre de brechas y la Igualdad de género.

El Plan está articulado para responder en tres áreas: Unidad de gestión del proyecto, Gestión Integrada del Recurso Hídrico como centro de atención del proyecto y fortalecimiento de capacidades comunitarias locales.

Unidad de Gestión del Proyecto (UGP)

Como parte del Monitoreo y Evaluación se debe

- Definir criterios de género en la evaluación anual de resultados para certificar la incorporación de la mujer y la igualdad de género en el proyecto.
- Crear una estrategia de seguimiento permanente para garantizar la adecuada incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas del proyecto.

¹⁵⁰ Este Plan, tal como se planteó representa más que un Plan de Género, un Plan para el empoderamiento de las mujeres pues está completamente abocado a ello.

- Definir criterios para la medición del presupuesto directo e indirecto destinado a género.
- Identificar las brechas de género más relevantes y priorizar su análisis y atención de acuerdo a los objetivos del proyecto de cara al PAE.

Como parte de la Coordinación

- Asegurar el cumplimiento del Plan de Acción de Género para obtener una mayor sostenibilidad y apropiación del proceso y garantizar capacidad instalada.
- Desarrollar la elección del personal técnico que participará en el proyecto respetando los criterios de paridad en la contratación.
- Se deben desarrollar acciones afirmativas para promover escenario de cierre de brechas incluso dentro de las Unidades de gestión del proyecto.
- Garantizar términos de referencia que integren la perspectiva de género a fin de potenciar los resultados de estudios, acciones y contrataciones. Esto especialmente cuando los productos están relacionados con indicadores de género para los cuales debe integrarse una persona especialista en el área en dicha contratación.
- Garantizar el 15% presupuestario del total del presupuesto para atender el PAG.
- Garantizar contractualmente y a modo de seguimiento que la UGP incluya al menos el 15% del tiempo de sus acciones en el desarrollo de las acciones del PAG.

Como parte del seguimiento

- Identificar instituciones locales que apoyen la implementación del Plan de Acción de Género, tales como las Autoridades Regionales de la Mujer, las Oficinas Municipales de la Mujer, las Oficinas de Género de las instituciones públicas asociadas al proyecto, organizaciones de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas, empresas privadas comprometidas con la igualdad de género, entre otras.
- Propiciar periódicamente espacios de reflexión y capacitación para una mayor sensibilización de la Unidad Técnica en torno a la temática.
- Asegurar que las decisiones técnicas de los componentes llevan a cabo directrices

técnicas de género para una mejora en la integración de la perspectiva en las decisiones del proyecto.

- Asegurar operativa y metodológicamente la integración de la Perspectiva de Género con enfoque interseccional en todos los niveles de ejecución del proyecto.
- Monitorear y velar por la ejecución del Plan de Acción de género.

Gobernanza de la GIRH

- Producir información a partir de la cual se pueda establecer los principales retos y oportunidades diferenciadas para hombres y mujeres en los diferentes componentes del proyecto con enfoque en la gestión local del agua.
- Mayor conocimiento de la situación de las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales en torno a la cuenca del río Sixaola compartida por Costa Rica y Panamá para fortalecer la formulación del Análisis Diagnóstico Transfronterizo.
- Promover el fortalecimiento de capacidades en materia de igualdad de género en la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS)
- Colaborar con el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) Costa Rica y el Ministerio de la Mujer en Panamá, para el fortalecimiento de las capacidades de género en las organizaciones de mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales para asegurar la participación de las mujeres en el proyecto.
- Aumentar el papel de las mujeres que participan en la gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos. Deberá generarse y seguirse una ruta de acción para la incorporación efectiva de la perspectiva de género en el Programa de Acción Estratégica.
- Promover y recomendar normativa legal e institucional a la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola para garantizar el empoderamiento y la toma de decisiones de las mujeres.
- Fortalecer conocimientos institucionales para una debida incorporación de la perspectiva de género en torno a la GIRH.

Capacidades de las comunidades locales

- Mejorar el papel de las mujeres en las prácticas de GIRH, como la producción agrícola poco contaminante y la gestión de residuos hacia un modelo de Economía Circular.
- Priorizar la participación de las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes en todas las acciones del proyecto y como beneficiarias directas del mismo.
- Reforzar capacidades de actores locales para un mejor conocimiento de las desigualdades de género y un mayor compromiso en la transformación de estas desigualdades.
- Promover la inclusión de las mujeres en los sistemas binacionales de alerta temprana, la prevención, respuesta y recuperación, así como en la creación de protocolos binacionales con perspectiva de género. La inclusión de las mujeres potencia el éxito de los procesos y su sostenimiento, así como fortalece la resiliencia comunitaria.

A través del presente Plan de Acción de Género el diseño del proyecto incluyó indicadores y productos que garantizan la incorporación de la perspectiva de género, y por tanto la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, especialmente en situaciones de vulnerabilidad. El proyecto promoverá la inclusión de la participación de las mujeres de la cuenca binacional del Río Sixaola en la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS), y también fortalecerá la participación de las mujeres en la generación de beneficios ambientales globales en la cuenca binacional del Río Sixaola.

Cabe mencionar que estas acciones son fundamentales para asegurar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales. Sin embargo, es vital considerar que, durante el proceso de implementación del proyecto, especialmente con los resultados del estudio de línea base integral que complementa a la formulación del Análisis Diagnóstico Transfronterizo, se identificarán otras brechas de género que deberán ser tomadas en cuenta en la implementación del Plan de Acción de Género, por lo cual se sugiere una revisión periódica de las estrategias aquí presentadas.

Descargo de responsabilidad: Aunque hay desigualdades críticas identificadas en este Análisis de Género, el siguiente Plan de Acción de Género sólo abordará las relacionadas con el reconocimiento del papel de las mujeres en la GIRH, la producción sostenible y con la atención a los riesgos e impactos desagregados para las mujeres de las acciones del proyecto.

A continuación, se presenta el Plan de acción actualizado para garantizar la integración de la perspectiva de género en el ciclo de vida del proyecto.

Este plan respeta las proposiciones iniciales, pero incluye elementos que, a partir del contexto han resultado como fundamentales, especialmente en lo que concierne a actividades para el logro de los indicadores y objetivos planteados. El mayor de los retos resulta en la debida incorporación de este Plan dentro de las apuestas del Marco de Resultados general de este proyecto para que logre ser entendido como un motor para el cumplimiento de ello, a la vez que un avance en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Es por ello que su implementación no debe estar pensada o limitada a la acción de la especialista de género, sino como parte de las acciones afirmativas a las cuales debe dar cumplimiento y seguimiento la unidad de gestión del proyecto en su conjunto.

Así mismo, este plan deberá apoyar los procesos locales en desarrollo e incluir las apuestas comunitarias vigentes y la trayectoria organizativa de las mujeres. En ese sentido, el Plan podrá alimentar apuestas anteriormente construidas como la Agenda Común de Mujeres Talamanqueñas y reforzará lo logrado en este espacio, así como invertirá esfuerzos en replicar las buenas prácticas logradas en este espacio especialmente en el lado panameño en donde todavía no se cuenta con agencia en este aspecto y con esta forma de participación de los grupos organizados de mujeres.

Plan de Acción de Género y Empoderamiento de las Mujeres – Cuenca Binacional del Río Sixaola

Objetivo del proyecto: Fortalecer la acción transfronteriza de múltiples actores en la cuenca del río Sixaola, compartida por Costa Rica y Panamá, para restaurar los ecosistemas fluviales y costeros, reducir la contaminación de la producción agrícola y reducir los riesgos de desastres hidrometeorológicos.

Resultado 1: Comprensión común de los problemas hídricos y medioambientales transfronterizos, los retos y las oportunidades con perspectiva de género que afectan a la cuenca del río Sixaola y estrategia acordada para la restauración y protección de la cuenca.

Producto 1. El Análisis de Diagnóstico Transfronterizo (ADT) de la cuenca del río Sixaola prioriza las amenazas a esta cuenca binacional identificando sus causas inmediatas y de origen como aportación técnica a la preparación del PAE.

Actividad relacionada con el género	Indicador	Objetivo	Línea de base	Presupuesto	Línea de tiempo	Responsabilidad
<p>Recopilar y cuando sea necesario producir información sobre los problemas ambientales, productivos y sociales de las mujeres en la Cuenca. Esto incluye información sobre los impactos diferenciados por género de los problemas ambientales en la Cuenca y mayor información sobre género y la GIRH.</p> <p>Con base en la información anterior, fortalecer la formulación del AT con perspectiva de género en todas las etapas del proyecto. Adicionalmente, se profundizará en ello en el Reporte Temático de Género.</p>	<p>Indicadores relacionados con el Plan de Acción de Género (GAPI)</p> <p>GAPI 1 (relacionado con el indicador 5 del proyecto): Nivel de comprensión de las partes interesadas clave sobre la situación de las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales en la SBRB con respecto a los impactos ambientales en sus vidas, y su papel en la GIRH.</p>	Mejorar el nivel de comprensión (de bajo-medio a alto) de las partes interesadas clave (como se indica en el Plan de Partes Interesadas) sobre la situación de las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y las mujeres rurales en la SBRB con respecto a los impactos ambientales en sus vidas, y su papel en	Bajo	<p>Directo¹⁵¹: 56.000 USD</p> <p>Indirectos: 22.965 USD</p>	Año 1 y 2	<p>Equipo AT</p> <p>Especialista en GIRH, Gobernanza y Economía Circular.</p> <p>Especialista en Género</p> <p>Monitoreo y Evaluación</p> <p>Especialista en Gestión del Conocimiento y Comunicación.</p>

¹⁵¹ Por presupuesto directo se entiende la asignación de tiempo del personal o del presupuesto de actividades que se destina íntegramente a la aplicación de este Plan de Acción de Género; el presupuesto indirecto se refiere a la cantidad incluida en otras actividades de mayor alcance, pero que incluyen ciertas actividades relacionadas con el género de alcance transversal. Se ha calculado una estimación del 15% del presupuesto en actividades para apoyar indirectamente la aplicación del PAG.

Los resultados del AT deberán ser divulgados por todos los medios posibles y adaptados culturalmente cuando se requiera para que las partes interesadas (incluyendo la Comisión Binacional) y las mujeres los apropien y comenten.

la GIRH mediante el desarrollo y la difusión de un ADT.

Resultado 2: Se fortalece el papel de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS) como facilitadora de las acciones conjuntas de la GIRH por parte de los actores del sector público y privado

Producto 2: Se ha diseñado un Programa de Acción Estratégica de Cuenca (PAE) para el periodo 2022-2032 y se ha reforzado el marco legal de la CBCRS para permitir la GIRH en la SBRB.

Actividad relacionada con el género	Indicador	Objetivo	Línea de base	Presupuesto	Línea de tiempo	Responsabilidad
<p>Elaborar propuestas para atender los problemas priorizados en AT y/o identificados en la ejecución del proyecto, que afectan de manera diferente a hombres y mujeres, a través de un proceso participativo. Estas propuestas deberán incluirse en el PAE teniendo en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Su construcción con los grupos de mujeres. - Integrando técnicamente las instituciones pertinentes y sus dependencias de género. - Transversalizadas en la metodología y estrategia final de PAE. 	<p>GAPI 2 (relacionado con el indicador 6 del proyecto): Número de acciones incluidas en el Programa de Acción Estratégica 2022- 2032 que se centran en la reducción de los riesgos e impactos diferenciados para las mujeres o que tienen un impacto positivo en el empoderamiento de las mujeres.</p>	<p>La CBCRS es un champion a la hora de garantizar la integración de las acciones relacionadas con el género en el PAE, como resultado, al menos 2 acciones (o 1/3 del total de acciones) propuestas en el PAE, abordan cuestiones que afectan de manera diferente a las mujeres y/o tienen un impacto positivo en su</p>	<p>El actual Plan de Desarrollo Territorial Transfronterizo 2017 - 2021, no incluye un análisis de género, ni acciones estratégicas o concretas con perspectiva de género.</p>	<p>Directo: 14.000 dólares</p> <p>Indirectos: 33.600 dólares</p>	<p>Año 2, 3 y 4</p>	<p>Especialista en género y participación.</p> <p>Especialista en GIRH y gobernanza.</p> <p>Especialista en Gestión del conocimiento.</p> <p>Coordinación.</p>

Las propuestas deberán tener en cuenta la propuesta de indicador de impacto de género y su pilar será el cierre de brechas en torno a la toma de decisiones sobre la GIRH.

Cuando sea posible, integrar un capítulo sobre un Plan Binacional de Género.

Generar capacidades en las principales partes interesadas (públicas y privadas) de la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola, en Ambiente, Género y GIRH. Esto incluye el fortalecimiento de capacidades a las instituciones.

Aumentar las capacidades de las mujeres de la Cuenca en la triada *Incidencia Política, Género y GIRH* para fortalecer capacidades de liderazgo político y contribuir al cierre de brechas en torno a la toma de decisiones.

empoderamiento para la GIRH.

<p>Aumentar capacidades (información/sensibilización y nuevos conocimientos) para la respuesta de género en la Unidad de Gestión del Proyecto.¹⁵²</p>						
<p>Elaborar un documento de recomendaciones para la actualización del Reglamento de la CBCRS para asegurar la visibilidad de las mujeres en la toma de decisiones, a través de un proceso informativo con la Asamblea de la Comisión Binacional.</p> <p>El reglamento deberá contemplar tanto la representación de grupos organizados de mujeres en el seno de la Comisión como la inclusión de la institucionalidad rectora en la materia de género y empoderamiento de las mujeres.</p>	<p>GAPI 3 (relacionado con el indicador 8 del proyecto): Un nuevo marco legal para la CBCRS permite la inversión conjunta pública y privada, asegura el empoderamiento de género y reduce los riesgos e impactos diferenciados sobre las mujeres en la SBRB.</p>	<p>Calificación del marco jurídico: 4 El reglamento de la CBCRS se ha actualizado y mejorado para garantizar la visibilidad de las mujeres en la toma de decisiones.</p>	<p>Calificación del marco jurídico: 0 El actual Reglamento de la CBCRS sobre la composición de la Asamblea no contempla la participación específica de las mujeres de la comunidad o</p>		<p>Año 2</p>	

¹⁵² Los procesos de formación posibilitan una mayor conciencia y apropiación sobre las acciones priorizadas en el PAE con perspectiva de género. Por tanto, deben priorizarse antes o en una etapa temprana de su preparación.

Adicionalmente, para el área de *Capacidades de las comunidades locales* se recomienda contemplar una metodología de formación para formadoras, es decir, intencionalmente fortalecer capacidades para multiplicar lo aprendido. Así mismo, se recomienda que la formación pueda estar liderada por mujeres de la zona con altos conocimientos y capacidad de réplica y por mujeres especialistas en las temáticas.

			de las asociaciones de mujeres, ni su papel en la GIRH.			
--	--	--	---------------------------------------------------------	--	--	--

Resultado 3: Las intervenciones piloto demostrativas generan beneficios ambientales globales en la cuenca binacional del río Sixaola

Producto 3. Cuatro proyectos piloto de prácticas innovadoras de GIRH generan conocimientos y lecciones aprendidas para su ampliación en la cuenca.

Actividad relacionada con el género	Indicador	Objetivo	Línea de base	Presupuesto	Línea de tiempo	Responsabilidad
<p>Piloto 1. Diseño de una propuesta de gestión de residuos (avanzando hacia Economía Circular) para la Cuenca con opciones sostenibles y viables para los grupos de mujeres locales.</p> <p>En el marco de este proyecto piloto, el PAG propone dar apoyo técnico a grupos de mujeres existentes o nuevos para identificar posibles soluciones de gestión de residuos. Las mujeres participarán en la fase de diagnóstico, diseño de las soluciones y, cuando sea factible, en su aplicación. Esta propuesta deberá incluirse en el PAE bajo la estrategia general del proyecto en esta área.</p> <p>Se recomienda aplicar al menos una prueba piloto con un grupo de</p>	<p>GAPI 4 (relacionado con el indicador 9 del proyecto): Número de soluciones de gestión sostenible de residuos identificadas y descritas a través de directrices técnicas, que pretenden reducir los riesgos e impactos diferenciados en las mujeres de la SBRB.</p>	<p>Al menos 2 directrices técnicas de soluciones de gestión de residuos desarrolladas con el objetivo de reducir los riesgos e impactos diferenciados en las mujeres de la SBRB.</p>	0	Indirecta: 29.625 dólares	Años 2 y 3	<p>Especialista en género</p> <p>Especialista en GIRH, gobernanza y economía circular.</p> <p>Especialista en Producción Sostenible</p> <p>Especialista en Restauración y Valor Agregado</p> <p>Especialista en Gestión Social y Pueblos Indígenas.</p>

<p>mujeres para visibilizar y generar esfuerzos compartidos en la temática.</p>					
<p>Piloto 2. Restaurar con las mujeres.</p> <p>Atender la restauración desde y para las mujeres contemplando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de sitios a restaurar en conjunto con grupos de mujeres. 2. Identificación de especies y herramientas de gestión de la tierra de alto valor cultural e interés para las mujeres. 3. Intercambios para que las mujeres discutan sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas en restauración y protección del bosque. 	<p><u>GAPI 5 (indicador obligatorio 1):</u></p> <p>Número de mujeres beneficiarias directas del proyecto a partir del programa de formación/intercambio para mujeres para debatir y mejorar la comprensión de las herramientas de gestión del suelo.</p> <p><u>GAPI 6 (relacionado con el indicador 10 del proyecto):</u> Mejora de la gestión de los márgenes fluviales de la cuenca del río Sixaola mediante</p>	<p>100 mujeres</p> <p>Documento de recomendaciones a tener en cuenta sobre la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.</p>	<p>0</p>	<p>Indirecta: 1.500 dólares</p>	<p>Años 1, 2 y 3</p>

	acciones de restauración del paisaje forestal.					
<p>Piloto 3. Diseñar y aplicar un programa de producción sostenible centrado en las mujeres. Se deberá contemplar:</p> <p>0. Identificación de mujeres productoras de la Cuenca vinculadas a procesos organizativos o asociativos.</p> <p>1. Identificar prácticas productivas sostenibles y prácticas ancestrales no contaminantes desarrolladas por las mujeres productoras.</p> <p>2. Desarrollar/fortalecer buenas prácticas agrícolas para bajar la contaminación, la erosión del suelo y aumentar la productividad.</p> <p>3. Este piloto deberá contemplar acciones en torno a valor agregado, cadenas de comercialización y financiamiento que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres.</p>	<p>GAPI 7 (indicador obligatorio 1): Número de mujeres beneficiarias directas del proyecto programa de producción sostenible de Musa sp. centrado en la mujer.</p>	50 mujeres	0	<p>Directo: 30.000 dólares</p> <p>Indirectos: 12.750 USD</p>	Años 1, 2 y 3	
	<p>GAPI 8 (Indicador básico 4 del GEF7). Superficie de paisajes con prácticas mejoradas (hectáreas) en explotaciones de producción de musa gestionadas por mujeres.</p>	Al menos el 20% de la superficie gestionada o cogestionada por mujeres	0			Años 1, 2 y 3

Todos los pilotos deberán contemplar:

- Identificación, caracterización y visibilización de las mujeres y los grupos de mujeres que participan.
- Reconocer y poner en práctica sus conocimientos.
- Fortalecer capacidades para mejorar la toma de decisiones y las áreas de particular interés en cada piloto.
- Comunicar los resultados y logros con las mujeres y los grupos de mujeres en los pilotos, de manera que no sea solamente publicitaria sino altamente funcional para su vida cotidiana en la Cuenca.
- Los resultados de los pilotos deben alimentar el PAE para tomar decisiones basados en la aplicación de principios de género y como resultado de las buenas prácticas de género en la aplicación de este proyecto fundacional.
- Las mujeres que participan deberán quedar conectadas al finalizar el proceso sea por algún medio de comunicación, una herramienta o una estrategia.

Resultado 4: Se refuerza la capacidad de las comunidades y organizaciones locales para responder a los riesgos de inundación en la margen del río Sixaola.

Producto 4. Un sistema binacional de monitoreo y alerta temprana de inundaciones operando en la cuenca.

Actividad relacionada con el género	Indicador	Objetivo	Línea de base	Presupuesto	Línea de tiempo	Responsabilidad
<p>Implementar un proceso de formación donde las mujeres aumenten sus conocimientos en torno a la identificación de riesgos, las acciones de respuesta necesarias y los Sistemas de alerta Temprana.</p> <p>Consultar y vincular a las mujeres en los protocolos de respuesta ante inundaciones y como parte del proceso de creación de un Sistema de Alerta Binacional para la Cuenca, el cual debe integrar una perspectiva de género.</p> <p>Consolidar una Red de Mujeres Gestoras Comunitarias del Riesgo. Esto deberá incluir a) participación en los procesos de capacitación, b)</p>	<p>GAPI 9 (relacionado con el indicador 15 del proyecto): Número de mujeres que participan a través del sistema de alerta temprana.</p>	<p>Al menos 15 personas (el 20% de las personas objetivo del proyecto que recibirán formación) implicadas en la respuesta a los riesgos de inundación del río Sixaola, son mujeres.</p>	0	Directo: 56.000 USD	Años 2-4	<p>Especialista de Género</p> <p>Especialista en Gestión del Riesgo</p> <p>Especialista en Gestión del Conocimiento</p> <p>Coordinación.</p>

<p>multiplicación de conocimientos, c) herramientas para la identificación, legitimación y articulación con las instituciones rectoras (CNE y SINAPROC) y d) acuerdos para su funcionamiento.</p> <p>Documentar y visibilizar las experiencias de las mujeres en torno a la Gestión del Riesgo y SAT.</p>						
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--

Resultado 5: Mejora de los conocimientos, la práctica y las aptitudes de las principales partes interesadas en relación con la acción colaborativa binacional para restaurar los ecosistemas costeros y fluviales; controlar la contaminación y reducir la vulnerabilidad a los riesgos de inundación

Producto 5. Información relevante para la GIRH disponible para todas las partes interesadas en la cuenca del río Sixaola.

Actividad relacionada con el género	Indicador	Objetivo	Línea de base	Presupuesto	Línea de tiempo	Responsabilidad
<p>Garantizar la visibilidad y la representación de las mujeres en los materiales de comunicación (internos y externos), destacando sus contribuciones en todas las etapas del proyecto.</p> <p>Fortalecer el vínculo de la comunicación con los saberes ancestrales y comunitarios de las mujeres en Gestión del Riesgo, Producción Sostenible, Restauración y Gobernanza de la GIRH. Priorizar radios comunitarias o sistemas de información culturalmente adecuados.</p>	<p>GAPI 10: % de mujeres aparecen en los materiales de comunicación.</p>	<p>Al menos el 30%.</p>	<p>0</p>	<p>Directo: 84.000 dólares</p> <p>Indirecto 36.450 dólares</p>	<p>Años 1,2,3,4</p>	<p>Especialista en Género</p> <p>Especialista en Comunicación y Gestión del conocimiento</p> <p>Especialista en Monitoreo y Evaluación.</p>

<p>De ser posible al final del ciclo de vida del proyecto, documentar la experiencia técnica de la incorporación de la perspectiva interseccional de género en proyectos de Aguas Internacionales.</p> <p>Fortalecer capacidades de comunicación en grupos organizados de mujeres.</p>					
<p>Preparar una estrategia de seguimiento permanente para garantizar la recolección de información desglosada de todas las actividades del proyecto.</p> <p>Generar un Indicador de Impacto en Género.</p> <p>Definir criterios de género en la evaluación anual de resultados para certificar la incorporación de la mujer y la igualdad de género en el proyecto.</p> <p>Crear una estrategia de seguimiento permanente para garantizar la adecuada incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas del proyecto.</p>	<p>GAPI 11 (relacionado con el Indicador 19): El sistema de M&E del proyecto genera información diferenciada por género e indicadores de impacto para la toma de decisiones.</p>	<p>Seguimiento de los indicadores GAPI</p>	<p>0</p>		

Definir criterios para la medición presupuestaria en género.						
--------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--

Para propiciar la participación de las mujeres y otros grupos a lo largo del proyecto, se consultará a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil sobre las necesidades y los obstáculos para garantizar su participación (por ejemplo, el horario de las reuniones, la necesidad de servicios de guardería, las mejores metodologías para mejorar su participación efectiva, entre otros, producto de las necesidades contextuales) Estas consideraciones se tendrán en cuenta en el proceso participativo que se lleve a cabo a lo largo del proyecto.

Ruta del Programa de Acción Estratégica desde el Género

El Estudio de Línea Base sobre la Participación de Mujeres evidenció que las mujeres, a pesar de que son parte indispensable de la GIRH, consideran que los espacios están altamente masculinizados en su forma de organización para la toma de decisiones y que las capacidades y alta trayectoria de representación de algunas lideresas de la zona no son suficientes para dar cuenta del conjunto de necesidades y apuestas comunitarias de todas las mujeres de la Cuenca.

Este proyecto contempla un Programa de Acción Estratégica a 10 años, el cual debe ser aprobado al más alto nivel político en Costa Rica y Panamá. Los pasos para llegar a un documento sólido que marque la ruta de acción en torno a la GIRH en la Cuenca Binacional del Río Sixaola están atravesados por el Análisis Transfronterizo que colocará los principales problemas ambientales transfronterizos identificados con su debida priorización para atenderlos. A partir de lo identificado en el AT que contará con una perspectiva de género y que a su vez incluye un capítulo de género denominado Reporte Temático de Género, se deberá avanzar en propuestas técnicas, políticas, económicas y operativas desde diferentes sectores para lograr un PAE con perspectiva integradora de género. Esto quiere decir que los grupos organizados de mujeres deberán participar activamente de este proceso para garantizar una adecuada incorporación de las propuestas que desde el territorio y en la diversidad de mujeres sean factibles y acordes a la realidad de la Cuenca. Para ello, este documento propone tener en cuenta la siguiente ruta de acción, siempre condicionada a la adaptabilidad del proceso y especialmente a las decisiones que tomen las mujeres sobre el mismo.

Primera Etapa

1. Comunicar resultados del AT a los grupos organizados de mujeres.
2. Comunicar metodología, objetivos y alcances del PAE a los grupos de mujeres.
3. Conformación de un grupo objetivo para el proceso de discusión con mujeres
 - a. Este primer espacio tendrá como objetivo compartir acuerdos, socializar el proceso, establecer responsabilidades
 - b. Se fortalecerá conocimientos del grupo objetivo con una sesión corta sobre la Cuenca

Binacional del Río Sixaola: límites, beneficios, problemáticas, etc.

Segunda Etapa

1. Establecer un proceso de al menos 5 encuentros con el grupo objetivo para discutir propuestas para atender los problemas priorizados en AT y para elaborar propuestas que tienen un impacto positivo en el empoderamiento de las mujeres para la GIRH y su gobernanza.
 - a. Se propone que además de contar con espacios para discutir, también podamos tener un tiempo en cada sesión para fortalecer conocimientos sobre la cuenca. Este espacio podrá estar liderado por las mujeres para compartir sus conocimientos o por un externo invitado.
 - b. Se propone designar al menos 2 representaciones de los grupos de mujeres para debatir en el proceso PAE y llevar los insumos a ese espacio de discusión.
2. Establecer al menos 2 encuentros con las instituciones vinculadas en la GIRH para identificar directrices, planes y programas a ese nivel que puedan incluirse en la propuesta PAE-Género.
 - a. Se convocarán primero a las oficinas u oficiales de género de cada institución.
 - b. Posteriormente se convocará a las direcciones regionales y encargados locales de cada institución. Estas personas deberán estar involucradas directa o indirectamente con el proceso PAE.
3. Establecer al menos 1 encuentro entre la institucionalidad y el grupo objetivo para retroalimentar el proceso.
 - a. A partir de la información sistematizada a este momento, se espera que este espacio sirva como proceso informativo y deliberativo de lo que se ha avanzado en género en la Cuenca y de las necesidades de articulación institucional-comunitaria.
4. En este proceso, se deberá recuperar y recolectar información de los planes, programas, directrices institucionales y comunitarios de género para incluir en el documento PAE. Por ejemplo, las directrices de género a lo interno, los programas o políticas institucionales de género, a nivel comunitario la Agenda Común de Mujeres Talamaneñas, etc.
 - a. Desde la UGP se deberá levantar información con apoyo técnico en esta línea.
5. La información producto de los pilotos y la acción del PAG deberá incluirse en este proceso.

- a. Desde la UGP se deberá presentar información de los componentes con perspectiva de género que abonarán al proceso de consulta a grupos de mujeres y al PAE.

Tercera Etapa:

1. Sistematizar la información tanto del proceso de consulta con mujeres e instituciones, como de los documentos disponibles y la información producto de los pilotos para fortalecer el proceso PAE.
2. Alimentar el desarrollo del PAE con la información resultado de este proceso en los diferentes niveles de desarrollo de la metodología PAE.
3. Hasta donde sea posible, articular un Plan Binacional de Género que se incluya como parte del proceso PAE.

Presupuesto para llevar a cabo esta ruta:

Concepto	Cantidad Unidad	Total
6 sesiones de trabajo binacional con grupos organizados de mujeres	\$3500	\$21.000
2 sesiones de trabajo binacional con instituciones en área de género.	\$2500	\$5.000
1 sesión de trabajo mujeres - institucionalidad	\$4000	\$4000
Viáticos y apoyo técnico	\$12.500	\$12.500
	Total	\$42.500

Adicionalmente, deberá trabajarse sobre un reporte técnico que permita evidenciar las instancias de apalancamiento, normativa, planes y programas dentro de las instituciones para darle sostenibilidad al PAE. Especialmente, coadyuvar con cada uno de los departamentos o personas encargadas de género de cada institución para lograr este objetivo de manera integradora.

Equipo del Plan de Acción de Género

Las responsabilidades relacionadas con el PAG de cada uno de los miembros de la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) se describen en el Anexo 7 del ProDoc, que incluye sus Términos de Referencia (TdR). En el cuadro 8 se incluye un breve resumen de estas responsabilidades como referencia. Se estima que el 15% del tiempo del personal de la UGP se dedicará al apoyo del Plan de Acción de Género. Además, los consultores internacionales y locales integrarán las actividades relacionadas con el género en sus entregables y trabajos. El tiempo específico se detalla en la sección del presupuesto (ProDoc, sección IX. Presupuesto y plan de trabajo del Prodoc). También se prevé un 15% de dedicación de tiempo para los consultores internacionales y locales, así como al menos un 15% del total presupuestario para el desarrollo del PAG.

Tabla 7. Responsabilidades del equipo del proyecto propuesto para el Plan de Acción de Género

Equipo de género	Cronograma y dedicación del PAG	Responsabilidad
UGP		
Especialista en género y participación	48 meses 100 % de dedicación	Realizar una evaluación detallada de los aspectos de género y recopilar datos de referencia sobre los indicadores de género acordados.
Coordinador de proyectos binacionales	48 meses 15% de dedicación	El equipo de supervisión y el trabajo de los consultores, garantizando la aplicación del PAG.
Especialista en monitoreo y evaluación	42 meses 15% de dedicación	Recopilar información desglosada por género. Supervisar y evaluar las actividades del proyecto (incluyendo el seguimiento de los indicadores del marco de resultados del proyecto - PRF y el Plan de Acción de Género cuando sea aplicable).
Especialista en GIRH y gobernanza	48 meses 15% de	Véase el anexo 7

Especialista en gestión de riesgos	dedicación
Consultores internacionales (IC) y locales (LC)	
Experto senior en ADT (IC)	15% de dedicación al PAG; véase la sección IX del presupuesto en el ProDoc para más detalles
Consultor de gestión de residuos (IC)	
Experto socioeconómico (LC)	
Extensionista agrícola (LC)	
Experto en agricultura comunitaria (LC)	

Plan de acción presupuestario para garantizar la integración de la perspectiva de género

	DIRECT		INDIRECT (15%)		TOTAL
	Staff	Activities	Staff	Activities	
Outcome 1	USD 56.000,00			USD 22.215,00	USD 78.215,00
Outcome 2		USD 3.500,00	USD 28.800,00	USD 31.350,00	USD 63.650,00
Outcome 3		USD 40.000,00		USD 38.625,00	USD 78.625,00
Outcome 4	USD 56.000,00		USD 28.800,00	USD 15.900,00	USD 100.700,00
Outcome 5	USD 80.000,00	USD 4.000,00	USD 25.200,00	USD 12.825,00	USD 122.025,00
TOTAL	USD 192.000,00	USD 47.500,00	USD 82.800,00	USD 120.915,00	USD 443.215,00

Recomendaciones para la ejecución de proyectos con perspectiva de género:

A continuación, se recogen algunas de las solicitudes de las mujeres en diferentes espacios para lograr ejecuciones cultural y localmente adaptadas, como compromisos de ejecución. Esta información es anexa y enriquece los procesos de ejecución en el territorio con perspectiva de género.

- Consultas a mujeres en todos los niveles del proyecto (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación) con un enfoque diferencial teniendo en cuenta que en la Cuenca confluyen mujeres indígenas de diferentes etnias lo cual significa que dentro de este grupo el propio abordaje puede variar; mujeres afrodescendientes; mujeres rurales o campesinas no pertenecientes a etnias; mujeres migrantes.
- Presupuestos sensibles al género directos e indirectos. Esto quiere decir, garantizar rubros

específicos para procesos y acciones con grupos focales de mujeres en donde el dinero tiene un objetivo de género (directos) y rubros transversales distribuidos en los diferentes componentes de manera mixta, pero que tienen una influencia en la igualdad de género.

- Promoción de espacios de articulación institucional y comunitaria con énfasis en el reconocimiento de la participación política y el trabajo comunitario de las mujeres.
- Es indispensable que se vea el trabajo con las mujeres como un proceso. Las mujeres tienen mucho por decir y hacer y para llevar a cabo sus propuestas se requiere de procesos en donde ellas se sientan identificadas y se apropien con el tiempo y el desarrollo de los mismos, tanto de los conocimientos adquiridos como de las acciones planeadas.
- Es fundamental que el proyecto realice actividades en las comunidades y que utilicen servicios de hospedaje y alimentación brindados por mujeres locales.
- La mayoría de mujeres no cuentan con red de cuidado y desde las instituciones del Estado los alcances o apoyos en este aspecto son mínimos o inexistentes. El proyecto debe proveer herramientas y espacios para garantizar espacios de cuidado seguros para lograr la participación de las mujeres.
- Reconocer y recuperar conocimientos ancestrales salvaguardados por las mujeres. El conocimiento y las prácticas saludables con el ambiente que han resguardado las mujeres indígenas y afrodescendientes representa un patrimonio y debe ser visibilizado y multiplicado para lograr prácticas productivas y de gestión del agua adecuadas culturalmente y con el menor impacto posible.
- Establecer directrices de proveeduría con perspectiva de género para promover inversiones directas a los emprendimientos de mujeres en la zona.
- Este proyecto y los proyectos ejecutados en la zona deberán contemplar procesos de traducción adaptada culturalmente y, cuando sea posible, contrataciones locales para la mediación cultural, así como la interpretación en diferentes idiomas y formas de comunicación.

Referencias bibliográficas

Human Development Report 2021/2022. En:

https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008/PNUD. — Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008. En:

https://www.inec.gob.pa/redpan/sid/docs/Documentos%20Tematicos/Indice%20de%20Desarrollo%20Humano/2008/NHDR_Panama_2007-08.pdf

Análisis de la situación sanitaria en Costa Rica, Ministerio de Salud (2014)

Encuesta continua de empleo, III trimestre, INEC (2019)

Encuesta continua de empleo, INEC (2019-III)

Costa Rica en cifras, INEC (2018)

Costa Rica: Estadísticas regionales 2010-2015, MIDEPLAN (2017)

Diagnóstico de la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Centroamérica, ACNUDH (2013)

Diagnóstico de la situación de las mujeres indígenas en Panamá PNUD (2016)

Primera Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, MINSA-UNFPA (2010)

Seguimiento de la situación laboral de los egresados de la Universidad de Costa Rica, CONARE (2015)

Plan de Acción de Género y Cambio Climático, Perú (2015)

Informe sobre la brecha global de género, Foro Económico Mundial (2016)

Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (PIEG), INAMU, (2018-2030)

Informe Nacional, Situación de la mujer en Panamá 2014 - 2016. INAMU (2017)

Encuesta nacional de uso del tiempo, INAMU -INEC, 2019

Observatorio de la violencia de género contra las mujeres y el acceso a la justicia, PoderJudicial, 2019

Encuesta del mercado laboral de Panamá, INEC (2018)

Pedrero, M. Censos agrícolas y género - Conceptos y metodología Alimentación y agricultura FAO, (1998)

Segundo Estado de los Derechos de la Mujer, INAMU (2015)

Compendio Social, Programa del Estado de la Nación, (2016)

Estado de la población indígena, Poder Judicial (2016)

Estudio sobre la autonomía económica de las mujeres, CEPAL (2015)

La política de paridad y alternancia en la ley electoral de Costa Rica. Avances para garantizarla autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, CEPAL (2012).

La cuenca del río Sixaola Costa Rica y Panamá: Llegando a un acuerdo para fortalecer la cooperación transfronteriza, UICN (2016)

Informe de Desarrollo Humano del PNUD, PNUD (2016)

Informe sobre desarrollo humano del PNUD, PNUD (2019)

VI Censo Nacional Agropecuario, INEC (2015)

X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda: Territorios Indígenas, INEC (2011)

X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda, INEC (2011)

XX Informe sobre el Estado de la Nación, PEN (2015)