

# **DERECHOS DE LAS MUJERES AFRODESCENDIENTES EN PANAMÁ: UNA AGENDA PENDIENTE**

**MARKELDA MONTENEGRO**

Presidenta del Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales  
(CENICS)

Especialista en estudios de género y derechos humanos.

**LUIS CARLOS HERRERA.**

Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI)  
Investigador Tiempo Completo de la Universidad Santa María La Antigua  
(USMA).

## **RESUMEN**

El presente artículo tiene como objetivo analizar las normas vinculadas a los derechos humanos de las mujeres afrodescendientes, y determinar líneas estratégicas para la adopción de la agenda pendiente, que nos permitan saldar la deuda histórica de los derechos de esta población; antes del vencimiento del decenio de las afrodescendientes al 2025 y de cara al compromiso del Estado de lograr al 2030 el desarrollo humano sostenible, (ODS). Metodológicamente, se parte del aporte teórico que brinda la sociología jurídica, para analizar la relación entre norma y sociedad. Se concluye, que, a pesar de tener un marco jurídico de derechos humanos, que permite el desarrollo de políticas públicas para garantizar igualdad de oportunidades en las áreas sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales; la falta de reglamentación y ausencia de voluntad política para su implementación mantiene a las mujeres afrodescendientes en condición de desigualdad y vulnerabilidad ante posibles formas de discriminación.

**PALABRAS CLAVES:** Derechos humanos, mujeres, afrodescendientes, igualdad de oportunidades, discriminación.

## **ABSTRACT**

The objective of this article is to analyze the law related to the human rights of Afro-descendant women, and to determine strategic lines for the adoption of the pending agenda, which will allow us to settle the historical debt of the rights of this population; before the expiration of the decade of the Afro-descendants by 2025 and in view of the commitment

**Cátedra**, 15, pp. 125-150, agosto, 2018. ISSN 2415-2358

Recibido: 28/5/18 - Aceptado: 10/7/18

of the State to achieve sustainable human development by 2030 (ODS). Methodologically, part of the theoretical contribution provided by sociology of law, to analyze the relationship between law and society. It is concluded that, despite having a legal framework of human rights, which allows the development of public policies to guarantee equal opportunities in social, political, economic, cultural, and environmental areas; the lack of regulation and lack of political will to implement it keeps Afro-descendant women in a situation of inequality and vulnerability to possible forms of discrimination.

**KEYWORDS:** Human rights, women, afro-descendants, equal opportunities, discrimination.

## I. INTRODUCCIÓN

El análisis de los derechos humanos de las mujeres afrodescendientes en Panamá, es parte de los objetivos de este trabajo que permite evidenciar la necesidad de adoptar líneas estratégicas hacia el logro de una agenda de derechos, ante la persistente desigualdad y discriminación, dada la importancia de la participación de las organizaciones de mujeres y las alianzas con movimientos sociales para velar por su cumplimiento.

Analizar las asimetrías existentes por razones étnicas y cómo esas desigualdades impactan la vida de las mujeres, permiten evidenciar que, en lo formal, “*de jure*”, se logra avanzar y se obliga a los Estados a cumplir con estos derechos; pero en su aplicación, en la práctica, “*de facto*”, la realidad es otra, desde la vida cotidiana continúa la grave violación de derechos; en este proceso la investigación desde la academia, debe redoblar esfuerzos para generar evidencias que orienten a la sociedad en los distintos problemas.

En América Latina y el Caribe, las organizaciones de mujeres afrodescendientes, y activistas de derechos humanos han jugado un papel protagónico en el espacio nacional y regional con la unificación y la construcción de un movimiento fuerte, que incorpora la personalidad, la identidad y los elementos propios de cada organización, forjando los nuevos escenarios para el reconocimiento de distintos instrumentos a nivel internacional y nacional de sus derechos humanos para la igualdad y no discriminación; incidiendo en la creación de la institucionalidad y la adopción de políticas públicas de igualdad de oportunidades, en lo nacional, contando con alianzas de otros movimientos de mujeres, organizaciones sociales, la academia y centros de investigación.

Es inaceptable que en una sociedad democrática, no exista el reconocimiento de los aportes y valores esenciales de los distintos grupos étnicos (negros u originarios), en las ciencias, economía, política, idioma, música, artes, literatura, arquitectura, gastronomía y avances tecnológicos, desconociendo que allí radica la mayor riqueza de los Estados.

El análisis realizado en este artículo, posibilita evidenciar los avances de la legislación nacional e internacional, y que por sí mismas no eliminan la discriminación hacia la negritud de las mujeres.

Es decir, el problema no es la norma, es la falta de aplicación. En pleno siglo XXI, seguimos tratando de redescubrir nuestra identidad desde nuestras raíces multiculturales, esperando que los resultados de este trabajo sean de utilidad para construir la agenda estratégica pendiente de derechos, para las mujeres afrodescendientes.

## II. CONTEXTO

En las distintas culturas, las razas o etnias son categorías de poder, construcciones, ideas que intentan justificar desigualdades sociales, políticas y culturales. La necesidad de entender y repensar las diversas expresiones del racismo, es una tarea que nos convoca a todos y todas para lograr la eliminación de la discriminación y su impacto en el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres afrodescendientes,

América Latina y el Caribe atravesaron en las últimas décadas, fuertes crisis, que consolidaron a la región como un centro de aguda desigualdad, de género, condición, etnia y territorio. Pese a todas las desventajas, las mujeres negras han alcanzado un nuevo protagonismo en la vida política que les ha permitido contribuir a la formulación y adecuación de las políticas públicas, tanto en el orden nacional como internacional.

Dada las condiciones de vulnerabilidad y riesgo permanente en que se encuentran la población afrodescendiente, por diversos factores estructurales y culturales, desde todo punto de vista, las mujeres y niñas afrodescendientes son las más afectadas en todos los ámbitos socioeconómicos. (Atlas Social de Panamá, 2013)

Dilemas y conflictos se mezclan con propuestas de transformaciones sociales. Las organizaciones de mujeres afrodescendientes<sup>1</sup>, han

---

1 Red de Mujeres Afrocaribeñas y Afro latinoamericanas; la Alianza Estratégica de Afrodescendientes de América Latina y el Caribe, la Organización Negra Centroamericana (ONECA) creada desde 1995, la Redes de Mujeres Afro Panameñas (REMAP) y la Diáspora, el Centro de la Mujer Panameña, entre otras.

sido actrices protagónicas en la defensa de los derechos humanos y la eliminación de la discriminación racial, elevando sus demandas a los gobiernos en los distintos países, para el reconocimiento a sus derechos, especialmente desde la década de los 90. Estas luchas, ante las distintas prácticas históricas de discriminación van desde lo cultural, lo cotidiano, hasta lo estructural.

Las mujeres por su condición, lidian con la discriminación simbólica y en sus relaciones interpersonales; en lo cotidiano enfrentan insultos, sobrenombres y descalificación que son parte de las formas de interrelación; y se reproducen a través de los medios de información, en la escuela, en el trabajo, las calles y en los espacios públicos.

De igual forma, no escapan de la discriminación estructural (institucional), sistemático y encubierto por las prácticas de las instituciones se traduce en una verdadera limitación para el ejercicio de la ciudadanía, en la medida en que limita el acceso a la educación, la salud, el empleo y la mejora de la calidad de vida de las personas y se complejizan y relacionan de manera simultánea.

Revisar y promover cumplimiento del ordenamiento jurídico del tema de la exclusión y discriminación hacia la población afrodescendiente y particularmente de las mujeres, es importante para que los tomadores de decisiones adopten políticas públicas, no solo en lo que se refiere a las conquistas de sus derechos, sino a la eliminación de la discriminación, identificando las desventajas socioeconómicas, pero además intentando mirar la pobreza y su relación con la identidad y la cultura.

Panamá, es un Estado de derecho y vivimos en una sociedad democrática, donde hemos permitido que persista por décadas una estructura de desigualdades e injusticias sociales, con una perversa desvalorización de las mujeres afrodescendientes y el desconocimiento de su contribución a la identidad nacional, que nos compromete como científicos sociales a traer al debate el tema, para tener otros elementos que permitan rechazar tales prácticas y develar la gravedad de sostener una sociedad sobre la base de perpetuar la violación de derechos de las afrodescendientes.

De la población total del país de 3, 405,813, La población Afrodescendiente, según el Censo de Población y Vivienda, realizado por la Contraloría General de la República, muestra un total de 313,289 personas, de los cuales 150,180 eran mujeres (47.93%) y 163,109 hombres, (52.07%) y su presencia se encuentra en todas las provincias, y comarcas. El 88% viven en áreas urbanas, y las mujeres están distribuidas en un 30% en la provincia de Panamá, 11% en la provincia de Colon, 2% en Bocas del Toro, 1.5% en

Derechos de las mujeres afrodescendientes en Panamá: una agenda pendiente la provincia de Coclé, 1.53% en la provincia de Chiriquí, y en 1.12% en Darién, contrario a lo que percibe la población que son ciertas provincias donde se concentra la mayor cantidad de población afrodescendiente. (Censo de Población y Vivienda, 2010).

En este sentido, vale recordar un estudio realizado en el 2002, por el Instituto del DNA y del Genoma Humano de la Universidad de Panamá, por su directo el Dr. Tomás D. Arias, que indican que la población panameña es única y diferente entre todas las que conforman las Américas. La población general de Panamá, tiene 38% de genes indígenas, 33% de origen negro y 31% de genes blancos o caucásicos. Este reconocimiento de nuestra negritud, a manera de jocosidad, se recoge en la frase *“todos tenemos nuestro negrito por dentro”*. (Cedeño Alvarado, 2003).

En cuanto a los datos censales de 2010, debe tenerse presente al adoptar cualquier estrategia a futuro en una agenda de derechos para las mujeres afrodescendientes, que con la creación de la Décima Provincia de Panamá Oeste en el 2014, un porcentaje significativo de esta población estará ubicada en dicha provincia.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en estudio realizado “Percepciones y autopercepciones de la población afropanameña: Identidad y Desarrollo del 2013”, reitera lo que siempre se ha planteado por las mujeres; la triple discriminación que son objeto, *“por etnia, género y clase social”*, es decir, por ser mujer, negra y pobre.

### **III. AVANCES EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA ELIMINACION DE LA DISCRIMINACION POR RAZONES ETNICAS**

La Plataforma de Acción de Beijing, considera objetivos prioritarios de las Naciones Unidas, el respeto de los derechos humanos, reconociendo que todos los derechos, civiles, culturales, económicos, políticos, y sociales, incluidos el derecho al desarrollo, son universales, indivisibles e interdependientes, relacionados entre sí y que *“Los derechos humanos y la libertades fundamentales son patrimonio inalienable de todos los seres humanos, su promoción y protección es la responsabilidad primordial de todos los Estados”* (Instituto Nacional de la Mujer de España, 1996).

La garantía del cumplimiento de nuestros derechos humanos, el derecho a una vida digna, a vivir libre de violencia, a no sufrir ninguna forma de discriminación, tener acceso a todos los beneficios del desarrollo de manera integral, ser parte de la toma de decisiones; no es asunto de normas, no es un problema exclusivo de instituciones, es un deber del

ciudadano y la ciudadana, es un imperativo para la paz, el desarrollo humano sostenible y la democracia en todas las sociedades.

El Estado panameño, ha ratificado la CEDAW (Ley 4 de 1981), la Plataforma de Acción de Beijing<sup>2</sup>, Durban (Declaración y Programa de Acción de Durban., 2002), y los ODS<sup>3</sup>, reconociendo que los derechos humanos, la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres son responsabilidad de los Estados y toda la sociedad, que deben adoptar todas las medidas necesarias en todos los ámbitos para garantizar una vida digna, sin discriminación, para su bienestar, el de su familia y la consolidación de la democracia.

Hemos realizado una revisión de las normas de derechos humanos en favor de las mujeres, y aquellas que establecen el reconocimiento de los derechos de las afrodescendientes, para dar las orientaciones hacia los cambios y transformaciones, para eliminar la discriminación y la desigualdad por razones étnicas en una agenda de derechos.

Las conferencias mundiales, parten de la necesidad de negociación y mediación de agendas políticas para lograr propuestas que incidan en los Estados, y del cual Panamá ha ratificado, hacia la construcción de una estrategia común, que garantice los derechos humanos de toda la población, especialmente de aquellos grupos que históricamente han sido objeto de discriminación por razones de género o racial.

La siguiente normativa jurídica internacional y nacional, solo recoge las más relevantes para el tema que nos ocupa, aunque existen otras convenciones, pactos y declaraciones, que no han sido incluidas, de modo alguno implica que no sean importantes. (Instituto Nacional de la Mujer de Panamá, 2011).

Esperamos que el conocimiento de esta legislación internacional y nacional, en materia de derechos humanos de las mujeres, facilite las consultas, análisis y debates.

### **Instrumentos internacionales:**

- ✓ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos.1969
- ✓ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1976.
- ✓ La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, ratificada por Panamá

2 Aprobada por Panamá durante la IV cumbre mundial de las mujeres realizada en Beijing.

3 Adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Septiembre de 2015.

Derechos de las mujeres afrodescendientes en Panamá: una agenda pendiente mediante la Ley No. 49 de 2 de febrero de 1967, que entró a regir el 4 de enero de 1969.

- ✓ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).1979. (Ley 4 de 1981).
- ✓ Convención sobre los Derechos del Niño Del 20 de noviembre de 1989.
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). 1994
- ✓ La Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia de la Mujer de Beijing.1995.
- ✓ Loa Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000.
- ✓ La Conferencia Mundial de Durban de 2001, convocada bajo el eslogan «Unidos para combatir el racismo: igualdad, justicia y dignidad» y se conecta a la declaración de 2001 como «Año Internacional de Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia»
- ✓ Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Ratificada mediante la Ley 17 de 26 de marzo de 2001.
- ✓ Consensos de las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, Santo Domingo 2013.
- ✓ Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU 2015.
- ✓ Acuerdos de Cumbres de presidentes y Jefas de Estado de Iberoamérica y del SICA/COMMCA. Política Regional de Igualdad con Equidad de Género. (PRIEG) 2013.

#### **Legislación Nacional:**

- ✓ Constitución Política de la República de Panamá. Texto único 2004.
- ✓ Ley # 4 del 29 de Enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.
- ✓ Decreto Ejecutivo # 53 de 25 de Junio de 2002, por la cual se reglamenta la Ley # 4 del 29 de Enero de 1999.
- ✓ El Consejo Nacional de la Mujer – CONAMU, organismo creado mediante el Decreto Ejecutivo # 70 del 27 de julio de 1995, Modificado por el Decreto No.27 de 2009.
- ✓ La Ley 9 de 30 de mayo de 2000, por la que se instituye el día 30 de mayo como el día cívico y de Conmemoración de la Etnia Negra Nacional.
- ✓ La Ley No. 16 de 2002, sobre el derecho de admisión a establecimientos públicos

- ✓ Ley 38 de junio de 2002, modificada por la Ley 14 de 2007. Sobre Violencia Doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, que adiciona artículos al Código Penal y Judicial, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones.
- ✓ Ley 11 de 2005 sobre discriminación Laboral.
- ✓ Decreto Ejecutivo No.124 de 27 de mayo de 2005, por el cual se crea la Comisión Especial para el establecimiento de una política gubernamental para la inclusión plena de la etnia negra panameña.
- ✓ Decreto Ejecutivo No. 89 de 8 de mayo de 2006, mediante el cual se crea la Comisión Organizadora de las actividades culturales orientadas a resaltar el día de la Etnia Negra de Panamá el 30 de mayo
- ✓ Decreto Ejecutivo No. 116 de 29 de mayo de 2007, por el cual se crea el Consejo Nacional de la Etnia Negra dependiente del Ministerio de la Presidencia.
- ✓ Ley 71 de 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).
- ✓ Ley 79 de noviembre de 2011. Que establece del Delito de Trata y otros delitos conexos.
- ✓ Decreto Ejecutivo 244 de 18 de diciembre de 2012. Que aprueba la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para la Mujer. (PPIOM)
- ✓ Ley 7 de 5 de marzo de 2013, que establece el marco para la esterilización femenina.
- ✓ Ley 82 de 24 de octubre de 2013. Que adopta medidas de Prevención contra la Violencia hacia las Mujeres, reforma el Código Penal para Tipificar el Femicidio y Sancionar los hechos de Violencia contra la Mujer.
- ✓ Ley 64 de 6 de diciembre de 2016, “Crea la Secretaria Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños”.
- ✓ Ley 7 de 14 de febrero de 2018 “Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones”.

#### **IV. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES AFRODESCENDIENTES: UN DERECHO INCUMPLIDO**

Los derechos contemplados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (CEDAW), ratificada mediante la Ley 4 en 1981, su Protocolo Facultativo, ratificado a través de la Ley 17 de 2001, y la Ley 4 de 1999, han sido importantes para las mujeres, pero en su implementación, para las mujeres afrodescendientes en Panamá, es un derecho incumplido.

Si bien, hemos contado con varias generaciones de derechos humanos, y civiles y políticos, económicos, sociales, culturales, de justicia, paz, solidaridad, de los pueblos; es importante señalar, que si bien con cada legislación, se busca proteger un bien jurídico, centrado en el bienestar de los seres humanos, los Estados aluden a todos los demás instrumentos existentes, atendiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, obviamente, no se trata de nuevos derechos humanos para las personas de la etnia negra, sino que ante la persistente discriminación, especialmente de las mujeres, los Estados debieron adoptar normas vinculantes para garantizar sus derechos, así como se ha venido logrando para personas con discapacidad, pueblos indígenas, expresando reiteradamente que son grupos vulnerables que el Estado debe garantizarle precisamente todos sus derechos humanos.

No obstante, es con la CEDAW, que existe obligación para que los Estados garanticen los derechos humanos de las mujeres; no obstante, en Panamá las brechas de desigualdad de género son una realidad (INAMU, 2013); las necesidades básicas siguen sin ser atendidas, reciben precarios servicios básicos, limitaciones en el acceso a altos niveles educativos, deserción escolar, embarazos en adolescentes, hogares con jefatura femenina, viviendas en áreas con graves problemas de insalubridad, hacinamiento habitacional y mujeres con pocos ingresos, segregadas a las labores de servicios, extensivos del trabajo doméstico, como señalan los datos del V Informe Nacional Clara González, sobre la Situación de la Mujer en Panamá. (INAMU, 2013).

Se debe agregar que de acuerdo a los informes sobre los avances para la eliminación de la discriminación racial, en la recomendación N° 9; plantean la persistencia de la discriminación racial y que sus causas históricas han provocado la marginación, pobreza y vulnerabilidad de los afro panameños y los pueblos indígenas, asimismo la ausencia de una disposición general que prohíba la discriminación por motivos de raza. Y en la N° 11 señala que también preocupan al Comité, las causas estructurales que perpetúan la discriminación y la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo, incluso en las esferas del empleo, la vivienda y la educación. (Informe de Panamá sobre la Convención para la eliminación de la discriminación racial, 2010).

En este mismo sentido, durante el examen de los informes periódicos de Panamá (MIDES-INAMU, 2010), en su recomendación No. 43, insta al Estado Panameño, para que mejore el acceso a los servicios de salud para todas las mujeres en particular para los grupos de mujeres más vulnerables como son las indígenas y las afrodescendientes. De igual

forma en la recomendación No. 53 insiste en que el Estado debe prestar especial atención a los datos desagregados por sexo, especialmente sobre las mujeres más vulnerables, que se convierte en una limitación cuando se realizan las investigaciones.

A pesar del Programa y los compromisos de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, donde se aprueba la Declaración y Plataforma de Acción de Durban, en el 2001, y posteriormente en la Conferencia de Examen de Durban en el 2009, que fue adoptada por los Estados; no se ha logrado dar el salto cualitativo para que asuman el compromiso de enfrentar una lucha frontal contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. (Declaración y Programa de Acción de Durban, 2002).

Las leyes para la igualdad, en lo formal han tenido un importante impacto para el avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en general, pero tropieza con la inexistencia de políticas públicas que incorporen en su diversidad las necesidades de las mujeres, que dan por resultado un impacto diferenciado, que no ha logrado eliminar la discriminación étnica, particularmente si eres afrodescendiente o indígena, porque *“La desigualdad es una de las características principales de la región latinoamericana, que se expresa en el acceso diferente a los recursos según el origen socioeconómico, el género, la etnia, la localización espacial y la edad. Ante su persistencia es preciso reorientar los patrones de desarrollo...”* (Arraigada, 2007).

Contamos en Panamá, con un amplio ordenamiento jurídico para promover la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, donde se establece como principios la prohibición de toda discriminación basada en el sexo; igualdad ante la Ley, y los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política; se obliga al Estado a la aplicación de las leyes garantizando los derechos humanos, la equidad y la justicia ratificados en distintos convenios, conferencias y declaraciones internacionales. (Méndez Illueca, 2016).

Esta legislación para la igualdad establece un marco de derechos que a través de sus reglamentación en el Decreto Ejecutivo No.53 de junio de 2002, permite que se produzcan algunos avances, en términos de creación de oficinas gubernamentales, adopción de planes nacionales, diagnósticos e investigaciones, publicación de la situación de las mujeres, inclusión de algunas estadísticas con perspectivas de género, lo que tiene importantes impactos en la vida de las mujeres. (Ungo, 2008).

La creación del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA), mediante el Decreto Ejecutivo No.89 de 13 de noviembre de 2002, adscrita a la Contraloría General de la República, ofrece una base de datos con información sobre la situación de las mujeres, en coordinación con el INAMU; no obstante, su actualización es parte de los problemas para la toma de decisiones, al no tener estadísticas desagregadas por razón de la etnia, es una limitación para evidenciar la brecha de desigualdad de las mujeres afrodescendientes y proponer políticas públicas, con acciones afirmativas para el avance de las mujeres.

En cuanto a la legislación para la prevención de la Violencia hacia la mujer en todas sus formas, (física, psicológica, económica, patrimonial, mediática, política, institucional y comunitaria), se han dado avances a nivel internacional y nacional, pero aún falta mucho para que en nuestro país todas las instituciones ejerzan sus funciones de prevención, y se consoliden los mecanismos de prevención y protección a las mujeres, acceso a la justicia con enfoque de género y etnia, así como la eliminación de estereotipos sexistas, entre otras. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2010).

La creación del Instituto Nacional de la Mujer, (INAMU) mediante la Ley 71 de 2008, entra en vigencia el 31 de marzo del 2009, como entidad autónoma rectora de género del Estado y coordinador de las Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Se inicia su organización técnica y administrativa, una vez concluido el proceso de convocatoria pública para seleccionar a su directora, en base a los requisitos y procedimientos de Ley, correspondiendo al Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), la selección de una terna, que se remite al órgano Ejecutivo, para la designación, que debe ser ratificado por la Asamblea Nacional, según lo dispone la propia ley 71.

Entre sus obligaciones como Mecanismo Nacional, se encuentra como prioridad institucional de acuerdo a sus fines y objetivos, el diseño y la aprobación de la PPIOM y el implementar y velar por la aplicación de la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades de 1999, lo que es relevante porque esta Ley y su reglamentación, establecen derechos mínimos de las mujeres Afrodescendientes, que el Estado Panameño debía darle cumplimiento.

No podemos seguir postergando los cambios sociales para la igualdad, hay que darle coherencia política y ética a la norma y a la práctica, en lo público y privado, para dismantelar el patriarcado y compartir el poder con las mujeres y forjar un modelo de democracia de ciudadanía sustantiva y paritaria.

El capítulo VI de la Ley 4 de 1999, se refiere a la Mujer Afropanameña y en el artículo 27, define la Política Pública que el Estado establecerá para promover la Igualdad de Oportunidades para las mujeres afropanameñas, en cinco temas específicos:

1. Eliminar los prejuicios y estereotipos raciales, en contenidos, textos y programas educativos.
2. Promover los valores y prácticas culturales, e la educación formal y no formal
3. Fomentar el estudio de las raíces e historia
4. Crear mecanismos para denunciar la discriminación racial
5. Investigar manifestaciones y prácticas racistas que atenten contra la dignidad y derechos de las mujeres afropanameñas.

Próximo a cumplirse 20 años de la adopción de la ley 4 de Igualdad de Oportunidades, debemos reconocer que estamos frente al incumplimiento de los derechos de las mujeres afrodescendientes contemplados en esta Ley; todavía persisten los estereotipos, siguen invisibles las raíces e historia en la educación y no se investigan, ni sancionan las prácticas racistas.

En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas a través del (Atlas Social de Panamá, 2013), expone las principales características de socioeconómicas de la población afrodescendiente, entre otros aspectos sobre la población, señala que en materia de vivienda, el 2.8% u 8,536 personas afrodescendientes, vivían en casas o edificios condenados, estructuras que representan un peligro para la seguridad y la salud de las personas que las habitan.

La mayoría de estos se encontraban en la provincia de Colón, y en el tema de educación en comparación con otros grupos. Se observaron menores tasas de cobertura para la de más de 19 años, que es la población que asiste a recibir enseñanza universitaria y de postgrado y en relación al mercado laboral además de las brechas salariales, hay desigualdad por razones de género, señalando que por sexo, la tasa de actividad de los hombres (75.9%) fue mayor que la reportada para las mujeres (52.9%) afrodescendientes, a pesar de que más mujeres alcanzan más años de escolaridad.

En este sentido, sobre las condiciones de persistente discriminación de las afrodescendientes, se refiere el Comité de la CEDAW, al presentar recomendaciones al Estado Panameño en el 2010; así el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus observaciones finales

Derechos de las mujeres afrodescendientes en Panamá: una agenda pendiente al Estado Panameño, en el 76° periodo de sesiones, donde reiteran la persistente discriminación hacia las mujeres afrodescendientes e indígenas, y la falta de datos estadísticos desagregados para evaluar los avances, que es una falencia grave que debe ser atendida como prioridad para poder validar científicamente las transformaciones que se demandan por parte de la población afrodescendiente, particularmente para las mujeres.

La Política Pública de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, (PPIOM), retoma las demandas de las mujeres panameñas, especialmente de las afropanameñas e indígenas y sus derechos, en un proceso participativo e inclusivo, desde la diversidad de mujeres. (INAMU, 2012).

Fue un largo e importante proceso donde se llegó a provincias y comarcas, en momentos difíciles que iniciaba la nueva institucionalidad, donde se dependió en gran medida del apoyo de las organizaciones de mujeres, de alianzas y la cooperación en los proyectos y programas que se presentaron a los organismos internacionales, porque el presupuesto propio se logra hasta el 2010; y durante el periodo no superó los 2 millones de balboas, pero no fue óbice para que desde sus inicios se fueran sentando las bases para que a partir de las demandas de las mujeres, su participación y los derechos contemplados en el ordenamiento jurídico se decidieran los ejes.

Se consulta a más de 300 mujeres de todos los sectores a nivel nacional, y posteriormente grupos focales con las organizaciones de mujeres, donde fue determinante los aportes de las mujeres afrodescendientes de las distintas organizaciones y redes, que concluye con la aprobación de los 17 ejes de la Política Pública; sustentada en todos los derechos humanos, las experiencias previas en la región, así como los lineamientos estratégicos emanados del Consejo Nacional de la Mujer, integrado por representativas lideresas de las organizaciones de Panamá.

Es importante destacar que, en la elaboración de la PPIOM, participaron feministas y representantes del movimiento de mujeres<sup>4</sup>, representantes del Estado<sup>5</sup> y desde las organizaciones internacionales<sup>6</sup>; bajo la coordinación técnica y el compromiso de la Directora General del

---

4 Urania Ungo, Mariela Arce, Sonia Henríquez, Aleyda Terán, Olga Cárdenas, Cecilia Moreno, Bertha Vargas, Alicia Franco, Elia López de Tulipano, Rosina Pérez, Migdalia Miranda, Claude Verges, Nelva Reyes, Jennifer Delgado, Vielka Abrego, Nilda Moreno, Esilda Abrego, Rosabel Vergara, Margarita Guerra, Elena Pinto, Alibel Pizarro, Nixia Tirado, Dalys Pérez, Juana Camargo, Nelva Reyes, Angela Russo, Joyce Araujo, Gilma de León, Juana Cooke, Carmen Antony

5 Cristina Quiel, Judith Cossú, Luzmila de Young, Deysi Vega, Noemí Castillo

6 Laura Flores, Marcela Suazo (Representante UNFPA) y Dayanara Zalazar; Moni Pizani, (ONU mujeres), Rosa Beltrán (Coordinadora General de la AECID)

INAMU. De igual manera, contó con el acompañamiento de consultoras<sup>7</sup>, permitiendo que la PPIOM, integrará los temas relevantes para lograr las transformaciones que permitan la eliminación de la desigualdad y la discriminación. (Montenegro, 2014).

La misma fue aprobada por el Decreto Ejecutivo 244 de diciembre de 2012 y tiene entre sus objetivos estratégicos los siguientes:

- Prohibición de toda discriminación basada en el sexo, igualdad ante la ley y los derechos constitucionales, individuales, sociales políticos, económicos y culturales.
- Equidad, justicia y respeto a la vida e integridad de las personas, sus derechos humanos, consagrados en la Constitución, en las normas nacionales, convenciones y declaraciones internacionales ratificadas por el Estado panameño.
- Acabar con las desigualdades entre hombres y mujeres, que el hecho de ser mujer no signifique tener menos oportunidades.
- Promover cambios estructurales y culturales para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

La adopción de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades, para las Mujeres, contempla 17 ejes temáticos saber: Ambiente, Medios de Comunicación, Equidad Jurídica, Derechos Humanos de las Mujeres, Educación, Cultura y Deportes, Mujer y Familia, Migración, Trata y Privadas de Libertad, Participación Ciudadana y Política, Salud, Economía, Pobreza y Trabajo, Violencia Contra la Mujer, Vivienda, Presupuesto Sensible al Género, Estadística y Censo, Grupos de Poblaciones: Indígenas, Rurales, Afrodescendientes y Mujeres con Discapacidad, Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC'S) para la Equidad de Género.

Las normas jurídicas, deben permitir transformar las estructuras de la discriminación; pero se requiere divulgar la legislación y exigir su cumplimiento, si bien es cierto, que en este tema es parte de las responsabilidades del mecanismo nacional de las mujeres, y la nueva institucionalidad para la población afropanameña, no menos cierto, es que las organizaciones de mujeres, los movimientos sociales y toda la sociedad deben participar y hacer veeduría social, para que estos derechos humanos de las mujeres afrodescendientes, que son conquistas de generaciones de mujeres y hombres solidarios, no tengan retrocesos y el Estado responda a sus compromisos.

---

<sup>7</sup> Yolanda Marco, Xiomara Rodríguez.

Las políticas públicas, permiten avanzar la agenda de derechos de las mujeres, pero las transformaciones culturales y estructurales, ameritan cambios profundos en todos los niveles, son problemas complejos y en un país donde en cada periodo de gobierno cada quien quiere responder a otros intereses, es más difícil eliminar las brechas de desigualdad de género y la eliminación de la discriminación por razones étnicas.

## **V. LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO DE LA POBLACION AFROPANAMEÑA**

Las demandas permanentes por la defensa de los derechos humanos realizada por las organizaciones de mujeres afrodescendientes y redes, permitieron abrir espacios para el reconocimiento de sus derechos para participar y debatir la discriminación o violencia de género, (negras, indígenas, migrantes, con discapacidad, entre otras), porque las políticas no son neutras, afectan indistintamente a las personas, no es lo mismo ser mujer, o cargar otras discriminaciones como ser negra, discapacitada, pobre o adulta mayor; cada una se ve impactada según su condición y posición en la sociedad.

Sobre esta noción de neutralidad de la norma, los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se ha reiterado que, el Concepto de la Discriminación indirecta (...) implica que una norma o práctica aparentemente neutra, tiene repercusiones particularmente negativas en una persona o grupo con unas características determinadas...una ley que se aplique con imparcialidad puede tener un efecto discriminatorio sino se toman en consideración las circunstancias particulares de las personas a las que se aplique. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

La diversidad de las mujeres, sus problemas, sueños y aspiraciones, requieren de múltiples respuestas, desde un enfoque de género, étnico y de derechos humanos, que atienda su realidad y las condiciones sociales, políticas y económicas, por ello la voz de las mujeres negras debe estar presente en las tomas de decisiones.

Desde la ratificación de la CEDAW en 1981 y su Protocolo Facultativo del 2001, y la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing, se establece el compromiso de los Estados de crear Mecanismos de la Mujer, como instancias para coordinar y promover las PPIOM y su cumplimiento.

En todos estos escenarios, fueron relevante los aportes de las mujeres, a esta agenda de igualdad que se fortalece a partir de Durham, y que se le da seguimiento por las organizaciones en foros como el Seminario Diálogo

entre Mujeres de las Américas contra el Racismo y todas las Formas de Discriminación del 2006; el Foro de la Sociedad Civil de las Américas y en las Conferencias y Cumbres de Mujeres Afrodescendientes del 2008; las Conferencias Internacionales para la Mujer de América Latina y el Caribe, 2010- 2013, (CEPAL), que amplía la presencia de mujeres líderes en las asambleas de Sociedad Civil con declaraciones significativas de demandas de derechos, con el activismo de redes de amplia trayectoria como la Red de Mujeres Afrocaribeñas y Afro latinoamericanas; la Alianza Estratégica de Afrodescendientes de América Latina y el Caribe, la Organización Negra Centroamericana (ONECA) creada desde 1995, la Redes de Mujeres Afro Panameñas (REMAP) y la Diáspora, el Centro de la Mujer Panameña, entre otras.

Después de cinco años de haberse adoptado el día Nacional de la Etnia Negra, el Estado en el marco de esta fecha, reconoce las demandas de la población de la etnia negra, de que se adopte un Plan de Acción y mediante el Decreto Ejecutivo No 124 de 27 de mayo de 2005, crea la “Comisión Especial para la Elaboración de un Plan de Acción que garantice la inclusión plena para la etnia negra en la sociedad panameña”, esto permitió poner en la agenda pública del debate el tema de la discriminación hacia la población afrodescendiente.

Dos años después, en el 2007, se crea el Consejo Nacional de la Etnia Negra y la Secretaria Ejecutiva en adscrita al Ministerio de la Presidencia, constituyó un paso en las acciones del Estado para cumplir compromisos internacionales de derechos humanos y las reclamaciones de los afrodescendientes en Panamá, sin embargo, no se le dotó del poder y autonomía necesaria, para llenar las expectativas para garantizar los derechos de las mujeres afrodescendientes y velar por el cumplimiento de la normativa existente.

El Decreto Ejecutivo No.116 de 29 de mayo de 2007, que crea este Consejo Nacional de la Etnia Negra, le da las funciones de organismo consultivo y asesor para la promoción de y desarrollo de los mecanismos de reconocimientos e integración igualitaria de la etnia negra, Es integrado por 17 miembros, con sus suplentes, por un periodo de 4 años, prorrogables, y sus servicios son ad-honorem. (13 de las organizaciones de sociedad civil y cuatro del Estado).

Por su parte las funciones establecidas para la Secretaria Ejecutiva, en el Decreto Ejecutivo 116, es el de velar por la buena marcha de las reuniones, las actividades del Consejo, el seguimiento a los acuerdos y servir de soporte técnico y administrativo.

Bajo la estructura dependiente del órgano Ejecutivo, miembros Ad-Honorem, sin presupuesto propio, con funciones y competencias como instancia consultiva y asesora, difícilmente, no se podría esperar que ni el Consejo, ni mucho menos la Secretaria Ejecutiva, tuviesen las herramientas para lograr políticas públicas para la igualdad de oportunidades para las mujeres afrodescendientes, y garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos para la etnia negra.

Aunque se hace alusión entre las funciones a promover la eliminación de cualquier práctica discriminatoria contra la comunidad afropanameña o cualquiera de sus miembros. No obstante, hay que reconocer los esfuerzos de los destacados representantes de la etnia negra en este consejo que permitió visibilizar la problemática y articular sus demandas con otros actores de la sociedad panameña, para avanzar en la agenda de derechos para la población afrodescendiente.

Impulsar algunas actividades culturales para resaltar la etnia negra y articular esfuerzos entre las organizaciones para continuar luchando por sus reivindicaciones, da frutos, muestra de ello fue lograr el respaldo de toda la sociedad para que las niñas puedan utilizar las trenzas, como parte de la expresión cultural de la etnia afrodescendiente, en los centros escolares.

La participación de las organizaciones afrodescendientes, en el Consejo Nacional propició la exposición pública de la situación de exclusión, pobreza y estereotipos discriminatorios y fortalecer los espacios de sociedad civil para seguir con las demandas insatisfechas.

Con la entrada en vigencia de la Ley 64 de 2016, que crea la Secretaria Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), se concreta el esfuerzo de las distintas expresiones de las organizaciones afrodescendientes, de las mujeres y sus líderes, de tener una institucionalidad rectora para velar por el cumplimiento, protección y garantía del pleno disfrute de los derechos humanos, en condiciones de igualdad, equidad, justicia social. Sin embargo, se requiere de mayor fortalecimiento a esta institución para que pueda cumplir a cabalidad su responsabilidad.

La SENADAP, está adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, y según el artículo 1, es responsable de dirigir y ejecutar la política pública de inclusión social de las personas afropanameñas, en todo el territorio nacional.

Esta ley, no establece de forma taxativa, que se trate de una entidad autónoma, descentralizada, con personería jurídica, como tampoco establece objetivos, fines, principios rectores, funciones institucionales,

definiciones, ni se indica que es el ente asesor del Estado en materia de los derechos de los pueblos afrodescendientes, como tampoco se alude en ninguno de sus 20 artículos, la función de promover y garantizar los derechos humanos de las mujeres afrodescendientes, las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas.

En el artículo 11 de la Ley 64, se establecen las funciones de la directora general, destacándose que existe un mandato de mantener amplia y permanente comunicación y consultas periódicas con los diversos representantes del movimiento social afropanameño, lo que facilita la interlocución con representantes de la sociedad civil y un trabajo coordinado en el diseño e implementación de la agenda de derechos humanos para las mujeres afrodescendientes.

Tener una institucionalidad para el desarrollo de los pueblos afropanameños, permitirá abrir el debate en la construcción de dichos planes y políticas, incorporando las necesidades diferenciadas de las mujeres afrodescendientes, y la construcción de la nueva agenda para el desarrollo sostenible alineada al cumplimiento de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (17 ODS), al 2030, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015, que veremos más adelante.

Sin duda que este proceso es complejo y un reto para su primera Directora, una panameña, joven, afrodescendientes de reconocida trayectoria profesional con capacidad, méritos, y activista de derechos humanos, que viene realizando sus acciones abierta a la participación ciudadana y con miras a fortalecer a las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, lo que vislumbra un marco esperanzador para adoptar e implementar políticas públicas para las y los afrodescendientes.

## **VI. CONSTRUYENDO LA AGENDA PENDIENTE.**

En América Latina y el Caribe encontramos una diversidad étnica, territorial y cultural, con profundas desigualdades, debilidad institucional, transición demográfica; a la vez, contamos con un patrimonio natural, cuya protección garantiza un equilibrio entre el ambiente y las personas. No obstante, es preocupante que, a pesar de las obligaciones de los Estados de garantizarlos, es constante la grave violación a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos. (Herrera, 2015).

La Asamblea General de la ONU adoptó por consenso la Resolución 68/237, que Proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes

Derechos de las mujeres afrodescendientes en Panamá: una agenda pendiente desde el primero de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2024. El lema es: “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”, se centra en la protección de las personas de descendencia africana, en la que se reconoce “que en pleno Siglo XXI viven aún millones de personas de descendencia africana (piel oscura, cabellos rizados, pómulos salientes, labios gruesos) bajo diversas formas de racismo, discriminación, xenofobia e intolerancia heredadas de un pasado colonial, que violan sus derechos humanos.” (ONU, 2015).

Adoptar las líneas estrategias, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres afrodescendientes, es retomar las demandas de siempre e incorporar otras nuevas, en un contexto donde el patriarcado reproduce la discriminación; empero, se han logrado consolidar más espacios de organizaciones afrodescendientes, que amplían el marco de los derechos humanos para la eliminación de la discriminación racial, que de forma amplia adoptan principios y reconocen derechos.

Hoy se cuenta con una institucionalidad, que sin duda tendrá grandes desafíos, antes los complejos y persistentes problemas, y requerirá del acompañamiento social como responsable de promover e implementa las políticas públicas para eliminar estas discriminaciones y desigualdades históricas.

Una agenda estratégica humana y transformadora, exige no solo la revisión de los instrumentos de derechos humanos, que son esenciales para la implementación de políticas sociales, sino la participación de las y los líderes de la sociedad afrodescendiente en las reformas profundas que se requieren en la concepción del Estado, aspectos culturales y estructurales que más que traducirse en respeto a los derechos de las personas afrodescendientes, perpetúan las discriminaciones.

Estamos en los albores de dos hechos importantes un próximo torneo electoral, donde los candidatos deben comprometerse a cumplir con los derechos de la población afrodescendiente; y por otro lado el próximo censo electoral que debe superar los sesgos que fueron tan cuestionados por la sociedad, por el modelo de instrumento y el procedimiento de los censos de recabar la información para saber si las personas se consideran o no afrodescendientes.

Es necesario, tener presente que los Estados en este decenio de los afrodescendientes, al 2014, se han comprometido con implementar políticas y programas de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a que se enfrentan los afrodescendientes, prestando especial atención a la situación de las mujeres, las niñas y jóvenes,

incluyendo 4 áreas principales, como el reconocimiento, la justicia, el desarrollo y la eliminación de las formas múltiples de discriminación.

Construir la Agenda pendiente de derechos para las Mujeres Afrodescendientes, requiere de un nuevo pacto social, desde las necesidades y aspiraciones de las personas, con las personas y para las personas, con líneas estratégicas básicas para la elaboración, que sea integral, participativa, incluyente, con perspectiva de género, democrática, desde una visión de Estado.

Después del examen de las normativas, compromisos internacionales y las distintas demandas de las organizaciones en Panamá, destacamos las siguientes:

- ✓ Fortalecer a SENADAP, como institución rectora de las políticas públicas para la población afrodescendiente.
- ✓ Realizar un diagnóstico de la situación de las mujeres afrodescendientes, que contemple los distintos ámbitos de sus derechos humanos, sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, en la ciencia y tecnología,
- ✓ Establecer un plan de incidencia que incorpore alianzas con otras organizaciones de mujeres y movimientos sociales, promover los derechos de las mujeres afrodescendientes, eliminar la discriminación, prevenir las violencias contra las mujeres.
- ✓ Promover mayores oportunidades de reconocimiento de las mujeres afrodescendientes en los cargos de toma de decisiones y directivos a nivel público y privado.
- ✓ Incorporar programas de empoderamiento económico para las mujeres afrodescendientes, especialmente del ámbito rural.
- ✓ Realizar campañas permanentes para concienciar a la población sobre las distintas formas de discriminación, contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.
- ✓ Promover investigaciones para identificar cuál es la percepción de discriminación en la comunidad y adoptar acciones para erradicarlas.
- ✓ Impulsar el cumplimiento de la Transversalidad del enfoque de género y por razones étnicas en las políticas sociales y económicas en lo nacional y en los planes de desarrollo local de la descentralización.
- ✓ Establecer un enfoque inclusivo, en las inversiones públicas y en la asignación de presupuestos para la atención integral de las poblaciones afrodescendientes.

- ✓ Capacitar a las organizaciones de mujeres, sociedad civil e instituciones en las normas legales sobre los derechos de las mujeres afrodescendientes, incluyendo al gobierno local. Es necesario crear conciencia y difundir las normas jurídicas de derechos humanos, que sin duda son importantes para el avance de los derechos de las mujeres, pero por sí solos no producen los cambios sociales, políticos, económicos, culturales; se requiere implementarlos, de voluntad política, que se conviertan en acciones integrales para el bienestar de las personas; de allí que la participación ciudadana es fundamental para exigir su cumplimiento, el cambio social va de la mano de poder sustentar los derechos, para que se eliminen las desigualdades.
- ✓ Inclusión de la obligación de incluir en los textos educativos la historia de la influencia y aportes de la etnia negra en Panamá, y recuperación de la herencia africana (peinados, danzas, ropa, comidas, idiomas, entre otros)
- ✓ Visibilizar y apoyar las mujeres afrodescendientes dentro y fuera de las organizaciones, que se destacan en las ciencias, las artes, la economía, la política, la empresarialidad, el deporte, y el trabajo comunitario.
- ✓ Promover investigaciones para visibilizar la desigualdad y el racismo en el marco de los DDHH.
- ✓ Fortalecer las redes en lo local, nacional, regional y continental entre las mujeres afrodescendientes.
- ✓ Incorporación de variables de etnia en el sistema estadístico nacional y del trabajo de las organizaciones.
- ✓ Construcción de agendas propias a nivel municipal que contemple la diversidad, con espacios permanentes de interlocución institucionales y políticos, para ampliar su capacidad de acción, desde una perspectiva de encuentro entre género y raza con el Estado.
- ✓ Impulsar compromisos de políticas públicas para las mujeres afrodescendientes en los contextos electorales.
- ✓ Fortalecer las organizaciones y los espacios de debate con la activa participación de la academia y centros de investigación social, para orientar en la adopción de la agenda de derechos de las mujeres afrodescendientes.
- ✓ Revisar la legislación existente para adecuarla a los derechos de los pueblos afrodescendientes y articular su cumplimiento con la institucionalidad de la SENADAP.

## CONCLUSIONES

- ✓ Las normas de derechos humanos vigentes en Panamá, contemplan la eliminación de todas las formas de discriminación por razones étnicas, pero en su implementación existe una deuda inaceptable en el ejercicio efectivo por parte de las mujeres afrodescendientes, y siguen siendo víctimas de condiciones de desigualdad y marginación, estereotipos por su origen étnico, que impiden el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, según lo registra el Atlas Social del MEF, los Informes Nacionales Clara González, de la Situación de la Mujer en Panamá y las recomendaciones finales al Estado Panameño por el Comité de la CEDAW y el Comité de la Convención sobre la Discriminación Racial.
- ✓ Las organizaciones de mujeres afrodescendientes, son actoras protagónicas de los cambios sociales, a través de la adopción de legislación en sus países, para la igualdad de oportunidades a las mujeres y la articulación en espacios de encuentros nacionales, regionales e internacionales y en Panamá, deben ser parte de la toma de decisiones que directa o indirectamente pueda afectar sus derechos humanos, con una apuesta en común como población, más allá de los objetivos de sus organizaciones.
- ✓ Panamá, tiene un marco jurídico para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres afrodescendientes, a pesar que debe hacer una revisión de sus contenidos para eliminar cualquier práctica discriminatoria “de jure o de facto”, debe plantearse la sociedad que queremos desde el análisis y debate de las líneas estratégicas para la adopción de la nueva Agenda de género para las mujeres afrodescendientes.
- ✓ Entre la legislación relevante de derechos humanos, tenemos la Ley 4 de 1999, por el cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las mujeres, el Decreto Ejecutivo 244 de 2012, que aprueba la Política Pública para la Igualdad de Oportunidades para la Mujer, y su reglamento; la Ley 82 de 2013 que tipifica el Femicidio, la Ley 64 de 2016, que crea la SENADAP; el Decreto Ejecutivo No. 116 de 29 de mayo de 2007, por el cual se crea el Consejo Nacional de la Etnia Negra dependiente del Ministerio de la Presidencia; y en el plano internacional, La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing, el Plan de Acción de Durban y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- ✓ La Secretaria Nacional para el Desarrollo de los Afro Panameños, (SENADAP), es una de las instituciones rectoras fundamentales en el tema de los afrodescendientes, su reciente creación, requiere del acompañamiento y apoyo de las organizaciones afrodescendientes para su fortalecimiento, para que pueda lograr sus objetivos y funciones, con políticas públicas que garanticen los derechos humanos, eliminen las diferentes formas de exclusión y la discriminación por razones étnicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arraigada, I. (2007). Cambios de las políticas sociales de género y familia. En G. Zarembeg, Políticas sociales y género, la institucionalización, Tomo I, pp. 33-68. México: FLACSO México.
- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (1981). Ley 4 de 1981. *Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)*. Panamá.
- Beijing, D. d. (1996). Los Derechos Humanos. En Instituto de la *Mujer, Declaración de Beijing y plataforma para la acción*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Cedeño Alvarado, E. (2003). “40% indígenas +33% negros+27 blancos. =población panameña”. Panamá América. Variedades. 2 de marzo.
- Contraloría General de la República de Panamá. (2010). “Censo de población y vivienda”. *Datos de la población afrodescendiente*. INEC. Panamá.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro)-vs-Costa Rica. Sentencia del 28 de noviembre de 2012. Serie. C-257.Párrafo 286. CIDH. San José.

Herrera, L. C. (2015). "La nueva agenda de derechos humanos para la igualdad y el desarrollo humano sostenible". *Investigación y Pensamiento Crítico*, (3), 38-61.

Instituto Nacional de la Mujer de España. (1996). *Declaración de Beijing y plataforma para la acción*. IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres. *Derechos Humanos*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Instituto Nacional de la Mujer de Panamá. (2011). *Normativa nacional e internacional para el adelanto de las mujeres*. INAMU/UNFPA. Panamá.

Instituto Nacional de la Mujer de Panamá. (2012). "Política pública de igualdad de oportunidades para la mujer (PPIOM)". INAMU. Panamá.

Instituto Nacional de la Mujer de Panamá. (2013). *V informe nacional Clara Gonzalez: "Situación de la Mujer en Panamá" (2008-2010)*. MIDES/INAMU/UNFPA. Panamá.

Méndez Illueca, H. (2016). *Legislación relativa a las mujeres de la República de Panamá*. Sibauste. Panamá.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Instituto Nacional de la Mujer de Panamá. (2010). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de la República de Panamá*. Sistema de Naciones Unidas de Panamá. Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2013). *Atlas Social de Panamá*. MEF. Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). "Atlas social de Panamá."

Derechos de las mujeres afrodescendientes en Panamá: una agenda pendiente  
*Principales características socioeconómicas de la población afrodescendiente*. MEF. Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2014). *Atlas social. Principales características socioeconómicas de la población afrodescendiente*. Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá.

Montenegro, M. (2014). *“Informe técnico-administrativo de gestión 2009-2014”*. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Panamá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC. (2010). *“Instrumentos internacionales a favor de los derechos de las mujeres”*. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Programa Conjunto de Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz. Panamá.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2002). *Declaración y programa de acción de Durban*. OACNUD. Colombia.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *“Declaración y Plan de Acción de Durban”*. Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. OACNUD. Colombia.

ONU. *Informe de Panamá sobre la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial*. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el Artículo 9 de la Convención para la Eliminación de la Discriminación

MARKELDA MONTENEGRO Y LUIS C. HERRERA  
Racial. ONU. Nueva York.

ONU. (2015). Resolución 68/237, de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Proclamación del decenio internacional de los afrodescendientes 2015-2024”. ONU. Nueva York.

UNIFEM. (2009). “Camino a la igualdad de género”. *CEDAW, Beijing y los ODM*. ONU. México.

Ungo, U. (2008), “Análisis sobre el impacto de las leyes de igualdad en América Latina en materia de legislación, políticas públicas e Institucionalidad. Los casos de Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras y Colombia.” *Análisis sobre el impacto de las leyes de igualdad en Panamá, en los ámbitos de la legislación, políticas públicas e institucionalidad*. IIDH. San José. Pág.26, 32,36 y 40.

Ungo, U. (2008). Análisis del impacto de las leyes de igualdad en Panamá, en los ámbitos de la legislación, políticas públicas e institucionalidad. En I. Torres, IIDH, análisis sobre el Impacto de las Leyes de Igualdad en América Latina en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad. Los casos de Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras y Colombia”. IIDH. San José.