



Organización
Internacional
del Trabajo

► Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas

Estudio basado en investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala



▶ **Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas**

Estudio basado en investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas: Estudio basado en investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala

ISBN 978-92-2-034230-5 (web pdf)

Publicado también en:

- Francés: *Étudier et affronter les obstacles à la participation et à l'organisation des femmes autochtones: Étude fondée sur la recherche qualitative menée au Bangladesh, dans l'État plurinational de Bolivie, au Cameroun et au Guatemala* (ISBN 978-92-2-034231-2 (web pdf)), Genève, 2021;
- Inglés: *Exploring and tackling barriers to indigenous women's participation and organization: A study based on qualitative research in Bangladesh, the Plurinational State of Bolivia, Cameroon and Guatemala* (ISBN 978-92-2-034229-9 (web pdf)), Geneva, 2021.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio www.ilo.org/publns.

Diseño en Francia, MAS

Impreso en Suiza, REP

► Prefacio

Las mujeres indígenas de todo el mundo están alzando sus voces exigiendo el respeto de sus derechos, identidades y aspiraciones. Señalan a la atención la exclusión, la discriminación y la violencia de que son objeto, al tiempo que insisten en su papel de actores y agentes del cambio. Un reciente informe de la OIT ofrece pruebas flagrantes de las grandes brechas socioeconómicas que afectan a las mujeres indígenas a escala mundial.¹

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y la estrategia para la acción relativa a los pueblos indígenas y tribales se centran en la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres indígenas y hacen hincapié en su participación en la adopción de decisiones como un factor esencial para hacer frente a la discriminación y la desigualdad. En este contexto, el presente estudio trata de analizar las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas. Una mejor comprensión de esas barreras puede servir de base para futuras medidas destinadas a hacer frente a la persistente y compleja discriminación por motivos de género y origen étnico que sufren las mujeres indígenas. La adopción de medidas en este ámbito es aún más urgente en el contexto de la pandemia de COVID-19.²

El estudio es el resultado de un proyecto de investigación llevado a cabo por la OIT con el apoyo de la Agencia Sueca Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA). La idea surgió de la labor llevada a cabo por la OIT con las mujeres indígenas en relación con el acceso al trabajo decente en los últimos años, con el apoyo de SIDA.. Agradecemos a las numerosas mujeres indígenas que hayan accedido a compartir su tiempo, perspectivas y experiencias, que son la base del estudio. Somos conscientes de la esperanza que albergan de que esta iniciativa dé lugar a la adopción de medidas concretas. También estamos agradecidos a los representantes de los mandantes tripartitos de la OIT que asistieron a los talleres nacionales de validación. Confiamos en que este estudio contribuya a hacer oír las voces de las mujeres indígenas y sirva como una fuente útil para el diálogo social y para inspirar futuras intervenciones de apoyo.

Martin Oelz

*Oficial encargado,
Servicio de Género, Igualdad, Diversidad e Inclusión*

Manuela Tomei

*Directora
Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad*

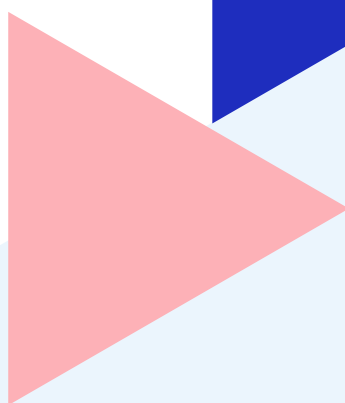
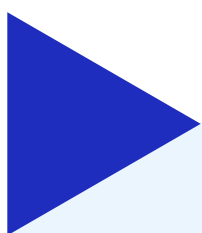
1 OIT, Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo, 2019a.

2 OIT, La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales, 2020.

► Índice

Prefacio	3
Agradecimientos	7
Resumen ejecutivo	8
Introducción	11
1.1 Las mujeres indígenas: Líderes en tiempos de cambio	12
1.2 Objetivo del estudio.....	14
1.3 Conceptos y enfoques subyacentes.....	15
1.4 Alcance, metodología y organización de las investigaciones.....	16
1.5 Aspectos de la metodología específicos de cada país	19
1.6 Limitaciones	21
Situación socioeconómica de las mujeres indígenas	23
2.1 Panorama general de la situación socioeconómica de las mujeres indígenas: datos mundiales y regionales	24
2.2 Las mujeres indígenas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala.	27
2.2.1 Contexto general.....	27
2.2.2 Los múltiples papeles de las mujeres indígenas.....	28
2.2.3 Las mujeres indígenas en el seno de sus familias y comunidades.....	29
2.2.4 Iniciativas de las mujeres indígenas para lograr una mayor participación y organización	30
Barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas: Sistematización de las conclusiones y comparación entre países	33
3.1. Barreras físicas.....	35
3.1.1. Condiciones ambientales y económicas.....	35
3.1.2. Espacios físicos de reunión	37
3.1.3. Acceso a redes de información y comunicaciones.....	38
3.2. Barreras psicológicas.....	39
3.2.1. Sensibilización y conocimientos	39
3.2.2. Competencias y aptitudes.....	40
3.2.3. Emociones y motivación.....	41
3.3. Barreras sociales.....	44
3.3.1. Normas, roles y percepciones de género.....	44
3.3.2. Discriminación, violencia, y acoso	46
3.3.3. Aspectos políticos y organizativos.....	48

Imaginando un camino a seguir	53
4.1. Barreras existentes y aspiraciones de las mujeres indígenas	54
4.2. Avances destacables	59
4.3. Un marco de acción basado en los derechos	60
4.4. Aprovechar el conocimiento y la comprensión de las barreras a las que se enfrentan las mujeres indígenas: enseñanzas para tener en cuenta en estudios futuros.....	63
Observaciones finales y recomendaciones para la adopción de medidas	65
Bibliografía.....	70
Anexo: Perfiles por país	75
Bangladesh	76
Estado Plurinacional de Bolivia.....	88
Camerún	96
Guatemala.....	104





► Agradecimientos

Las investigaciones para el informe a nivel de país fueron llevada a cabo Sobada Nasreen y Rani Yan Yan en Bangladesh; María Teresa Zegada Claure y Gabriela Canedo Vásquez en el Estado Plurinacional de Bolivia; Elise Pierrette Memong Meno Epse Mpoung en el Camerún, y Tomasa De LeFón Cabrera, Ana Lucía Chávez, Leticia Recinos, Oscar López, Juan José Méndez Barrios, Vilma Ixquiac, Skarleth Mauricio, Lorena Palacios y Dewi Rosal en Guatemala. Los resultados de las investigaciones se presentaron en talleres nacionales de validación en los que participaron mujeres indígenas, así como los mandantes de la OIT. Paola Ballón y Paulius Yamin elaboraron el marco metodológico que orientó las investigaciones en los países y prepararon un informe comparativo mundial. Los informes nacionales y mundiales fueron examinados por personal y consultores de la OIT en un taller celebrado en febrero de 2020 en Ginebra. Alma López, una líder indígena de Guatemala asociada al Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), tuvo la amabilidad de formular orientaciones y comentarios durante todo el taller. Stefania Errico preparó la versión final del presente estudio, basándose en los informes nacionales y mundiales y también preparó los perfiles de los países adjuntos. María Arteta, Arlette Bwaka, Alexis Chicham, Hernán Coronado, María Fernanda Garnica, Amanda Mejía-Cañadas y Tania Sosa, miembros del personal de la OIT, han tenido la amabilidad de apoyar el proyecto de investigación. La coordinación y supervisión técnica estuvo a cargo de Martin Oelz, con el apoyo de María Victoria Cabrera y Mari Schlanbusch. Todo ello no habría sido posible sin el apoyo y la orientación constantes de Manuela Tomei y de la ex Jefa del Servicio de Género, Igualdad, Diversidad e Inclusión, Shauna Olney.

► Resumen ejecutivo

Las mujeres indígenas están en la vanguardia de las luchas por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el avance de sus derechos como mujeres y como trabajadoras. Ante los múltiples desafíos a que se enfrentan, han hecho reiterados esfuerzos por hacer oír su voz en los planos local, nacional e internacional, inclusive mediante la creación de sus propias organizaciones y redes y el establecimiento de alianzas con otros movimientos sociales, en particular organizaciones de mujeres y sindicatos, para lograr sus demandas y prioridades específicas. Si bien se han logrado importantes progresos, persisten las barreras a su organización y a su participación en los procesos de adopción de decisiones.

Todavía no se ha evaluado el impacto de la pandemia de COVID-19 en la participación de las mujeres indígenas, pero sin duda plantea nuevos desafíos en su lucha por la participación y la igualdad. De ahí que las conclusiones y las recomendaciones derivadas de la presente labor de investigación, que concluyó antes del brote de la pandemia, constituyan una contribución oportuna a la construcción de una respuesta a la COVID-19 y de una recuperación que aborden las pautas de exclusión y discriminación de larga data que sufren los más de 240 millones de mujeres indígenas de todo el mundo (OIT 2019a).

En el presente estudio se identifican y analizan las barreras a la organización y la participación a que hacen frente las mujeres indígenas a múltiples niveles, incluidas sus causas fundamentales. Su objetivo es sensibilizar sobre la situación de las mujeres indígenas y proponer puntos de acceso para promover el progreso relacionado con su participación en los procesos de toma de decisiones. El estudio es el resultado de un proyecto de investigación cualitativa emprendido en cuatro países diferentes, a saber, Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala, que aplica un marco metodológico común para determinar, mediante la interacción directa con las mujeres indígenas, las barreras a su organización y su participación en los distintos niveles.

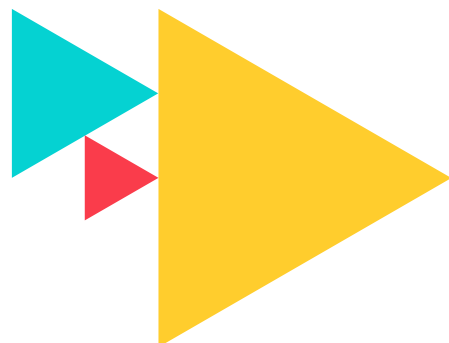
El informe pone de manifiesto una amplia variedad de barreras a la organización y la participación de las mujeres indígenas. Estas barreras son de naturaleza diversa y se refuerzan mutuamente, operando a nivel individual y colectivo. Entre las barreras físicas que dificultan la participación y la organización de las mujeres indígenas figuran las condiciones ambientales y económicas, como la dependencia financiera del hombre, la pobreza, la falta de infraestructuras y servicios básicos o la falta de acceso al apoyo financiero para sus organizaciones; la falta de lugares de reunión adecuados; el acceso limitado a la información, y la deficiencia de las redes de comunicación. Las barreras psicológicas abarcan la falta de concienciación y de conocimiento de las mujeres indígenas sobre sus derechos y los marcos consuetudinarios y estatutarios pertinentes; sus limitadas competencias y aptitudes, por ejemplo, en materia de idioma, política, liderazgo y negociación; su escaso acceso a la educación formal; el temor a transgredir las normas sociales y culturales, a hablar en público o a perder sus empleos, y la falta de interés o motivación. Esta última suele ser el resultado de diversos factores, entre ellos las normas de género y la distribución de los roles imperantes y la situación de pobreza extrema en que viven las mujeres indígenas y sus comunidades, lo que afecta considerablemente a sus prioridades y puede limitar sus oportunidades o su interés por tomar parte en los procesos de participación o en la labor de las organizaciones. Por último, entre las barreras sociales que afectan a la participación y la organización de las mujeres indígenas figuran las normas y los roles de género, la discriminación, la violencia y el acoso, la falta de apoyo gubernamental, la escasa participación política y la falta de solidaridad.

El estudio revela algunos acontecimientos alentadores o tendencias transformadoras que están surgiendo en los países analizados, entre ellos la participación de las mujeres en las instituciones de gobierno, la creación de organizaciones de mujeres indígenas, la adopción de medidas para asegurar su representación en los comités ejecutivos de las organizaciones mixtas, así como cambios en las actitudes y percepciones, incluso por parte de los hombres, respecto de la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones. En algunos casos, estos acontecimientos se originan por iniciativa de las propias mujeres indígenas; en otros parecen haber sido alentados por el apoyo proactivo de los líderes tradicionales, a menudo aprovechando y ampliando las prácticas consuetudinarias existentes y, en ocasiones, tras la participación de los líderes tradicionales en las organizaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas y de las mujeres.

Las conclusiones del estudio sugieren que para abordar las barreras a la organización y la participación de las mujeres indígenas, así como para apoyar y amplificar los avances positivos que se están produciendo, es necesario adoptar un enfoque integrado. Ese enfoque debería tener en cuenta el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de las barreras existentes y las múltiples vulnerabilidades de las mujeres indígenas relacionadas con su género, identidad indígena y situación socioeconómica, respetando al mismo tiempo sus prioridades, cosmovisión e identidad cultural. Las conclusiones también señalan la importancia de que las propias mujeres indígenas tomen la iniciativa en la elaboración y aplicación de toda estrategia destinada a apoyar y fortalecer su organización y su participación en la adopción de decisiones. Los instrumentos internacionales pertinentes, en particular el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, proporcionan una base sólida y orientaciones autorizadas para formular esas estrategias. El recurso a estas normas permite la coordinación y la coherencia necesarias y garantiza la legitimidad, la inclusión, la sostenibilidad y, sobre todo, la rendición de cuentas.

Para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es preciso abordar con urgencia las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas. La pandemia de COVID-19 que está azotando al mundo en el momento de escribir el presente estudio pone de relieve en mayor medida la urgencia que reviste esta situación.

El estudio ofrece un conjunto de recomendaciones para eliminar las barreras que afrontan las mujeres indígenas en relación con su participación y su organización, y sugiere centrarse en tres esferas principales de intervención, a saber: i) el fortalecimiento de los marcos normativos, jurídicos e institucionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas; ii) el apoyo proactivo a la participación y la organización de las mujeres indígenas, y iii) el apoyo al empoderamiento económico de las mujeres indígenas mediante el acceso al trabajo decente y la protección social.







Introducción

► 1.1 Las mujeres indígenas: Líderes en tiempos de cambio

Custodios y transmisoras de las culturas de sus pueblos, pilares de sus comunidades, curanderas tradicionales, guardianas del medio ambiente local, cuidadoras primarias y proveedoras de alimentos para sus familias, las mujeres indígenas³ están a la vanguardia de las luchas por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el avance de sus derechos como mujeres y como trabajadoras. Al pertenecer a más de 5.000 grupos distintos y vivir en países con diferentes historias de conquista y colonización y contextos contemporáneos distintos, las mujeres indígenas no constituyen un grupo homogéneo. Sin embargo, comparten desafíos comunes que están profundamente arraigados en las formas de discriminación, múltiples e interrelacionadas, que sufren debido a su género, identidad indígena y condición socioeconómica, y en su experiencia de «una gran diversidad de violaciones de sus derechos humanos, multifacéticas y complejas, que se refuerzan mutuamente», incluida la violencia y el acoso, que se producen a nivel individual y colectivo (Naciones Unidas 2015, párr. 5).

Las mujeres indígenas se ven afectadas de distintas maneras por las transformaciones socioeconómicas que están experimentando sus comunidades. Cada vez más, buscan oportunidades económicas más allá de sus ocupaciones y actividades de subsistencia tradicionales. Algunas combinan sus ocupaciones tradicionales con nuevas actividades generadoras de ingresos, a menudo utilizando sus conocimientos tradicionales, o se incorporan al mercado de trabajo como trabajadoras autónomas o asalariadas, a menudo emigrando a zonas urbanas (OIT 2019a; OIT 2019b; OIT 2012). Sin embargo, al buscar actividades económicas alternativas o complementarias, las mujeres indígenas se enfrentan a grandes dificultades debido a sus bajos niveles de educación, las barreras lingüísticas, las responsabilidades de cuidado de la familia y las múltiples formas de discriminación de que son objeto (OIT 2012). Dependen en gran medida de la economía informal, con una protección social limitada o nula, y sus salarios insuficientes aumentan en muchos casos su dependencia de los hombres (OIT 2019a; AIPP y FPP 2013).

Además, el papel de las mujeres indígenas dentro de sus comunidades se ve particularmente afectado cuando sus comunidades se ven privadas del acceso a sus territorios y se pierden gradualmente sus conocimientos tradicionales sobre la gestión del medio ambiente natural y el uso de plantas medicinales y semillas tradicionales (ILO 2017c; CIDH 2017; AIPP y FPP 2013). Las mujeres y las niñas indígenas también están especialmente expuestas al acoso y la violencia en sus múltiples formas (véase el capítulo 3 y el recuadro 2). Como ha destacado el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, la violación de sus derechos colectivos como personas indígenas es el mayor factor de riesgo de violencia de género a que se enfrentan (FIMI 2006).

En vista de los múltiples retos que afrontan como miembros de los pueblos indígenas, como mujeres y como trabajadoras, las mujeres indígenas han hecho esfuerzos reiterados por hacer oír su voz a nivel local, nacional e internacional. Han tomado iniciativas distintas para empoderarse, entre ellas la creación de sus propias organizaciones y redes y el establecimiento de alianzas con otros movimientos sociales, en particular con organizaciones de mujeres y sindicatos, para atender sus demandas y prioridades específicas (OIT 2019a; Naciones Unidas 2013a; Naciones Unidas 2015). Si bien se han logrado importantes progresos (véanse ejemplos en el capítulo 4), persisten las barreras a su organización y a su participación en los procesos de adopción de decisiones. Estas barreras son múltiples, se refuerzan mutuamente y operan a nivel individual y colectivo.

3 Véase el art. 1 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). A los efectos del presente informe, el término “pueblos indígenas” se utiliza para referirse tanto a los pueblos indígenas como a los pueblos tribales. Para más información véase OIT 2013.

La falta de participación o la participación limitada de las mujeres indígenas en los procesos de adopción de decisiones que las afectan y las barreras que afrontan en cuanto a organización y representación siguen siendo factores importantes que explican su vulnerabilidad específica en el mundo del trabajo. Se trata de un ámbito en el que las desigualdades son particularmente evidentes (OIT 2019a y el capítulo 2). Estas desigualdades corren el riesgo de reproducir, en un círculo vicioso, las pautas de marginación y pobreza existentes, y ello a menos que se adopten medidas para apoyar su empoderamiento económico y fortalecer su capacidad de organización, en cooperación con ellas, con miras a mejorar sus condiciones de trabajo y aumentar la protección de sus derechos colectivos e individuales.

Para cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás consagrada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es preciso identificar y afrontar con urgencia las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas.⁴ Deberían tener una oportunidad real de influir en la formulación de las políticas públicas y las estrategias nacionales destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible,⁵ y de combatir el cambio climático, inclusive en la formulación de las medidas de mitigación y adaptación, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo pertinentes.⁶ Las mujeres indígenas son parte de la solución a muchos de los desafíos que las sociedades, y las mujeres dentro de esas sociedades, afrontan en todo el mundo (Naciones Unidas 2017, párr. 3). Deben estar empoderadas para desempeñar plenamente su papel de agentes activos del cambio. Para ello es necesario examinar conjuntamente sus derechos colectivos e individuales como miembros de los pueblos indígenas, como mujeres y como trabajadoras, y asegurar que sus voces sean escuchadas.

La pandemia de COVID-19 que está azotando al mundo está poniendo de relieve en mayor medida la urgencia de abordar las barreras a que se enfrentan las mujeres indígenas en la participación y la organización. La crisis está agravando las desigualdades y vulnerabilidades preexistentes, provocando un impacto particularmente duro en las mujeres⁷ y los grupos marginados, incluidos los pueblos indígenas, y está aumentando la incidencia de la violencia y el acoso (véanse, entre otros, OIT 2020b; Naciones Unidas 2020a; CEDAW 2020; Naciones Unidas 2020b; Naciones Unidas 2020c; Naciones Unidas 2020d; CDESCR 2020; CADHP 2020 y CIDH 2020). Existe un grave riesgo de que la pandemia intensifique las pautas existentes de marginación y exclusión de las mujeres indígenas a menos que se adopten rápidamente medidas para implicarlas en la formulación y la aplicación de respuestas normativas a la crisis con miras a garantizar que se tengan en cuenta sus necesidades, riesgos y vulnerabilidades específicas mediante intervenciones adecuadas.⁸

4 Véase también la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, resolución 56/4, Las mujeres indígenas: agentes claves para la erradicación de la pobreza y el hambre, E/2012/27 (2012). Esta resolución reconoce las funciones clave que desempeñan las mujeres indígenas en la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, e insta a los Estados a que adopten medidas para garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles y en todos los ámbitos, y a que se eliminen los obstáculos a su participación en la vida política, económica, social y cultural.

5 Así ocurre en particular con los objetivos 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible), 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas), 8 (Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos), 10 (Reducir la desigualdad en y entre los países) y 15 (Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad).

6 Cabe recordar que, en su preámbulo, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, de 2015 afirma que, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas. El Acuerdo también reconoce que la labor de adaptación debería llevarse a cabo tomando en consideración los conocimientos de los pueblos indígenas (art. 7).

7 Para una visión general de las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en las mujeres y las niñas, véase Naciones Unidas 2020. Para consultar información específica sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en el mundo del trabajo, véase <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm>.

8 Para consultar orientaciones generales sobre la COVID-19 y los pueblos indígenas, véase IASG 2020.

► 1.2 Objetivo del estudio

El presente estudio tiene por objeto identificar y analizar las barreras a la organización y la participación a que se enfrentan las mujeres indígenas en los múltiples niveles de la toma de decisiones y sus principales causas. Aspira a crear conciencia sobre la situación de las mujeres indígenas y dar lugar a recomendaciones para fortalecer la participación de las mujeres indígenas en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes. Entre ellos figuran el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206) que lo acompaña, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El estudio contribuye a la aplicación de la estrategia para la acción de la OIT relativa a los pueblos indígenas, que hace especial hincapié en las mujeres indígenas y reconoce la necesidad de elaborar intervenciones para hacer frente a las barreras y los problemas específicos a los que se enfrentan, en particular con miras a darles una voz dentro y fuera de sus comunidades, fomentar el conocimiento de su papel en las economías tradicionales, apoyar su iniciativa empresarial y crear conciencia para prevenir y combatir la violencia de género (OIT-GB 2015). El estudio también contribuye al seguimiento de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014, en cuya ocasión la comunidad internacional se comprometió a apoyar el empoderamiento de las mujeres indígenas y las medidas que aseguren su participación plena y efectiva en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles y ámbitos y eliminen los obstáculos a su participación en la vida política, económica, social y cultural (Naciones Unidas 2014a, párr. 17).



► 1.3 Conceptos y enfoques subyacentes

El término «participación» se refiere a la intervención en la dirección de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos. Abarca, por ejemplo, la posibilidad de votar y de ser elegidas en órganos decisorios de diversa índole, de participar en asambleas populares con la competencia de adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una comunidad determinada, de participar en órganos establecidos en consulta con el gobierno, así como de organizarse, a saber, crear organizaciones o adherirse a ellas (ACNUDH 2018). El Convenio núm. 169 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar libremente a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan⁹, así como en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.¹⁰ Además, establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.¹¹ El principio de representatividad es fundamental para una participación efectiva y significativa. Los órganos de control de la OIT han subrayado que el Convenio no impone un modelo de lo que debe implicar una institución representativa; lo importante es que sea el resultado de un proceso llevado a cabo por los propios pueblos indígenas (OIT-GB 2004, párr. 102). Por lo tanto, puede incluir instituciones a nivel comunitario, regional o nacional y puede ir más allá de las instituciones tradicionales, especialmente en los casos en que las mujeres indígenas pueden no tener voz en la toma de decisiones tradicional (OIT 2013; véase también Naciones Unidas 2019a, párr. 56). Para las mujeres indígenas, participación significa «visibilidad» y capacidad de expresar sus deseos, ideales y posiciones (Naciones Unidas 2013a). Como han señalado los órganos de control de la OIT, los pueblos indígenas deberían poder expresar sus opiniones e influir en el resultado del proceso de adopción de decisiones (véase también CEACR 2009, CEACR 2011).

El Convenio núm. 169 también prohíbe la discriminación contra los hombres y mujeres indígenas en lo relativo al derecho de asociación y el derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos.¹² Las mujeres indígenas deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, de conformidad con los principios fundamentales consagrados en el Convenio núm. 87, con miras a promover sus derechos y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo por medio de organizaciones representativas. Los órganos de control de la OIT han subrayado que el derecho de los trabajadores a establecer organizaciones de su propia elección implica, en particular, la posibilidad efectiva de formar, en un clima de plena seguridad, organizaciones independientes tanto de las que ya existen como de cualquier partido político (OIT 2006). A los efectos del presente estudio, se hace referencia a una noción amplia de «organización» que abarca las organizaciones de trabajadores y de empleadores y se extiende a las asociaciones, los grupos de ayuda mutua y las cooperativas, entre otros, con el fin de captar la amplia gama de iniciativas colectivas que llevan a cabo las mujeres indígenas para expresar su voz y empoderarse.

El Convenio núm. 111, que aspira a eliminar la discriminación y a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, hace especial hincapié en la cooperación de las organizaciones

9 Art. 6(1) (a).

10 Art. 7(1).

11 Art. 6 (1) (b).

12 Art. 20(2) (d).

de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados.¹³ A este respecto, los órganos de control de la OIT han subrayado la importancia de celebrar consultas con los interlocutores sociales y los grupos interesados sobre el diseño, la supervisión, la aplicación y la evaluación de las medidas y planes adoptados para hacer frente a la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y de trato, con miras a garantizar su pertinencia, dar a conocer su existencia, promover su mayor aceptación e identificación y aumentar su eficacia (CEACR 2019a).¹⁴

La violencia y el acoso plantean problemas especiales para la participación y la organización de las mujeres indígenas, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo (véase, por ejemplo, Naciones Unidas 2015 y los capítulos siguientes). Según el Convenio núm. 190 la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa «un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género» (artículo 1 a)). El Convenio aclara que la expresión «violencia y acoso por razón de género» designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual (artículo 1, b)) (véase el recuadro 2 en relación con las perspectivas de las mujeres indígenas sobre la violencia de género). El Convenio adopta un enfoque inclusivo e integrado que tiene en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso, que aborda las causas subyacentes y los factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género. Como se examinará en el capítulo 4, el espectro completo de los derechos reconocidos en el Convenio núm. 169 es fundamental para abordar la violencia de género contra las mujeres indígenas.¹⁵ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también proclama que los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación (art. 22).

► 1.4 Alcance, metodología y organización de las investigaciones

Las investigaciones se han centrado en varios factores, entre ellos: 1) las pautas sociales tradicionales y en evolución relacionadas con las funciones y las responsabilidades de la mujer en la familia y la comunidad, y la forma en que esas pautas influyen en el acceso de la mujer a las organizaciones e instituciones que promueven el trabajo decente y el empoderamiento económico; 2) los factores que se encuentran dentro de la esfera de las organizaciones e instituciones en cuestión; 3) las aspiraciones, percepciones, actitudes y competencias de las mujeres indígenas, incluidas las competencias en materia de organización y liderazgo, y 4) las causas fundamentales y las barreras relacionadas con otras circunstancias o dinámicas,

¹³ Véase el art. 3. Para consultar orientaciones generales sobre la aplicación del Convenio núm. 111 a los pueblos indígenas, véase OIT 2007.

¹⁴ Véase también la Resolución de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo, 1985, en la que la Conferencia Internacional del Trabajo subrayó que, a fin de garantizar que los derechos y las necesidades de las mujeres se tomen en cuenta, se debería hacer todo lo posible para asegurar la plena participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones a todos los niveles y se deberían adoptar medidas para eliminar los obstáculos a la libertad sindical y al ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y las trabajadoras.

¹⁵ El Convenio núm. 169 también insta a que se adopten medidas para garantizar la protección de los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas contra el acoso sexual (art. 20.3, d)).

incluidos los contextos políticos, sociales, culturales o religiosos, o cuestiones de seguridad pública o conflictos, incluidos la violencia y el acoso.

En el estudio se presentan las conclusiones de las investigaciones cualitativas que se llevaron a cabo en cuatro países diferentes: Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala. Las investigaciones se han basado en un marco metodológico desarrollado a los efectos del proyecto de investigación (Ballon y Yamin, 2019), basado en la «Installation Theory» (Lahlou 2017). Esta teoría identifica un conjunto de «determinantes» del comportamiento humano que hacen posible y limitan la actividad humana en contextos locales. Los determinantes locales del comportamiento pueden explicar por qué las personas se comportan de determinadas maneras en contextos específicos, incluidos los elementos que hacen posible ciertas actividades y los que actúan como barreras para otras. Pueden señalar un camino para transformar el comportamiento de forma sostenible a partir del rediseño de su configuración local. Según este enfoque, hay tres tipos principales de determinantes locales:

- ▶ Las prestaciones que ofrecen los entornos (*capa física*), que incluyen los entornos físicos y los objetos que apoyan o impiden las actividades del objetivo. Por ejemplo, los lugares de reunión.
- ▶ Los sistemas interpretativos de las personas (*capa psicológica*), que incluyen ideas, representaciones y habilidades. Por ejemplo, la motivación para formar parte de procesos de participación o habilidades específicas, como hablar en público.
- ▶ Las reglas y los valores compartidos que se aplican en un contexto específico (*capa social*), que incluyen todas las formas en las que otras personas influyen en nuestro propio comportamiento, como las regulaciones formales, los roles o las expectativas sociales. Por ejemplo, las leyes nacionales, las normas internas de las organizaciones o las normas sociales relacionadas con la medida en que es típico y aceptable que las mujeres intervengan en los procesos de participación.

Estas tres capas no pretenden estar definidas con claridad, ni son mutuamente excluyentes. De hecho, a menudo se superponen para influir en los comportamientos locales. No obstante, su diferenciación es posible y puede ayudar a comprender cómo las diferentes capas, mediante su interacción en contextos locales, apoyan y limitan los comportamientos del mundo real y las posibilidades de transformación.

Las investigaciones se han organizado en torno a tres preguntas: 1) ¿Cuáles son las principales barreras físicas, psicológicas y sociales a las que se enfrentan las mujeres indígenas para organizarse y participar en la adopción de las decisiones que afectan a sus vidas? 2) ¿Qué barreras son comunes o divergentes entre los países? 3) ¿Cuáles son las posibles estrategias para superar estas barreras?

La selección de los países ha estado orientada por el deseo de investigar estas cuestiones en relación con las mujeres indígenas que se dedican a una amplia gama de actividades económicas, que abarcan tanto ocupaciones tradicionales, como la agricultura, la caza y la artesanía (los cuatro países), como otras formas de empleo, tanto en las zonas urbanas como rurales, que van desde el trabajo doméstico y la iniciativa empresarial hasta el trabajo agrícola (Bangladesh, Camerún y Guatemala) y formas más recientes de inserción laboral, incluido el trabajo en el sector de la construcción y los salones de belleza (Bangladesh y el Estado Plurinacional de Bolivia). Habida cuenta de los diferentes contextos nacionales, los países seleccionados han brindado la oportunidad de recoger experiencias de diversa índole en cuanto a la organización y la participación de las mujeres indígenas en relación con las instituciones tradicionales de gobierno y los órganos de administración local, así como las asociaciones y sindicatos de mujeres que funcionan a nivel comunitario, regional y nacional.

En los cuatro países, la OIT ha venido realizando en los últimos años, en colaboración con la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA), una labor encaminada a combatir la discriminación contra las mujeres indígenas y mejorar la protección de sus derechos laborales en determinados sectores económicos, como el trabajo doméstico (Camerún y Guatemala), las plantaciones de té (Bangladesh) y el trabajo de construcción (Estado Plurinacional de Bolivia). La labor en curso en los países seleccionados ha facilitado el establecimiento de contactos y relaciones fundamentales para el buen desarrollo de la labor de investigación. También proporciona una plataforma para las actividades de seguimiento.

A fin de permitir la comparabilidad de las conclusiones entre los países, en el contexto del marco metodológico se ha identificado un conjunto común de métodos de investigación cualitativa para las investigaciones en el terreno y se han proporcionado orientaciones sobre los temas que se puedan plantear en los debates de los grupos de discusión (véase el cuadro 1), así como indicadores comunes para la selección de las muestras de los países, al tiempo que se ha dejado cierto grado de flexibilidad para atender a la especificidad y el contexto de cada país.

► Cuadro 1

Temas para los grupos de discusión: Determinantes físicos, psicológicos y sociales del comportamiento

- Las acciones o medidas que los participantes tomarían si quisieran mejorar un aspecto específico de sus condiciones de trabajo.
- Los determinantes del comportamiento que actualmente apoyan o impiden los procesos de participación y representación (si los hay), así como los que no mejoran la participación, centrados en tres aspectos:
 - Las infraestructuras y otros elementos físicos, como las carreteras y los medios de transporte, los espacios de reunión o los canales de comunicación;
 - Las representaciones, competencias y otros elementos psicológicos, como las competencias, los roles y las expectativas culturales, o la información externa;
 - Los elementos institucionales, reglamentarios y otros elementos sociales, como las disposiciones, programas e iniciativas de organización, o las normas y reglamentos locales, nacionales o internacionales.
- Ejemplos de prácticas o instituciones que funcionan bien en cuanto a la representación y participación de las mujeres indígenas.

Fuente: Basado en Ballon y Yamin 2019.

El método de investigación propuesto consiste en una combinación de cuatro métodos cualitativos que comprenden entrevistas con informantes clave y expertos en políticas y comunidades pertinentes; entrevistas a fondo con líderes indígenas de comunidades u organizaciones; y debates de grupos de discusión con líderes y miembros de organizaciones, y observaciones estructuradas de participantes en reuniones oficiales y oficiosas en las que han participado mujeres indígenas.

La muestra de cada estudio de país se ha seleccionado sobre la base del área de concentración de mujeres indígenas, el sector de ocupación y la dinámica y las restricciones locales identificadas por los consultores nacionales. Por ejemplo, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde se presta especial atención a las mujeres indígenas que trabajan en el sector de la construcción, la muestra requería la selección de lugares en los que las mujeres indígenas estuvieran presentes y se desempeñaran como trabajadoras en ese sector.

Los resultados de las investigaciones se presentaron y analizaron en talleres de validación en 2019 en los que participaron las mujeres indígenas entrevistadas durante el trabajo en el terreno. Entre los participantes en los talleres nacionales también se encontraban representantes de sindicatos y organizaciones de empleadores, del mundo académico, funcionarios gubernamentales y representantes de organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo. Una vez preparados por los equipos nacionales de investigación, el conjunto de estudios de los países se incorporó a un informe mundial que reunía las principales conclusiones con una cuantificación sistematizada de los resultados (Ballon y Yamin, 2020). Los informes nacionales y mundiales se presentaron y examinaron durante un taller del proyecto que tuvo lugar en febrero de 2020 en la OIT, en Ginebra. El presente informe final del proyecto de investigación se basa en los informes nacionales y mundiales, así como en los resultados del taller de Ginebra.

► 1.5 Aspectos de la metodología específicos de cada país

Las investigaciones en el terreno realizadas a nivel de los países han seguido una metodología general común, como se ha descrito anteriormente. Sin embargo, el alcance de las investigaciones ha variado de un país a otro y los métodos utilizados se han ajustado para tener en cuenta las diferentes circunstancias y realidades.

En **Bangladesh**, las investigaciones se han centrado en la participación y representación de las mujeres indígenas en diversos órganos de adopción de decisiones, como las estructuras sociales tradicionales, las organizaciones de pueblos indígenas, los órganos de gobierno local y el parlamento nacional. También han examinado a fondo la violencia y el acoso contra las mujeres indígenas en el mundo del trabajo como una barrera específica a su organización y su participación en la toma de decisiones (Nasreen y Yan Yan 2019).

En las investigaciones han participado grupos indígenas seleccionados de las siguientes zonas y distritos: a) Norte de Bengala: Sirajganj, Rajshahi y Natore, (b) Centro-Norte: Netrokona, Tangail y Gazipur, c) Noreste: Sylhet y Moulvibazar, y d) Sudeste (colinas de Chittagong): Bandarban, Khagrachari y Rangamati. Además, se han incluido varios lugares con concentraciones de trabajadores indígenas dedicados a los sectores formal e informal, a saber, la zona franca industrial de Chittagong, la zona franca industrial de Dhaka y la ciudad de Dhaka. La información se ha recopilado a través de 24 entrevistas a informantes clave con representantes de los ministerios pertinentes, los organismos competentes de las Naciones Unidas y otros organismos y organizaciones de pueblos indígenas y tribales, líderes comunitarios y activistas; 52 entrevistas exhaustivas no estructuradas y semiestructuradas con funcionarios electos de órganos de gobierno local, líderes tradicionales y comunitarios, activistas, representantes de organizaciones de pueblos indígenas y tribales y sindicatos, supervisores directos de empresas de confección de prendas de vestir y trabajadores de diferentes sectores formales e informales; 50 debates de grupos de discusión con hombres, mujeres, jóvenes, trabajadores, representantes de organizaciones de pueblos indígenas y tribales y líderes tradicionales y comunitarios; 11 talleres prácticos de aprendizaje participativo, y cinco estudios de casos sobre personas concretas para reunir experiencias individuales en detalle y explorar entornos y complejidades de la vida real. Al seleccionar a los informantes para los debates de los grupos de discusión y los cursos prácticos de aprendizaje participativo se ha prestado especial atención a garantizar una representación equitativa de las etnias, así como una representación de los diversos grupos de edad y niveles socioeconómicos. Los talleres de aprendizaje participativo sumaron un total de 33 participantes, de los cuales 28 eran mujeres. En lo que respecta, en particular, a los 28 debates de grupos de discusión sobre la participación y representación de las mujeres indígenas en los órganos de adopción de decisiones, de los 298 encuestados, 189 eran mujeres (Nasreen y Yan Yan 2019).

En el **Estado Plurinacional de Bolivia** se han realizado investigaciones sobre la participación y la representación de las mujeres indígenas en las organizaciones indígenas y campesinas, así como en algunas organizaciones de trabajadores urbanos. Han participado cuatro organizaciones, a saber, la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»* (CNMCIOS «BS»); la *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas del Oriente Boliviano* (CNAMIB); la *Asociación de Mujeres Constructoras* (ASOMUC), y la *Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar* (FENATRAHOB). Mientras que las dos primeras organizaciones son de carácter más «político» y se ocupan de las reivindicaciones relacionadas con la defensa de los territorios de los pueblos indígenas, las otras son organizaciones sectoriales (construcción y trabajo doméstico) centradas en los derechos laborales en las zonas urbanas. Se han elegido estos dos sectores en particular debido a la alta proporción de mujeres indígenas que trabajan en ellos. La información para el estudio se ha compilado por medio de grupos de discusión con un promedio de diez participantes de cada una de las organizaciones seleccionadas en los que ha participado un total 45 mujeres y tres hombres; entrevistas en profundidad con dos líderes

de cada organización; entrevistas en profundidad con cinco especialistas que trabajan a nivel nacional con organizaciones de mujeres, y observaciones estructuradas de los participantes (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).

En el **Camerún** las investigaciones se han centrado en el análisis del acceso de las mujeres indígenas a las instituciones y organizaciones de gobernanza tradicionales de diferentes tipos, incluidas las organizaciones de trabajadores y de pueblos indígenas. En dicho análisis han participado personas indígenas de la comunidad baka del departamento de Dja-et-Lobo, en la región meridional; la comunidad bagyéli del departamento de Oceanía, y la comunidad mbororo del departamento de Noun, en la región occidental. La información para las investigaciones se ha recopilado mediante entrevistas a fondo con 30 mujeres indígenas de las comunidades seleccionadas, 25 grupos de discusión, de los cuales 20 tuvieron una participación promedio de diez mujeres (los cinco restantes incluyeron a hombres), y observaciones estructuradas de los participantes (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

Por último, en **Guatemala** las investigaciones han examinado las barreras a la participación de las personas indígenas a nivel de la familia, la comunidad y las instituciones/organizaciones, analizando un grupo seleccionado de 12 organizaciones que trabajan en el empoderamiento económico de la mujer y la realización de los derechos laborales en diversos sectores y actividades económicas, incluidos el trabajo doméstico, la agricultura y la artesanía. Las organizaciones se han seleccionado después de haber identificado las regiones y los departamentos con mayor concentración de personas indígenas, a saber, Guatemala, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Sololá, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Huehuetenango. Las organizaciones examinadas son las siguientes: *Sindicato de trabajadoras domésticas, similares y a cuenta propia* (SITRADOMSA) y *Asociación de trabajadoras del hogar y domicilio* (ASTRAHDOM) en la Ciudad de Guatemala; *Asociación mujer tejedora del desarrollo* (AMUTED) en Quetzaltenango; *Asociación barillense de agricultores* y *Asociación mujeres eulenses para el desarrollo integral* en Huehuetenango; *Cooperación para el desarrollo integral de occidente* (CDRO) en Totonicapán; *Asociación madre tierra* en Suchitepéquez; *Asociación para el desarrollo integral - Maya Ajchmol* en San Marcos; *Asociación comercializadora de mariscos* (ASOMARCH) en Retalhuleu; *Asociación K'ak'Kastajem, nuevo amanecer* en Sololá; *Grupo de mujeres tejedoras organizadas* en Alta Verapaz, y *Comité de mujeres emprendedoras* en Baja Verapaz. La información se ha recopilado a través de una variedad de métodos: 14 grupos de discusión con consejos de administración y mujeres miembros de las organizaciones mencionadas; 24 entrevistas semiestructuradas en profundidad con mujeres miembros de organizaciones, 20 entrevistas a informantes clave con hombres y mujeres que ocupan puestos de decisión a nivel nacional y local y/o que son responsables del diseño y la aplicación de políticas públicas dirigidas a las trabajadoras, y 14 observaciones estructuradas de los participantes (FLACSO 2019).



► 1.6 Limitaciones

Como se ha expuesto anteriormente, en el estudio se examinan diferentes dimensiones de la participación y la organización de las mujeres indígenas, que abarcan las organizaciones de mujeres y de trabajadores, las organizaciones de pueblos indígenas y las instituciones tradicionales de gobernanza, así como los órganos de administración local y, en el caso de Bangladesh, el parlamento nacional, con miras a determinar las principales barreras con que se topan. Cabe señalar que el estudio no incluye un análisis de la participación de las mujeres indígenas y de la intervención de sus organizaciones en determinados procesos de adopción de decisiones.

Se ha utilizado un marco metodológico común para permitir la comparabilidad entre los países a pesar de los diferentes contextos y realidades. No obstante, debido al alcance y enfoque específicos de cada estudio de país, es posible que ciertas barreras específicas que se ponen relieve en un estudio no aparezcan en los demás estudios. Ello no implica necesariamente que no existan en los demás países. Además, el estudio de Bangladesh, que se inició antes de que se definiera el marco metodológico, es un caso atípico en el sentido de que se ha centrado específicamente en la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. También es importante señalar que durante las investigaciones en el terreno se detectaron algunas barreras, como la inaccesibilidad de algunas comunidades indígenas o la reticencia y, en ciertos casos, el temor de algunas mujeres indígenas a hablar de temas particulares. Estos factores han influido en la selección de las áreas de investigación o en el tipo y contenido de las conversaciones mantenidas.





Situación socioeconómica de las mujeres indígenas

► 2.1 Panorama general de la situación socioeconómica de las mujeres indígenas: datos mundiales y regionales

Según las últimas cifras facilitadas por la OIT, los pueblos indígenas representan el 6,2 por ciento de la población mundial y suman 476,6 millones de personas, de las cuales 238,4 millones son mujeres y 238,2 millones hombres (OIT 2019a). De la totalidad de la población indígena en el mundo, el 70,5 por ciento vive en Asia y el Pacífico, el 16,3 por ciento en África, el 11,5 por ciento en América Latina y el Caribe, el 1,6 por ciento en América del Norte y el 0,1, por ciento en Europa y Asia Central. Las investigaciones de la OIT también apuntan a que la gran mayoría de los hombres y las mujeres indígenas sigue viviendo en zonas rurales. Más concretamente, la información disponible muestra que la mayor proporción de personas indígenas que vive en zonas rurales se encuentra en África, seguida de Asia y el Pacífico, y Europa y Asia central (para más detalles, véase OIT 2019a, párr. 56ff).

Además, los datos también indican que, particularmente en los países de ingreso mediano, los pueblos indígenas están migrando cada vez más de las zonas rurales a las urbanas a raíz de la combinación de una serie de factores de empuje y de atracción, entre ellos la falta de acceso a los servicios básicos y a las oportunidades de empleo, la desposesión de tierras y la violencia (OIT 2019a, párr. 56ff; véanse también, entre otros, Naciones Unidas 2014b y Naciones Unidas 2014c). Los conflictos locales relacionados con el control y la utilización de los territorios de los pueblos indígenas se dan en todas las regiones del mundo (CEPAL 2014). El cambio climático, junto con la contaminación y la degradación del medio ambiente, también está afectando considerablemente a las comunidades indígenas (OIT 2017a).¹⁶ Sin embargo, las investigaciones realizadas en América Latina muestran que la población indígena tiende a migrar menos que la no indígena a las zonas urbanas, lo que refleja la relación de los pueblos indígenas con sus territorios por encima de cualquier adversidad. También se observa que tanto los hombres como las mujeres indígenas tienden a preferir destinos en zonas geográficas cercanas a sus territorios ancestrales (CEPAL 2014). Muchas personas indígenas se esfuerzan por mantener la relación con sus lugares de origen regresando periódicamente a sus territorios y sus comunidades (véase, por ejemplo, ONU-Hábitat 2014).

Los indicadores de pobreza reflejan una situación de desventaja continua para los hombres y las mujeres indígenas, ya que el 18,3 por ciento de las mujeres indígenas y el 17,5 por ciento de los hombres indígenas viven con menos de 1,90 dólares al día, frente al 6,8 por ciento de los no indígenas (OIT 2019a). En las diversas regiones, las mujeres indígenas obtienen peores resultados que las no indígenas y que los hombres indígenas en una serie de indicadores socioeconómicos sobre los que se dispone de información estadística (véase el cuadro 2). Por ejemplo, a nivel mundial, el 53,5 por ciento de las mujeres indígenas que trabajan no tiene educación, en comparación con el 42,5 por ciento de los hombres indígenas y el 17,8 por ciento de las mujeres no indígenas. Sólo el 8,8 por ciento de las mujeres indígenas tienen estudios superiores, frente al 22,9 por ciento de las mujeres no indígenas.

La tasa de participación en el empleo de las mujeres indígenas es considerablemente menor que la de los hombres indígenas, del 49,3 y el 77,1 por ciento respectivamente. Sin embargo, registran una mayor participación en el empleo que las mujeres no indígenas, cuya tasa de participación es del 43 por ciento. Además, las mujeres indígenas son 25,6 puntos porcentuales más propensas a participar en la

16 A este respecto, cabe señalar que las mujeres y las niñas tienen más probabilidades de estar expuestas a riesgos y pérdidas inducidas por desastres en relación con sus medios de vida, y que tienen menos capacidad para adaptarse a los cambios de las condiciones climáticas, inclusive como resultado de su falta de participación en los procesos pertinentes de adopción de decisiones (véase también CEDAW, 2018).



economía informal que las mujeres no indígenas.¹⁷ La brecha entre la participación en la informalidad de las personas indígenas y las personas no indígenas es mayor en América Latina y el Caribe, donde la tasa de informalidad entre las personas indígenas es del 86,6 por ciento, 31,5 puntos porcentuales mayor que la de las personas no indígenas (51,1 por ciento) (OIT 2019a). Cuando trabajan en la economía informal, las mujeres indígenas pueden quedar a menudo fuera del alcance de los sindicatos. Sin embargo, se han comunicado ejemplos de colaboración provechosa (véase, por ejemplo, OIT 2015; véase también, de manera más general, la alianza entre el movimiento sindical y los pueblos indígenas, Ledesma Céspedes 2020).

Tanto los hombres como las mujeres indígenas tienen más probabilidades de trabajar por cuenta propia y menos probabilidades de ser trabajadores asalariados o a sueldo que sus homólogos no indígenas. Concretamente, las mujeres indígenas tienen casi la mitad de las probabilidades de participar en el empleo asalariado y a sueldo y el doble de hacerlo como trabajadoras familiares auxiliares si se las compara con las mujeres no indígenas (ILO 2019a). En lo que respecta a sus ingresos, los datos disponibles indican que las personas indígenas asalariadas o a sueldo tienden a ganar menos que sus homólogos no indígenas. En promedio, ganan un 18,5 por ciento menos, y la mayor diferencia se observa en América Latina y el Caribe (31,2 por ciento). La brecha salarial entre las mujeres indígenas y las no indígenas es del 8,2 por ciento, inferior a la brecha salarial que afecta a los hombres indígenas en comparación con los no indígenas (OIT 2019a).

En resumen, la información disponible indica que, en todas las regiones, las personas indígenas siguen enfrentándose a una situación de desventaja socioeconómica, que es aún mayor en el caso de las mujeres indígenas. Como se examinará en los capítulos siguientes, estos factores de desventaja tienen repercusiones claras en las mujeres indígenas y en su capacidad de participación y de organización. En la sección que figura a continuación se ofrece una descripción más detallada de las realidades de las mujeres indígenas que viven en los cuatro países seleccionados para el estudio, junto con una breve descripción del contexto general. Esta descripción servirá como antecedente para la descripción de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas que figura en el capítulo 3.

¹⁷ Cabe señalar que es más probable que los pueblos indígenas en general trabajen en la economía informal en todas las regiones (para más información, véase OIT 2019a).

► Cuadro 2. Perfil socioeconómico de los hombres y las mujeres indígenas

Indicador	Grupo	Hombres	Mujeres	Total
Estimaciones mundiales de personas indígenas				
Número (millones)		238,2	238,4	476,6
Proporción de personas indígenas del total de la población		6,1%	6,2%	6,2%
Proporción de personas indígenas en países de ingreso bajo		10,2%	9,9%	10,1%
Proporción de personas indígenas en países de ingreso alto		1,0%	1,0%	1,0%
Nivel de educación				
Personas indígenas	Sin educación	43%	54%	47%
	Nivel de educación básico	38%	27%	34%
	Nive de educación medio	12%	11%	12%
	Nivel de educación alto	7%	9%	8%
Personas no indígenas	Sin educación	17%	18%	17%
	Nivel de educación básico	43%	36%	40%
	Nive de educación medio	23%	24%	23%
	Nivel de educación alto	18%	23%	20%
Incidencia de la pobreza monetaria, \$1,90 al día (2011 PPP)				
Personas indígenas		18%	18%	18%
Personas no indígenas		6%	7%	7%
Participación en el empleo (relaciones empleo-población)				
Personas indígenas		77%	49%	63%
	De 15 a 24 años	57%	39%	48%
	Con hijos de menos de 6 años de edad	86%	44%	
Personas no indígenas		72%	46%	59%
	De 15 a 24 años	43%	28%	36%
	Con hijos de menos de 6 años de edad	89%	44%	
Situación en el empleo - (CISE-93)				
Personas indígenas	Trabajadores asalariados y a sueldo	30%	24%	28%
	Trabajadores por cuenta propia	50%	41%	50%
	Trabajadores familiares auxiliares	12%	34%	20%
	Empleadores	2%	1%	2%
Personas no indígenas	Trabajadores asalariados y a sueldo	48%	51%	49%
	Trabajadores por cuenta propia	43%	30%	38%
	Trabajadores familiares auxiliares	6%	18%	10%
	Empleadores	4%	2%	2,8%
Brecha salarial : personas no indígenas frente a personas indígenas (basada en los salarios promedio por hora)				
		24%	8%	19%
Empleo informal como proporción del total del empleo				
Personas indígenas		86%	87%	86%
Personas no indígenas		70%	61%	66%

Fuente: ILO 2019a.

► 2.2 Las mujeres indígenas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala.

2.2.1 Contexto general

Los derechos de las personas indígenas y el principio de la igualdad entre los géneros se reconocen en los marcos jurídicos y normativos nacionales de los cuatro países que han participado en las investigaciones, aunque el alcance de ese reconocimiento varía considerablemente de un país a otro, encontrándose el mayor nivel en los países de América Latina (véanse los perfiles de los países que figuran en el anexo del estudio).

Mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala estuvieron entre los primeros países en ratificar el Convenio núm. 169, en 1991 y 1996 respectivamente,¹⁸ el Camerún aún no lo ha ratificado y Bangladesh ha ratificado el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), predecesor del Convenio núm. 169. Sin embargo, los cuatro países han ratificado otros convenios de la OIT especialmente pertinentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de la igualdad entre los géneros, incluido el Convenio No. 111. Además, el Estado Plurinacional de Bolivia incorporó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas a su legislación nacional mediante la Ley núm. 3760 de 2007.

A pesar de los diversos contextos nacionales y de sus historias y situaciones contemporáneas específicas, los pueblos indígenas de los cuatro países se enfrentan a algunos problemas comunes, que abarcan la discriminación, la consulta y la participación insuficientes o inexistentes en los procesos de adopción de decisiones que les conciernen y la desposesión de tierras, que a menudo se producen en relación con la realización de proyectos de infraestructura, la extracción de recursos y el establecimiento de parques y reservas nacionales, entre otros.¹⁹ Todo ello ha tenido un impacto particularmente duro en las mujeres indígenas que son responsables de alimentar y cuidar a los miembros de sus familias, colocándolas frecuentemente en situaciones de gran dificultad. También se observan casos de violencia en todos los países.

En las investigaciones realizadas en el Camerún se ha comprobado, por ejemplo, que los hombres y mujeres indígenas pertenecientes a comunidades que han perdido el acceso a sus tierras se han visto obligados a buscar medios alternativos de supervivencia, trabajando como peones agrícolas para sus vecinos bantúes. A menudo se les explota en condiciones que pueden equivaler a un trabajo forzoso (prácticas de «kassa».²⁰ Además de suponer la pérdida de sus medios de vida y de su principal fuente de ingresos y alimentos, algunas de las mujeres indígenas entrevistadas también mencionaron los efectos adversos para su salud y la de sus hijos que se derivaban de la pérdida de acceso a sus tierras y a los recursos naturales correspondientes. Destacaron en particular el hecho de que, al ser privadas de sus tierras, perdían el acceso a las plantas medicinales que sus comunidades utilizaban tradicionalmente para atender a las mujeres embarazadas y a los niños. En el estudio del país se ha señalado además que, desde 2016, los grupos de pastores, los mbororo, se han visto obligados a abandonar la región noroccidental, donde algunos de ellos vivían, a causa del conflicto que afecta a la zona (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

Se estima que en Bangladesh aproximadamente el 22 por ciento de los hogares indígenas de las colinas de Chittagong ha perdido sus tierras (FIDA 2012). Con el paso del tiempo, varias zonas tradicionalmente ocupadas o utilizadas por los pueblos indígenas han sido declaradas reservas forestales o «parques naturales» o se han incorporado a plantaciones de té de propiedad privada. Ello ha dado lugar a desalojos

18 La ratificación del Convenio núm. 169 en el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala fue parte integrante de los procesos nacionales de consolidación de la democracia y, en el caso de Guatemala, del proceso de paz que puso fin a una guerra civil que duró más de 30 años.

19 Véanse las observaciones de la CEACR en <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es> y los comentarios de los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados de las Naciones Unidas en www.ohchr.org. Véase también IWGIA 2019.

20 Véase, por ejemplo, Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, A/HRC/25/56/Add.1 (2014).

de comunidades y, en algunos casos, a conflictos relacionados con la tierra que han expuesto a las mujeres indígenas a la violencia y el acoso (véase el capítulo siguiente). El estudio ha puesto de relieve que la desposesión de tierras ha sido un factor que ha impulsado a muchas mujeres indígenas a buscar fuentes alternativas de sustento e ingresos, a trabajar como asalariadas en la agricultura o a emigrar a centros urbanos, donde suelen realizar trabajos mal remunerados y en malas condiciones, a menudo en el sector informal.²¹ La brecha salarial existente entre mujeres y hombres en las zonas rurales también puede contribuir a la migración de las mujeres indígenas a la economía de las zonas urbanas (Nasreen y Yan Yan 2019).²²

También se encuentran patrones de violencia y conflicto en Guatemala, «manteniendo vivo el legado de violencia y genocidio que se remonta a la época del conflicto armado interno que tuvo lugar entre 1960 y 1996», en particular en los territorios indígenas, donde los derechos sobre la tierra no están suficientemente protegidos (Naciones Unidas 2018a, párr. 6). Se ha informado de casos de violación o asesinato de mujeres y niñas indígenas y de abusos contra ellas durante los desalojos forzosos. Algunas mujeres indígenas también han afirmado que existe una correlación entre la presencia de las empresas en sus territorios y la exposición de las mujeres y las niñas a la explotación sexual y laboral (Naciones Unidas 2018a, párr. 6). El espacio cívico del país ha sido objeto de graves restricciones que limitan la labor de los defensores de los derechos humanos y de la sociedad civil en general y, en particular, se ha incrementado considerablemente la represión contra las organizaciones sociales, comunitarias e indígenas que reclaman el respeto de sus derechos (véanse Naciones Unidas 2020e; Naciones Unidas 2018a y CEACR 2019b). También se han producido episodios de violencia contra los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia en el contexto de las tensiones sociopolíticas del país (OEA 2019). Los informes también han señalado casos de trata interna de mujeres indígenas con fines de prostitución forzada, en particular en las zonas de los principales proyectos de desarrollo (CEDAW 2015).

2.2.2 Los múltiples papeles de las mujeres indígenas

En las diversas comunidades y realidades examinadas para el estudio, las mujeres indígenas, sin excepción, desempeñan múltiples funciones que incluyen: trabajo productivo de diferentes tipos; tareas domésticas que pueden abarcar el acarreo de agua, leña y combustible para cocinar; la educación de los niños, y el cuidado de los niños y otros miembros de la familia (véanse los perfiles de países en el anexo). Aunque la población indígena de los cuatro países examinados sigue siendo en gran medida rural, en Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia hay una mayor presencia de mujeres indígenas en las zonas urbanas. En el estudio del Estado Plurinacional de Bolivia se observa que tanto las mujeres indígenas que trabajan en las zonas rurales como las que han emigrado a las ciudades mantienen un profundo vínculo con sus comunidades de origen y con sus culturas, creencias y tradiciones. En las zonas urbanas, sin embargo, esta relación se debilita con el tiempo y las nuevas generaciones están menos influenciadas por las costumbres indígenas (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019)²³.

Las mujeres indígenas entrevistadas para los estudios de los países se dedicaban a diferentes tipos de actividades económicas. En el Camerún, por ejemplo, las mujeres Baka, Bakola/Bagyéli y Bedzang van a pescar y cazar para asegurar el suministro de alimentos para sus familias, y producen y venden artesanías, como cestas y esteras, para obtener ingresos. Algunas de ellas trabajan en la agricultura para sus vecinos bantúes. Este es especialmente el caso de las comunidades que han perdido el acceso

21 En las zonas urbanas, las mujeres indígenas suelen trabajar en salones de belleza, casas de moda o en el servicio doméstico. También participan en el sector formal en la industria de la confección.

22 Tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong, las mujeres indígenas entrevistadas informaron de que las mujeres suelen recibir salarios más bajos que los hombres (por ejemplo, 400–450 takas bangladesíes para los hombres y 300–350 takas bangladesíes por día para las mujeres en las llanuras y 350–400 takas bangladesíes para los hombres y 250–350 takas bangladesíes para las mujeres por día en las colinas de Chittagong). En el estudio del país se ha observado que la discriminación salarial que sufren las mujeres indígenas se basa en su género y no en su origen étnico, ya que se observan brechas salariales similares entre los salarios de los hombres y las mujeres no indígenas. Así pues, tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong no hay discriminación salarial entre las mujeres indígenas y las no indígenas. La misma brecha se observa entre los hombres indígenas y los no indígenas (Nasreen y Yan Yan 2019).

23 Cabe recordar la discriminación que sufren las mujeres indígenas que trabajan como empleadas domésticas en las ciudades, que las obliga a renunciar a sus identidades tradicionales (por ejemplo, a sus vestidos tradicionales) y a prescindir de las trenzas (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).

a sus tierras y que, por lo tanto, se han visto obligadas a buscar medios alternativos de supervivencia. En cuanto a las mujeres mbororo, que pertenecen a comunidades de pastores, venden leche y crían aves de corral (Memong Meno Epse Mpoung 2019). En Bangladesh, las mujeres indígenas de las zonas rurales se dedican a las labores agrícolas o a la producción de artesanías. Las que han emigrado a las zonas urbanas trabajan en salones de belleza, casas de moda, la industria de la confección de prendas de vestir o como empleadas domésticas (Nasreen y Yan Yan 2019). La situación de las mujeres indígenas entrevistadas en Guatemala y en el Estado Plurinacional de Bolivia es similar, ya que las mujeres indígenas de las zonas rurales se dedican principalmente a las labores agrícolas y a la producción de artesanías, y las de las zonas urbanas trabajan como empleadas domésticas o trabajadoras de la construcción (FLACSO 2019; Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). En los estudios de Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia se observa en particular que las mujeres indígenas reciben salarios más bajos que otros trabajadores y, en el caso de las trabajadoras domésticas, su salario se reduce cuando llevan a sus hijos al trabajo (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019) (véase el capítulo 3).

Como se ha señalado en algunos de los estudios de los países, las mujeres indígenas suelen trabajar en la economía informal, fuera del ámbito de acción de los sindicatos (véase, por ejemplo, FLACSO 2019). Además, como se desprende de los estudios de Camerún y Guatemala (en este caso, en lo que respecta en particular a las trabajadoras domésticas de las zonas urbanas), es posible que las mujeres indígenas no tengan conocimiento de la existencia de sindicatos (Memong Meno Epse Mpoung 2019; FLACSO 2019). En el caso del Camerún, en particular, el estudio del país informa de que los sindicatos no estaban presentes en las zonas seleccionadas para el estudio y que las mujeres indígenas sabían muy poco sobre ellos y no veían qué relevancia tenían para sus realidades (Memong Meno Epse Mpoung 2019). Otro obstáculo a la participación de las mujeres indígenas en los sindicatos es el temor a sufrir represalias, que fue comunicado, por ejemplo, por las mujeres indígenas de Bangladesh y las trabajadoras domésticas indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, mientras que las mujeres indígenas que trabajan en el sector de la construcción se refirieron en su mayoría a un problema de comunicación (Nasreen y Yan Yan 2019; Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).

2.2.3 Las mujeres indígenas en el seno de sus familias y comunidades

Las investigaciones en el terreno pusieron de manifiesto que las mujeres indígenas suelen considerarse como los pilares de sus comunidades y la piedra angular de su organización social y de la preservación y transmisión de las culturas de los pueblos (véanse, por ejemplo, los perfiles del Camerún y Guatemala). No obstante, en la mayoría de los casos tienen un papel subordinado en el seno de sus familias y comunidades, con menos poder de decisión y autonomía que los hombres (véanse los perfiles de los países). Esto implica a menudo que su adhesión a una organización o su participación en las operaciones de las organizaciones está en muchos casos sujeta a la «aprobación» de los hombres. Además, a pesar de su papel central en la producción de alimentos, en la mayoría de los casos las mujeres indígenas de los países que participaron en las investigaciones no tienen derechos independientes, en la ley o en la práctica, sobre las tierras que utilizan. Por lo tanto, tienen poca voz, si es que la tienen, en las decisiones relativas a la ordenación general de la tierra y no reciben ninguna indemnización en caso de desalojo²⁴ (véanse los perfiles de países en el anexo). La mayoría de las mujeres indígenas tienen un acceso muy limitado a los medios de producción y a menudo sólo pueden administrar un pequeño huerto en el que cultivan hortalizas (véase, por ejemplo, FLACSO 2019). En algunos estudios de países también se informó de que algunas mujeres indígenas no administran los ingresos que obtienen (véanse los perfiles de países en el anexo).

En general, los estudios de los países confirmaron la existencia de una distribución de funciones en las familias y comunidades de las mujeres indígenas basada en el género. Las mujeres indígenas entrevistadas destacaron la importancia de su papel de cuidadoras, que sigue siendo para ellas la máxima prioridad (véase más adelante en los capítulos siguientes). A este respecto, es interesante observar ciertos conceptos de la cosmovisión indígena sobre la relación entre hombres y mujeres que se pusieron de relieve en los estudios de Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia. Por ejemplo, la noción de

24 Véase, por ejemplo, CEDAW 2015, sobre el Estado Plurinacional de Bolivia o Njieassam 2019 sobre el Camerún.

chachawarmi, de los pueblos indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, subraya la complementariedad entre los papeles del hombre y la mujer sobre la base del respeto mutuo, «Caminando Juntos, Esperanza y Equidad» (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). De manera similar, en la cultura maya se considera que los hombres y las mujeres tienen funciones complementarias de igual importancia (FLACSO 2019; Xiap 2014). Sin embargo, las mujeres indígenas que han participado en las investigaciones nacionales realizadas para este estudio indicaron que los roles y estructuras de género predominantes no están libres de tensiones. Los desequilibrios en las relaciones de género dentro de las comunidades indígenas también se han visto reforzados por la influencia de factores externos (Xiap 2014; AIPP 2012).²⁵

Según las investigaciones en el terreno realizadas en el Camerún y Bangladesh, en las que se han examinado las instituciones de gobierno y los procesos de adopción de decisiones a nivel comunitario y local, los órganos tradicionales están compuestos y dirigidos por miembros varones de las comunidades en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, como se describe en el capítulo 4, se han observado cambios en el sentido de una mayor participación de las mujeres indígenas. En cuanto a las instituciones de gobierno local, los dos estudios de países han determinado que la participación de las mujeres indígenas sigue siendo baja. Las investigaciones realizadas en Bangladesh han revelado en particular que las mujeres indígenas que participan en los procesos electorales han sido objeto de amenazas e intimidaciones para obligarlas a retirarse (para más detalles sobre el nivel de participación en las instituciones de gobierno, véase más adelante el perfil de Bangladesh en el anexo). En el estudio del Camerún se encontró sólo una mujer indígena miembro de un consejo local en las zonas visitadas. Las personas entrevistadas señalaron que este caso era un reflejo relativamente fiel de la situación en todo el país (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

Además, las investigaciones en el terreno han revelado que en todos los países, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, el tiempo que las mujeres invierten en la amplia variedad de sus tareas cotidianas les deja, en la práctica, pocas oportunidades de participar en otras actividades, como involucrarse en la labor de una organización o participar en los procesos de adopción de decisiones a diversos niveles. Las investigaciones en el terreno realizadas en el Camerún también han puesto de relieve que, en las zonas rurales, la ausencia de infraestructuras y la disponibilidad insuficiente e inapropiada de los servicios sociales más básicos, en particular el acceso al agua potable, los pozos, las instalaciones sanitarias, la electricidad, los centros de salud y las escuelas, repercuten en gran medida en la organización del tiempo de las mujeres y, a su vez, en su capacidad para participar en otras actividades.

2.2.4 Iniciativas de las mujeres indígenas para lograr una mayor participación y organización

Frente a los retos que afrontan como miembros de los pueblos indígenas, mujeres y trabajadoras, las mujeres indígenas de los cuatro países parecen estar comprometidas con la defensa de sus derechos colectivos e individuales, a pesar de los múltiples obstáculos con que se encuentran (véanse los capítulos siguientes).

En las investigaciones en el terreno se ha observado, por ejemplo, que en Guatemala muchas mujeres indígenas participan en el movimiento indígena que opera en todo el país y, en algunos casos, han logrado sumar sus propias reivindicaciones y perspectivas a los amplios temas que constituyen el núcleo de las reivindicaciones del movimiento en materia de reconocimiento y respeto de la identidad cultural de los pueblos indígenas, defensa de sus territorios y lucha contra la discriminación. Además, también han podido establecer sus propias organizaciones, como las examinadas a los efectos de las investigaciones,²⁶

25 Véase FIMI 2006, según el cual « Muchos valores culturales indígenas, incluyendo la complementariedad de género, han sido destruidos o erradicados durante los siglos de colonización y conversión religiosa. El hecho de que la complementariedad de género alguna vez haya funcionado como un valor cultural no significa que se encuentra actualmente presente en las personas simplemente porque esa persona es indígena. Pero un proceso de recuperación y reclamo de la tradición, lo que algunas activistas antiviolenencia indígenas han denominado “retradionalización”, puede servir para reactivarlo (FIMI 2006, págs. 30-31).

26 Cabe señalar que, en el momento en que se realizó el estudio, de las 12 organizaciones examinadas, sólo cinco llevaban a cabo proyectos productivos dirigidos al empoderamiento económico de la mujer, mientras que las demás carecían de recursos financieros.

incluidos sindicatos. No obstante, siguen experimentando dificultades para su representación y su participación (véase el capítulo 3).

En Bangladesh, según las investigaciones realizadas sobre algunas de las organizaciones más prominentes de los pueblos indígenas a nivel nacional y local,²⁷ las mujeres indígenas representan, en promedio, el 15–24 por ciento de los miembros de las organizaciones. En todas las organizaciones encuestadas, las mujeres forman parte de los comités ejecutivos. Los estatutos de todas las organizaciones prevén la representación de las mujeres en estos comités, aunque sólo en un caso se les reserva una cuota específica (tres puestos). Además, los estatutos prescriben que los comités deben tener un secretario para asuntos de la mujer y este puesto está reservado a las mujeres. Sin embargo, los representantes de las organizaciones entrevistadas afirmaron que no es fácil encontrar mujeres indígenas con las aptitudes necesarias para ocupar puestos de adopción de decisiones. Habida cuenta de la situación, las organizaciones de pueblos indígenas han adoptado una serie de medidas con miras a empoderar a las mujeres indígenas. Algunas de ellas, por ejemplo, han creado «secciones femeninas» que funcionan bajo la coordinación general de la organización principal. Así, por ejemplo, el Parbatya Chattogram Jana Sanghati Samiti (PCJSS) y el Pahari Shromik Kalyan Forum (Foro de Bienestar de los Trabajadores de las Colinas) tienen «secciones femeninas» separadas, a saber, la Parbatya Chattogram Mahila Samity (Asociación de Mujeres del CHT) y el Pahari Mohila Shromik Kalyan Forum (Foro de Bienestar de las Mujeres Trabajadoras de las Colinas). A nivel nacional, se ha creado una organización de mujeres indígenas, el Foro de Mujeres Indígenas de Bangladesh.²⁸

En el Camerún, las principales organizaciones creadas para proteger los derechos de los pueblos indígenas, a nivel nacional o local, como la Asociación Sociocultural de Criadores de Ganado del Camerún (SODELCO), la Asociación de Desarrollo Social y Cultural Mbororo (MBOSCUDA), la *Association des Baka de Mintom* (ABAWONI) y la *Association pour le Développement des Baka* (ADEBAKA), cuentan con mujeres entre sus miembros en la mayoría de los casos. Sin embargo, las mujeres cubren principalmente las funciones de tesorero o auditor y están excluidas de los puestos de decisión.²⁹

En lo que respecta al Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres en general, incluidas las mujeres indígenas, han venido creando organizaciones exclusivamente femeninas a fin de obtener una voz autónoma frente a los hombres. Es el caso, por ejemplo, de la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»*, que ha tratado de establecer una voz independiente de la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*, dominada por hombres, o la *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas del Oriente Boliviano*. Un fenómeno similar se observa en las zonas urbanas, donde, por ejemplo, las trabajadoras del sector de la construcción han establecido su propia asociación, la *Asociación de Mujeres Constructoras*, distinta del sindicato del sector. Las trabajadoras domésticas han creado la *Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar*, que está afiliada a la *Central Obrera Boliviana* (COB). Las entrevistadas indicaron que en las organizaciones mixtas, incluidos los sindicatos, prevalecen las actitudes patriarcales y es particularmente difícil para las mujeres hacer oír su voz y hacerla respetar, aunque su colaboración sigue siendo importante para fortalecer sus demandas ante el Estado³⁰ (véase el perfil del país en el anexo para más detalles).

27 A los efectos de las investigaciones en el contexto del presente estudio, se han examinado las siguientes organizaciones: Jatiyo Adivasi Parishad (Consejo Nacional de Pueblos Indígenas); Tribal Welfare Association; Parbatya Chattogram Jana Sanghati Samiti, PCJSS; Pahari Shromik Kalyan Forum (Foro de Bienestar de los Trabajadores de las Colinas); Bangladesh Adivasi Forum (Foro de los Pueblos Indígenas de Bangladesh), BIPF; Foro de Mujeres Indígenas de Bangladesh, BIWN, y Bangladesh Indigenous Peoples Network on Climate Change and Biodiversity, BIPNet-CCBD. Se han analizado las estructuras, la composición de los comités ejecutivos y los estatutos de esas organizaciones y se han celebrado debates y entrevistas en grupos de discusión para evaluar el nivel de representación y participación de las mujeres indígenas.

28 Los entrevistados indicaron que esta organización depende del apoyo externo de otras organizaciones en cuestiones de secretaría y asuntos financieros, entre otras cosas, porque sus miembros carecen de capacidad para obtener financiación y organizar eventos.

29 Cabe señalar que los sindicatos no estaban presentes en las áreas cubiertas por las investigaciones en el terreno.

30 Este es el caso, por ejemplo, de la solicitud de seguro médico formulada por las trabajadoras domésticas (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).





▶ 3

**Barreras a la participación
y la organización
de las mujeres indígenas:
Sistematización
de las conclusiones
y comparación entre países**

Las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples barreras, que se refuerzan mutuamente, para organizarse y participar, y que operan a nivel individual y colectivo. En las siguientes subsecciones se describen algunas de estas barreras tal y como se han ido poniendo de manifiesto durante la interacción con las mujeres indígenas. Se han clasificado de acuerdo con la estructura propuesta en el marco metodológico descrito en el capítulo 1, en el que se identifican tres categorías principales de barreras o «capas de determinantes», a saber, físicas, psicológicas y socioinstitucionales. Para cada una de estas capas se han identificado subcapas de determinantes (véase el cuadro 3). Posteriormente, en cada subcapa, las barreras examinadas con las mujeres indígenas durante la labor en el terreno se han agrupado en subcategorías con el fin de sistematizar, cuantificar y hacer comparaciones entre los países.

► **Cuadro 3. Clasificación de las barreras**

Capas de determinantes		
Físicas	Psicológicas	Sociales
Subcapas		
Condiciones ambientales y económicas	Concienciación y conocimiento	Normas, roles y percepciones de género
Espacios físicos de reunión	Competencias y aptitudes	Discriminación y violencia y acoso
Redes de comunicación	Emociones y motivación	Aspectos políticos y organizativos

Fuente: Ballon and Yamin 2020.

Cabe destacar que las barreras que se describen a continuación pueden ser «transversales» y al mismo tiempo constituir, por ejemplo, un obstáculo físico, psicológico y socioinstitucional. Además, las mujeres indígenas pueden percibir las de diferentes maneras. La mayoría de las barreras, si no todas, están fuertemente vinculadas al contexto socioinstitucional en el que viven las mujeres indígenas y sus comunidades, o incluso se originan en él. A este respecto, cabe señalar que las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas en el contexto de las investigaciones se guiaron por un cuestionario, basado en la metodología común. También es importante subrayar que la serie de barreras presentada en las secciones siguientes no es, por lo tanto, exhaustiva (véase también la sección 1.5 sobre limitaciones). A fin de tener una visión más amplia de la gran variedad de barreras que afrontan las mujeres indígenas con respecto a la organización y la participación, las conclusiones que figuran a continuación deben leerse teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y políticos generales relativos a los pueblos indígenas en los países en cuestión, así como la realidad específica de las mujeres indígenas, que se describe brevemente en las secciones anteriores y se detalla con más detalle en los perfiles de los países que se adjuntan al estudio. Por último, cabe recordar que las conclusiones se basan en datos cualitativos. No pretenden representar la incidencia real de una barrera determinada en el contexto nacional, sino más bien la percepción que las mujeres indígenas puedan tener de ella.

► 3.1. Barreras físicas

Las barreras físicas a la participación y la organización de las mujeres indígenas se han clasificado de acuerdo con tres subcapas principales: condiciones ambientales y económicas, espacios físicos de reunión, y redes de comunicación (véase el cuadro 3). Las conclusiones son las siguientes:

3.1.1. Condiciones ambientales y económicas

a. Dependencia financiera de los hombres

La dependencia financiera de los hombres limita considerablemente la capacidad de las mujeres indígenas para tomar parte en los procesos de participación, incluidos los procesos electorales. El estudio realizado en Bangladesh, por ejemplo, pone de relieve el hecho de que la dependencia financiera de las mujeres indígenas respecto de sus maridos u otros miembros varones de la familia representa un desafío para su participación en los procesos públicos, ya que, por ejemplo, normalmente no podrían sufragar los costos de la realización de una campaña antes de las elecciones, ni estarían en condiciones de hacer frente los costos de una función pública representativa. Así pues, sin el apoyo de los hombres de la familia no es posible que las mujeres indígenas participen en el sistema oficial de gobierno. El vínculo entre los derechos a la tierra y la dependencia financiera de los hombres se planteó en particular en el caso de Bangladesh, donde, en algunas comunidades indígenas, las mujeres tienen derechos limitados a la tierra.³¹ En el Estado Plurinacional de Bolivia, algunas mujeres indígenas también mencionaron como un obstáculo la falta de derechos a la tierra, especialmente en el caso de viudas o mujeres solteras (sobre este punto, véase el capítulo anterior). Las trabajadoras indígenas del sector de la construcción se refirieron además al hecho de que las mujeres solteras no tienen acceso al crédito porque no pueden ofrecer garantías suficientes, mientras que los mismos obstáculos no se aplican a las mujeres casadas.

b. Pobreza y falta de infraestructura y servicios básicos

Las circunstancias generales que afectan a sus comunidades también afectan a la participación y la organización de las mujeres indígenas y representan otras barreras. En Guatemala, por ejemplo, las mujeres entrevistadas mencionaron que la deficiente red de carreteras constituye una barrera importante para la participación de la mujer. Las carreteras son inexistentes o están en muy malas condiciones, lo que significa que las mujeres tienen que caminar, a menudo largas distancias, para llegar al lugar de reunión y pueden enfrentarse a riesgos de seguridad en el camino, lo que las desalienta a asistir. Cuando existen carreteras, los servicios de transporte son escasos e inseguros y su costo representa, en muchos casos, un impedimento adicional a la participación de la mujer.³² De manera similar, en el Camerún, las mujeres indígenas afirmaron que no siempre hay transporte disponible y que el costo puede ser excesivo para las mujeres. Indicaron que los organizadores de actos públicos, incluidas las ONG y las autoridades públicas, rara vez tienen en cuenta estos aspectos, lo que dificulta la participación de las mujeres. Además, las mujeres no están en condiciones de convocar reuniones intercomunitarias de mujeres para debatir sus problemas y organizarse en torno a desafíos comunes.

El acceso limitado o inexistente a los servicios públicos esenciales, como los centros de salud y la educación, también representa para las mujeres indígenas una barrera a la participación en diversos aspectos, como lo expresaron las mujeres entrevistadas en todos los países (sobre el acceso a la educación, véase más adelante Bangladesh y los demás países). En Guatemala, algunas mujeres señalaron, de manera más

31 Véase el perfil del país en el anexo para obtener más información sobre los derechos de la mujer a la tierra en Bangladesh.

32 En muchas comunidades, sólo hay transporte los días de mercado. Los demás días puede ser difícil y demasiado caro organizar servicios de transporte.

general, que puede darse una falta de interés por parte de las mujeres en participar en organizaciones dada la extrema pobreza en la que viven la gran mayoría de ellas y sus familias. Esto significa que su interés sólo se despertará si su participación les aporta alguna ventaja concreta. A este respecto, se señaló que los proyectos productivos y las cooperativas son las iniciativas que más atraen a las mujeres. Además, algunas organizaciones, por ejemplo las estudiadas en Alta Verapaz, fueron establecidas por mujeres que identificaron intereses comunes en la defensa de sus territorios contra los proyectos extractivos y en la protección de su diseño de tejido tradicional contra la apropiación. En resumen, los limitados recursos económicos de las mujeres indígenas tienen graves repercusiones en su capacidad de organización. En el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas entrevistadas indicaron que uno de los principales obstáculos para la organización de las mujeres y su sostenibilidad a medio y largo plazo radica en su escasez de recursos económicos.

En lo que respecta a las zonas urbanas más concretamente, las mujeres indígenas miembros de la *Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar* del Estado Plurinacional de Bolivia indicaron que la falta de acceso a los servicios de salud es para ellas un obstáculo importante, y que la obtención de un seguro médico para su categoría es una prioridad. La *Asociación de Mujeres Constructoras* está haciendo una demanda similar con respecto a la creación de un seguro de salud para su categoría específica. La falta de acceso a una vivienda adecuada también es percibida por las mujeres indígenas que viven en las zonas urbanas como una barrera para su participación y su organización, como lo expresan en particular las que trabajan en el sector de la construcción y en el trabajo doméstico. La falta de guarderías se considera un obstáculo adicional para las trabajadoras domésticas indígenas, así como para las que trabajan en el sector de la construcción, que han insistido en la necesidad de que, por ejemplo, las guarderías públicas ajusten sus horarios para satisfacer las necesidades del sector de la construcción, que empieza su actividad muy temprano por la mañana.

c. Falta de acceso al apoyo financiero para las organizaciones

Como se ha mencionado antes, los limitados recursos económicos de las mujeres indígenas tienen un efecto en su capacidad de organización. Esta dificultad se ve agravada por el hecho de que sus organizaciones suelen carecer del apoyo financiero necesario para realizar su labor, incluida la cobertura de los gastos de su personal y el suministro de espacio y alojamiento adecuados para las reuniones cuando los líderes tienen, por ejemplo, que trasladarse a otras ciudades después de ser elegidos para el cargo. En Guatemala, por ejemplo, la mayoría de las organizaciones que han participado indicaron que con frecuencia no tienen los medios financieros para llevar a cabo las actividades.³³ Carecen de una oficina y de un espacio dedicado a la celebración de reuniones o al archivo de documentos, así como de personal de apoyo remunerado. Destacaron que estos factores suponen importantes impedimentos para la sostenibilidad y el funcionamiento de las organizaciones, lo que, a su vez, desalienta aún más la afiliación de las mujeres. Consideraciones similares surgieron del trabajo en el terreno llevado a cabo en el Estado Plurinacional de Bolivia. Algunas de las mujeres entrevistadas también afirmaron que tienen que invertir sus propios recursos financieros en el desplazamiento desde sus comunidades a los lugares de reunión para participar en las actividades de la organización, lo que les plantea un reto adicional.

d. Falta de documentos de identidad

La falta de documentos de identidad puede representar un obstáculo adicional a la participación y la organización de las mujeres indígenas.³⁴ Esta cuestión fue planteada en particular por las mujeres indígenas entrevistadas en el Camerún, que señalaron que el no disponer de documentos de identidad les impide presentarse a puestos públicos en la administración local o participar en las elecciones locales.

33 Se ha observado que algunas organizaciones han recibido apoyo financiero de la cooperación internacional, pero recientemente los fondos se han reducido considerablemente.

34 Cabe señalar que la falta de documentos de identidad es un problema que afecta tanto a los hombres como a las mujeres indígenas.

3.1.2. Espacios físicos de reunión

a. Falta de lugares de reunión adecuados

Según las conclusiones de los estudios de los países, en la gran mayoría de los casos las mujeres indígenas carecen de un espacio de reunión adecuado. En la práctica, esto limita la frecuencia, la duración y la privacidad de las reuniones de las mujeres indígenas. Además, la ausencia de lugares de reunión específicos añade una considerable carga administrativa y logística a las mujeres que tienen la intención de convocar una reunión o simplemente de realizar trabajos para sus organizaciones. Las mujeres indígenas entrevistadas informaron de que se ven obligadas a utilizar lugares públicos como lugares de reunión o a compartirlos con otras instituciones, a menudo dirigidas por hombres. Perciben que esta situación limita el alcance de sus debates. Un espacio para su uso propio dedicado a las reuniones no sólo aumentaría la seguridad y reduciría las cargas administrativas de las reuniones colectivas, sino que también podría utilizarse para actividades de formación, desarrollo de aptitudes y actividades culturales en sus comunidades.

En Guatemala, la mayoría de las organizaciones que participaron se refirieron a la falta de espacio de oficina y de espacio dedicado a la celebración de reuniones. Asimismo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas entrevistadas indicaron que sus organizaciones no tienen oficinas propias. Con frecuencia, tienen que compartir los espacios de trabajo con los hombres, lo que conlleva dificultades, especialmente porque los maridos suelen preferir que sus cónyuges no coincidan con otros hombres. En lo que respecta a las organizaciones rurales examinadas, la situación puede ser ligeramente diferente debido a su función política. Así, por ejemplo, la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»* consiguió una nueva oficina en La Paz en 2013, que ofrece la posibilidad de acoger a los líderes locales cuando acuden a la capital para asistir a reuniones, talleres u otros eventos. Sin embargo, a nivel local, estas organizaciones también carecen de medios físicos y pueden verse obligadas a convocar reuniones en casas privadas.

En el mismo sentido, en las zonas visitadas en el Camerún en el marco de las investigaciones, la falta de espacio dedicado a la celebración de reuniones era un argumento común alegado por todas las mujeres. Indicaron que tienden a reunirse en la casa del jefe de la aldea o en otras salas de reuniones por no disponer de espacio para celebrar reuniones. Las opiniones mostraron que esta situación parece derivar del deseo de los hombres de asistir a las reuniones de las mujeres y «controlar» el tema de los debates.

b. Falta de instalaciones de aseo y saneamiento, y de una infraestructura adecuada en los lugares de reunión

En el Camerún, las mujeres indígenas informaron de que el espacio de reunión que utilizan suele carecer de instalaciones sanitarias separadas para las mujeres, así como de agua potable. En Guatemala, las mujeres indígenas de las organizaciones estudiadas informaron de que carecían de un espacio para archivar los documentos y de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, debido a sus limitaciones económicas. Estos factores afectan negativamente a sus reuniones y al desarrollo de las actividades de sus organizaciones.

c. La distancia a los lugares de reunión

Las mujeres indígenas del Camerún, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala indicaron que las reuniones suelen celebrarse lejos de sus comunidades. Para que puedan asistir deben organizar y pagar el transporte a esos lugares. En particular, informan de que los largos desplazamientos, el elevado costo del transporte y la falta de opciones de transporte público son barreras que impiden su asistencia a las reuniones.

Las mujeres indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia que viven en zonas rurales, por ejemplo, indicaron que las distancias son considerables y que los costos de transporte plantean un problema

para su participación y su organización. Las mujeres invierten sus propios recursos financieros en los desplazamientos desde sus comunidades hasta los lugares de reunión. Cuando las reuniones se celebran en las capitales de los departamentos, el costo puede ser excesivo para ellas, impidiendo así su participación. Las mujeres indígenas de Guatemala plantearon preocupaciones similares (véase la sección 3.1.1 b). En lo que respecta al Camerún, las mujeres indígenas informaron de que las distancias entre las comunidades y los principales centros a nivel local son enormes, y señalaron asimismo que no siempre existen medios de transporte y que, cuando existen, su costo puede ser excesivo, lo que dificulta su participación.

3.1.3. Acceso a redes de información y comunicaciones

Una barrera física adicional a la participación y la organización de las mujeres indígenas radica en su acceso limitado a la información pertinente y en sus redes de comunicación, que en algunos casos son débiles. En el Camerún, por ejemplo, las mujeres indígenas informaron de que un problema añadido para ellas es el escaso acceso a toda la información de interés. Las personas que tienen información, inclusive sobre las reuniones comunitarias, controlan su distribución y pueden dejar de lado a las mujeres. Además, como ya se ha mencionado, las distancias entre las comunidades y los principales centros a nivel local son enormes y los costos de transporte son prohibitivos, lo que limita aún más el acceso de las mujeres a la información y con frecuencia les impide convocar reuniones intercomunitarias para debatir sus problemas y organizarse en torno a desafíos comunes. Esto último parece ser una realidad para la mayoría de las mujeres indígenas que viven en zonas rurales, como se ha ilustrado anteriormente.

En Guatemala, algunas mujeres indígenas también se refirieron a la falta de información y a la presencia de organizaciones de mujeres en sus comunidades. Las mujeres indígenas entrevistadas indicaron que las organizaciones existentes suelen estar poco coordinadas, a veces debido a los celos y la competencia entre ellas. Algunas trabajadoras domésticas informaron en particular de que las mujeres indígenas a menudo no tienen conocimiento de la existencia de organizaciones que puedan ayudarlas. En términos más generales, la mayoría de las mujeres entrevistadas indicaron que, para asegurar un flujo regular de comunicación, utilizan los medios de comunicación social (sobre todo WhatsApp, seguido de Facebook, Instagram y Twitter). Sin embargo, también informaron de que muchas mujeres indígenas no tienen acceso a la Internet o carecen de los recursos económicos necesarios, por lo que no están conectadas. Además, muchas mujeres indígenas miembros de grupos de apoyo a la actividad empresarial son analfabetas, y las llamadas telefónicas y las visitas a domicilio siguen siendo un medio de comunicación habitual. En algunas zonas, como Alta Verapaz, las radios comunitarias también se utilizaban en el pasado para convocar reuniones, pero han sido sustituidas por comunicaciones telefónicas.



En el Estado Plurinacional de Bolivia, mujeres indígenas como las integrantes de la *Asociación de Mujeres Constructoras*, informaron de que tienden a utilizar los medios de comunicación social para mantenerse informadas (por ejemplo, los grupos WhatsApp se utilizan para anunciar las próximas reuniones). Sin embargo, muchas siguen prefiriendo el contacto directo, como las llamadas telefónicas, ya que consideran importante establecer una confianza mutua.

► 3.2. Barreras psicológicas

Las barreras psicológicas a la participación y la organización de las mujeres indígenas se han clasificado en tres subcapas principales: sensibilización y conocimientos; competencias y aptitudes, y emociones y motivación (véase el cuadro 3). Las conclusiones se exponen a continuación:

3.2.1. Sensibilización y conocimientos

a. Falta de conocimiento de los derechos

En el Estado Plurinacional de Bolivia algunas mujeres indígenas informaron de que la falta de información sobre sus derechos laborales, la legislación pertinente y los niveles salariales afectaba considerablemente a la participación de la mujer, ya que eran que factores dificultaban su capacidad de tomar decisiones. En particular, se observó que las trabajadoras indígenas de los centros urbanos que han emigrado de las zonas rurales suelen tener muy pocos conocimientos, si es que tienen alguno, sobre sus derechos, el valor del dinero y el nivel de salario al que tienen derecho. Las mujeres indicaron que, en estos casos, el apoyo de las organizaciones, incluidos los sindicatos, es crucial. En el estudio del país se mencionan, por ejemplo, los folletos elaborados y distribuidos por la *Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)*, que contienen información sobre las disposiciones legislativas y otra información pertinente sobre el sector del trabajo doméstico. Algunas mujeres indígenas informaron además de que cuando los hombres se involucran en sus organizaciones, a menudo para cumplir los requisitos de los cupos, tienden a seleccionar a mujeres jóvenes porque tienen menos conocimientos y experiencia y, por lo tanto, se las puede manipular más fácilmente.

En Bangladesh, la falta de conocimientos de las mujeres indígenas sobre sus derechos también se considera una barrera importante para su participación en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen. Se ha observado, por ejemplo, que en las colinas de Chittagong, donde la sociedad civil es más dinámica y las mujeres indígenas forman parte desde hace mucho tiempo del movimiento a favor de los derechos de los pueblos indígenas, es más probable que las mujeres expresen su apoyo a la representación de las mujeres indígenas en las estructuras tradicionales de gobierno, en comparación con las mujeres indígenas de las llanuras, que han tenido menos oportunidades de participar en programas de sensibilización u otras actividades relacionadas con los pueblos indígenas y los derechos de la mujer impulsados por organizaciones de la sociedad civil o el Gobierno (véase más adelante y en el capítulo 4).

b. Falta de conocimiento de las disposiciones consuetudinarias y estatutarias que regulan las instituciones de gobierno y otras normas pertinentes

En Bangladesh se informó de que la falta de conocimiento de las leyes consuetudinarias por parte de las mujeres indígenas, así como de la falta de información y conocimiento de los diversos órganos de administración local, sus responsabilidades y las disposiciones legislativas que los rigen, constituían una importante barrera para la participación de la mujer. La falta de interés por la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones, alegada por muchas mujeres entrevistadas, se basa en la creencia de que las mujeres tienden a desconocer las costumbres y prácticas por las que se rigen sus respectivas comunidades. El estudio del país también reveló que, una vez elegidas miembros de órganos oficiales de gobierno, las mujeres indígenas³⁵ se enfrentan a una serie de problemas para desempeñar

35 Cabe recordar que la legislación nacional prevé cuotas para garantizar la representación de la mujer en los órganos electivos. Véase el perfil del país en el anexo.

sus funciones, entre los que se incluye la falta de conocimiento de las normas y las funciones de los órganos en cuestión y sus comités permanentes (véase el perfil del país en el anexo).

El estudio del Camerún señaló también que las mujeres indígenas tienen un acceso limitado a la información relativa a las elecciones locales y nacionales, así como a las normas de procedimiento que rigen los procesos. En todas las comunidades visitadas en el marco de las investigaciones, ninguna de las mujeres entrevistadas pudo proporcionar información sobre las siguientes elecciones locales. En la práctica, las mujeres indígenas están excluidas de los procesos, a menos que los hombres se acerquen a ellas directamente para solicitar sus votos.

3.2.2. Competencias y aptitudes

Las mujeres indígenas de los cuatro países manifestaron la necesidad de fortalecer ciertas competencias y aptitudes que consideran fundamentales para participar en los procesos de adopción de decisiones y reforzar su capacidad de organización.

a. La barrera del lenguaje

El idioma es considerado como una barrera por las mujeres indígenas en los cuatro países. En Guatemala, por ejemplo, informaron de que la falta de dominio del español por parte de las mujeres se traduce en su temor a expresarse en público y a aceptar puestos de responsabilidad. Asimismo, las mujeres indígenas del Camerún indicaron que el idioma representa un importante obstáculo para su participación si no se utilizan los idiomas indígenas en las reuniones, ya que la mayoría de las mujeres no dominan los idiomas nacionales. Además, los servicios de interpretación suelen ser prestados por hombres, por lo que no se garantiza la confidencialidad de las reuniones y los debates de las mujeres. En Bangladesh, la limitada capacidad de las mujeres indígenas para hablar en bengalí impide en la práctica su participación en las instituciones oficiales de gobierno, tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong. Cabe señalar que la barrera lingüística es un obstáculo aún mayor en las llanuras, donde los bengalíes representan la mayoría de la población. Por último, en el Estado Plurinacional de Bolivia las mujeres indígenas informaron de que el idioma representa un obstáculo considerable para todas las mujeres, en particular para las que viven en las zonas urbanas. Además, la incapacidad de comprender ciertos conceptos en español o de expresar en este idioma sus opiniones sobre temas que pueden ser ajenos a su experiencia suele inhibirlas cuando se reúnen con mujeres de otros segmentos de la sociedad nacional.

b. La falta de liderazgo, capacidades políticas y de otro tipo

En Guatemala, las mujeres indígenas indicaron que, incluso las que son bilingües y, por lo tanto, no se enfrentan a la barrera lingüística, pueden experimentar los mismos temores de expresarse en público y aceptar puestos de responsabilidad debido a su falta de experiencia y a su escasa capacidad de comunicación. De igual modo, muchas mujeres son reacias a aceptar puestos de dirección porque no saben redactar documentos oficiales, como actas o peticiones. Además, su falta de capacidad de negociación también la perciben como un obstáculo. Las mujeres indígenas informaron de que, si bien es posible que adquieran gradualmente este tipo de conocimientos a medida que participan en la labor de sus organizaciones, la falta de capacidad de negociación sigue siendo un obstáculo para ellas, especialmente cuando son miembros de organizaciones mixtas.

Las mujeres indígenas de los demás países compartían consideraciones similares. Las mujeres indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, afirmaron que el malestar al hablar en público es uno de los primeros desafíos a que enfrentan cuando trabajan en una organización o intervienen en procesos participativos, especialmente cuando los hombres también están presentes. Del mismo modo, en el Camerún las mujeres indígenas alegaron su falta de confianza para hablar en público e indicaron que su liderazgo débil y sus escasas aptitudes políticas constituyen un obstáculo adicional para su participación y su organización.

c. Acceso limitado a los sistemas de educación formal

Las mujeres indígenas entrevistadas en Bangladesh informaron de que su falta de educación impedía en la práctica su participación en las instituciones oficiales de gobierno, tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong. El estudio del país revela que el acceso de las mujeres indígenas a la educación es limitado. En un contexto marcado por la pobreza, las familias prefieren invertir sus limitados recursos en la educación de los varones, lo que se traduce en una mayor tasa de abandono de la escuela secundaria por parte de las niñas en comparación con los niños. Por lo tanto, la educación superior entre las mujeres es poco frecuente. Si bien el analfabetismo está muy extendido entre las generaciones de mujeres mayores, las generaciones más jóvenes sí completan la educación primaria. En el estudio de Guatemala también se señala que la falta de acceso de las mujeres a la escuela agrava los patrones tradicionales de subordinación, ya que los niños y las niñas suelen verse privados de la oportunidad de interactuar en un espacio público en pie de igualdad y, además, en muchos casos las mujeres no tienen la oportunidad de desarrollarse como sujetos sociales con sus propias aspiraciones. En el Camerún, las mujeres indígenas informaron de que sus niveles de educación, más bajos que los de los hombres, y los matrimonios y embarazos precoces constituyen un obstáculo considerable para su participación en los procesos de adopción de decisiones y en las actividades de organización.

3.2.3. Emociones y motivación

a. Miedo a transgredir las normas sociales y culturales, a hablar en público, a perder el trabajo u otras consecuencias negativas

Las mujeres indígenas entrevistadas en los cuatro países expresaron diversos temores que limitaban su capacidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y en la labor de las organizaciones. Esos temores están estrechamente vinculados a las diversas barreras examinadas en el presente capítulo, incluidas las barreras sociales que se exponen a continuación, en especial los roles de género y las percepciones negativas, así como la falta de aptitudes y capacidades señalada en la sección anterior, principalmente la falta de aptitudes y experiencia para hablar en público. El componente «emocional» de estas barreras, que las mujeres indígenas manifiestan como una forma de «miedo», representa en sí mismo una barrera adicional que se suma al impacto de las barreras con las que se relaciona la emoción, creando una capa más de dificultades.

Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas comparten su temor a ser desacreditadas y a tener que enfrentarse a prejuicios, así como el sentimiento de «transgredir» las normas sociales y culturales al hablar o participar en una organización. Esto representa para ellas una barrera significativa. En el estudio también se señala que el temor a sufrir represalias de su empleador puede impedir la participación de las trabajadoras domésticas indígenas en las actividades de su organización sectorial. En Guatemala, como se ha mencionado anteriormente, las mujeres indígenas, incluidas las bilingües, expresaron de manera similar su temor a hablar en público. Las mujeres indígenas del Camerún se refirieron además al temor a sufrir represalias. En particular, al examinar sus funciones en los procesos de adopción de decisiones, que en la actualidad están dominados principalmente por los hombres, las mujeres indígenas indicaron que preferían que los cambios se produjeran de manera natural, sin tener que ejercer presión y exponerse a represalias de diversa índole,³⁶ o pagar un alto precio a nivel personal (divorciarse o permanecer solteras) (véase el apartado «barreras sociales»).

Por último, en Bangladesh, según la información reunida la participación de las mujeres indígenas en organizaciones como el Pahari Shramik Kalyan Parishad, una organización creada para organizar a los trabajadores indígenas del sector de la confección de las colinas de Chittagong, es mínima por el

36 Algunas mujeres expresaron su temor de ser víctimas de brujería si participaban en espacios públicos en puestos "representativos". Para ellas, la exposición pública podría atraer la atención de brujos, que podrían matarlas místicamente.

temor a perder sus empleos, entre otros motivos. Las mujeres indígenas entrevistadas en Bangladesh también mencionaron su temor a perder sus empleos, a ser objeto de extorsiones o a sufrir represalias de sus familiares si denuncian casos de acoso. Como se examinará más adelante, la violencia y el acoso constituyen para las mujeres indígenas barreras atroces a su participación y su organización. En los cuatro países, las mujeres indígenas se refirieron a intimidaciones, amenazas, episodios de acoso y violencia o a una situación general de inseguridad respecto de ellas mismas y de sus comunidades, que afecta gravemente a su capacidad para organizarse y participar en la adopción de decisiones (véase el apartado «violencia y acoso»).

b. Falta de interés y motivación

La situación de pobreza extrema en que viven las mujeres indígenas y sus comunidades afecta considerablemente a sus prioridades y puede también limitar sus oportunidades y su interés por intervenir en los procesos de participación o en la labor de las organizaciones. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, en el estudio de Guatemala se señala que las mujeres indígenas pueden tener interés en esos procesos sólo si reciben algunos beneficios concretos de su participación, por ejemplo, en lo que respecta a la mejora de sus medios de vida. Al mismo tiempo, en el estudio del país también se informa de un aumento de las organizaciones de mujeres, en particular de las cooperativas, que se han creado precisamente en respuesta al interés de las mujeres por organizaciones que puedan satisfacer sus necesidades económicas, así como del «efecto de contagio» de las mujeres que participan directamente en esas iniciativas, y no en otras.

La falta de interés o motivación percibida también está muy a menudo vinculada a las normas de género imperantes y a la distribución de los roles en sus sociedades. Como se ilustra más adelante al examinar las barreras sociales, las mujeres indígenas suelen percibir su implicación en los procesos de participación como una carga adicional a sus días ya demasiado ocupados o, como se observa en el caso de Bangladesh, pueden, en algunos casos, no despertar interés porque la idea de que una mujer ocupe determinados puestos de responsabilidad les resulta ajena o, como se expresó en el caso de Guatemala, optan por ajustarse a las normas sociales y resignarse a cumplir las funciones asignadas tradicionalmente. En el Camerún, la gran mayoría de las mujeres entrevistadas sostuvieron que no necesitan participar en los procesos de adopción de decisiones ni ocupar cargos de responsabilidad para mejorar sus condiciones de vida, ya que ello equivaldría a asumir el papel de los hombres.

c. Baja autoestima

Una serie de factores, incluidos en particular los que se describen en las secciones que figuran a continuación, contribuyen a la baja autoestima de las mujeres indígenas, lo que a su vez representa un obstáculo adicional para su intervención en los procesos de participación. Las mujeres entrevistadas en Guatemala y en el Estado Plurinacional de Bolivia se refirieron explícitamente a la falta de autoestima como a un obstáculo. Además, en el caso de las trabajadoras domésticas, las mujeres indígenas informaron de que con frecuencia se enfrentan a sus propios sentimientos de falta de valor y vergüenza en relación con su trabajo, lo que lleva a algunas de ellas a tratar de ocultar su profesión. En Bangladesh y el Camerún las mujeres indígenas también hablaron de la falta de confianza. En muchos casos parecen haber interiorizado un fuerte sentimiento de inferioridad respecto de los hombres. El estudio de Bangladesh pone de manifiesto que la idea que prevalece entre las mujeres y los hombres es que las mujeres «carecen de inteligencia» y que sus opiniones son irrelevantes. Algunas de las mujeres entrevistadas mostraron cierto grado de concienciación de que su falta de confianza es el resultado de su exclusión histórica de las instituciones de gobierno y que, si se les diera la oportunidad, podrían adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios para ocupar puestos de responsabilidad. El estudio del Camerún revela que el papel puramente «decorativo» que a veces se impone a las mujeres indígenas cuando acceden a puestos de la administración pública socava aún más su confianza.



► 3.3. Barreras sociales

Las barreras sociales a la participación y la organización de las mujeres indígenas se han clasificado en tres subcapas principales: normas, roles y percepciones de género; discriminación, violencia y acoso, y cuestiones de tipo político y organizativo (véase el cuadro 3).

3.3.1. Normas, roles y percepciones de género

a. Normas y roles de género

Las normas y los roles de género constituyen una barrera transversal que está fuertemente relacionada con muchas de las barreras presentadas en este capítulo. Las mujeres indígenas de los cuatro países reconocieron que las normas y los roles de género influyen en gran medida en el alcance de su participación y organización, ya sea por el poco tiempo de que disponen después de cumplir sus múltiples funciones y responsabilidades o, más en general, porque las responsabilidades de adopción de decisiones se asignan tradicionalmente a los hombres (sobre este punto véase también el capítulo 4). Sin embargo, el reconocimiento de la existencia de estas barreras por parte de las mujeres indígenas no significa necesariamente que las cuestionen. Las mujeres indígenas entrevistadas en los cuatro países destacaron que, si bien reconocían que las responsabilidades familiares plantean problemas para su participación y su organización, esas responsabilidades siguen siendo una prioridad para ellas.

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, las mujeres indígenas se encargan de alimentar y cuidar a los niños, los ancianos y los miembros enfermos de la familia, además de realizar otras actividades económicas. Las mujeres indígenas entrevistadas no cuestionaban la distribución actual de los roles en el seno de la familia. No obstante, la identificaban como un obstáculo importante para su participación y consideraban que obtener apoyo, tanto moral, de los miembros varones de su familia, como físico, como la ayuda de otros miembros capacitados de la familia, es crucial para abordarlo. En la situación actual, muchas indicaron que no contemplan la posibilidad de participar en la vida pública, inclusive de presentarse a elecciones, porque ello representaría una carga adicional en su ya muy ocupada rutina diaria (sobre las normas y percepciones acerca de los cargos de responsabilidad de las mujeres, véase la siguiente sección).

De manera similar, las mujeres indígenas entrevistadas en el Estado Plurinacional de Bolivia indicaron que sus responsabilidades familiares y laborales les dejan poco tiempo para dedicarse a las actividades de las organizaciones. Las mujeres miembros de las organizaciones indicaron que en la práctica su jornada de trabajo es triple, ya que implica el cuidado de sus familias, el desempeño de su trabajo y el trabajo en las organizaciones. Equilibrar las tres es arduo y se vuelve aún más difícil cuando las mujeres ocupan puestos de liderazgo. Algunas mujeres entrevistadas indicaron que la falta de apoyo de sus familias limita seriamente sus oportunidades de avanzar en sus carreras dentro de las organizaciones. No obstante, destacaron que el cuidado de sus hijos sigue siendo una prioridad para ellas y que son muy reacias a dejarlos con una tercera persona. No consideran sus tareas domésticas como un «obstáculo».

También en Guatemala, se hizo referencia a las prácticas culturales imperantes y a las expectativas tradicionales sobre el papel de la mujer en el hogar como los principales obstáculos para la organización y la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen. Las mujeres indígenas entrevistadas informaron de que cuando las organizaciones están integradas únicamente por mujeres, convocan las reuniones teniendo en cuenta las demás tareas que las ocupan, incluidas sus responsabilidades familiares. Por lo tanto, suelen celebrarlas los sábados y domingos para facilitar la participación. Por el contrario, en las organizaciones mixtas no se tienen en cuenta las múltiples responsabilidades de las mujeres y su participación se ve gravemente obstaculizada. Algunas mujeres también informaron de que son víctimas de intimidación y celos por parte de los miembros varones de sus hogares, lo que en algunos casos conduce a la violencia psicológica y física. Para evitar conflictos en el seno de sus familias, las mujeres indígenas indicaron que optaban por obedecer a sus maridos y evitar

cuestionar la distribución tradicional de roles. Además, aunque el número de organizaciones de mujeres ha ido aumentando junto con el número de mujeres que participan en ellas, las mujeres entrevistadas destacaron que en las organizaciones mixtas siguen confinadas a funciones secundarias, principalmente secretarías o cocineras, y están excluidas de los puestos de adopción de decisiones. Sin embargo, algunas organizaciones han adoptado medidas especiales para facilitar su acceso a los puestos de dirección, por ejemplo, reservando algunos puestos en sus juntas directivas a las mujeres.

Las mujeres indígenas entrevistadas en el Camerún también informaron de que sus responsabilidades familiares plantean problemas a su participación. Indicaron asimismo que el calendario de las reuniones convocadas por las autoridades públicas u otros agentes a menudo no tiene en cuenta las múltiples funciones de la mujer y no se adaptan para facilitar su participación. En términos más generales, también informaron de que les resulta difícil cuestionar el papel tradicional del hombre para reclamar un mayor espacio para sí mismas en la toma de decisiones. En la mayoría de los casos, buscan la aprobación de los hombres antes de tomar iniciativas y siguen las orientaciones de éstos dentro de sus asociaciones. Como ya se ha observado anteriormente, la gran mayoría de las mujeres entrevistadas sostuvieron que no necesitan participar en los procesos de adopción de decisiones ni ocupar cargos de responsabilidad para mejorar sus condiciones de vida, ya que ello equivaldría a asumir el papel de los hombres. No obstante, algunas de las mujeres entrevistadas expresaron la opinión de que deberían romper estas limitaciones. Destacaron que si las que ocupan puestos relevantes en la adopción de decisiones estuvieran en contacto más estrecho con otras mujeres, el avance de las mujeres se fomentaría más fácilmente. Todas las entrevistadas opinaron que se debería encontrar un equilibrio que les permitiera progresar profesionalmente respetando sus tradiciones. Subrayaron que tales tradiciones no son estáticas sino que están en continua evolución.

b. Percepciones negativas en torno a la participación

Debido a la distribución imperante de los roles y las responsabilidades de los géneros, la participación de las mujeres indígenas en los espacios públicos se percibe negativamente en muchos casos, tanto por los hombres como por las propias mujeres. Las mujeres indígenas pueden ser objeto de críticas y prejuicios y, en algunos casos, incluso de celos y violencia, por unirse a una organización y participar en sus actividades o por formar parte de procesos de adopción de decisiones de diversa índole.

Como ya se ha recordado antes, las mujeres entrevistadas en el Estado Plurinacional de Bolivia se refirieron a su temor a ser desacreditadas y a tener que enfrentarse a prejuicios, así como al sentimiento de «transgredir» las normas sociales y culturales al hablar o participar en una organización, factores que siguen constituyendo barreras importantes para ellas. Informaron de que las mujeres que se involucran en las actividades de las organizaciones y participan en las reuniones suelen ser objeto de críticas tanto por parte de otras mujeres como de los hombres. Además, un hombre entrevistado observó que la violencia contra la mujer ha aumentado desde que las mujeres comenzaron a reclamar sus derechos y a cuestionar los papeles tradicionales. Según el estudio, uno de los principales obstáculos a la participación de la mujer reside en el hogar, donde los hombres consideran a la mujer como su «propiedad» y son extremadamente celosos, lo que impide que participen en actividades públicas. La mayoría de las mujeres indígenas que participan en los sindicatos a las que se refiere el estudio son solteras y, una vez que se casan o encuentran una pareja, reducen su participación o la abandonan. Como se ha observado, también en Guatemala algunas mujeres informaron de que en el seno de sus hogares son víctimas de intimidación y celos por parte de los miembros varones, lo que en algunos casos conduce a episodios de violencia psicológica y física.

En el estudio del Estado Plurinacional de Bolivia también se observaron diferencias entre la situación de las mujeres indígenas de las zonas rurales y la de las que realizan trabajos asalariados en las zonas urbanas. En las zonas rurales, donde las mujeres tienden a trabajar más cerca de sus hogares, la única ocasión en que salen del ámbito familiar es para asistir a las reuniones de las organizaciones, por lo que la presión a la que se ven sometidas por parte de sus familias y comunidades puede ser enorme. En las zonas urbanas, por el contrario, la presión se origina en el lugar de trabajo. En el sector de la construcción, por ejemplo, las mujeres indígenas entrevistadas destacaron que les ha sido particularmente difícil ser aceptadas, ya que se considera que se trata de un sector típicamente «masculino».

En el Camerún, como se ha recordado en las secciones anteriores, la mayoría de las mujeres entrevistadas sostuvieron que participar en los procesos de adopción de decisiones u ocupar puestos de responsabilidad equivaldría a asumir funciones que corresponden a los hombres. Según el estudio del país, las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas expresaron la opinión, con pocas excepciones, de que se deberían preservar los papeles subordinados tradicionales de las mujeres y restringir su expresión en público. La emancipación de la mujer sigue siendo percibida en gran medida como una «amenaza». No obstante, se observan cambios en las percepciones y actitudes, como se examinará en el próximo capítulo. Análogamente, en el estudio de Bangladesh se observó que muchos de los encuestados consideraban que la tradición era inmutable. En consecuencia, tanto los hombres como las mujeres consideran que los cambios en las prácticas tradicionales son «corruptos» y se muestran reacios a fomentarlos o aceptarlos. Por otra parte, las mujeres que ocupan puestos «kabis» en las colinas de Chittagong indicaron que los prejuicios contra las mujeres y las percepciones negativas sobre sus capacidades están cambiando gradualmente en sus comunidades, ya que algunas mujeres habían sido nombradas líderes tradicionales (sobre este punto y sobre otros avances a favor de una mayor participación de las mujeres, véase el capítulo 4).

3.3.2. Discriminación, violencia, y acoso

Las conclusiones de los cuatro estudios por país muestran que las mujeres indígenas están expuestas a diversas formas de violencia y acoso, dentro y fuera de sus comunidades, que limitan gravemente su participación y organización.

Las mujeres indígenas de Bangladesh, por ejemplo, hicieron hincapié en el contexto general de violencia y acoso contra las mujeres indígenas y sus pueblos, y se refirieron a diversas manifestaciones de estas actitudes que repercuten negativamente en sus oportunidades de participar en los asuntos públicos y de relacionarse con las organizaciones. Como se ha mencionado anteriormente, las mujeres indígenas indicaron que cuando se presentan a las elecciones suelen recibir amenazas por parte de los partidarios de los candidatos con los que compiten. Según la información recogida en los estudios de los países, cuando las mujeres indígenas presentan denuncias ante las fuerzas del orden en relación con las amenazas recibidas, se hace poco o nada, por lo que la mayoría de ellas acaban por retirarse del proceso electoral. Los temores son particularmente agudos cuando el contexto es especialmente inseguro. Cabe recordar que las mujeres indígenas corren un alto riesgo de ser víctimas de violencia y acoso, especialmente en las colinas de Chittagong, en las zonas en que existen conflictos relacionados con la tierra entre los pueblos indígenas y los colonos no indígenas (véase el capítulo anterior).

Las mujeres indígenas entrevistadas de las colinas de Chittagong informaron de que habían experimentado caricias inapropiadas y comentarios despectivos de naturaleza sexual por parte de hombres no indígenas. Todas ellas tenían conocimiento de, como mínimo, un incidente de acoso sexual contra mujeres o niñas indígenas en sus zonas. Nadie, sin embargo, indicó que hubiese interpuesto una denuncia o que sabía de alguna víctima que lo hubiera hecho. En general, se informó de que ello se debía a la falta de confianza en el sistema jurídico oficial. Así pues, las mujeres indígenas miembros de las organizaciones de pueblos indígenas indicaron que se sienten especialmente inseguras cuando participan en reuniones o actividades de las organizaciones, en particular si éstas se celebran por la noche y si tienen que recorrer grandes distancias o cuando tienen que permanecer lejos de sus hogares.

Mujeres indígenas de Bangladesh que participan en diversos empleos asalariados (por ejemplo, las trabajadoras de salones de belleza, las trabajadoras domésticas, las trabajadoras de los jardines de té y las trabajadoras de casas de moda) también mencionaron la violencia y el acoso como uno de los mayores obstáculos para la organización. La mayoría de ellas nunca han interpuesto una denuncia y muchas se mostraron reacias a hablar de ello. Se mencionaron varias razones por las que el acoso representa una barrera para la organización de las mujeres, entre ellas el temor a ser objeto de un mayor acoso o a perder su empleo, la preocupación por su seguridad fuera del lugar de trabajo y la falta de apoyo,³⁷ que

37 En algunos casos también incluye la falta de apoyo de otros colegas debido al origen étnico de las mujeres indígenas.

► Recuadro 1. La violencia de género desde la perspectiva de las mujeres indígenas

La manifestación extrema de la discriminación y la violencia por razones de género contra las mujeres y las niñas indígenas no puede separarse de los contextos más amplios de discriminación y exclusión que afectan a los pueblos indígenas en su conjunto, incluida la desposesión de las tierras (ONU-Mujeres y otros autores. 2013). Como se recuerda en el capítulo 1, para las mujeres indígenas la violación de sus derechos colectivos como personas indígenas es el mayor factor de riesgo de violencia de género a que se enfrentan, incluida la violencia perpetrada en el seno de sus propias comunidades (FIMI 2006, pág. 1). Al mismo tiempo, el derecho a estar libres de sufrir violencia, tal como la definen las propias mujeres indígenas, forma parte integral de cualquier esfuerzo por garantizar los derechos de los pueblos indígenas en su conjunto (FIMI 2006; ONU 2015).

Desde la perspectiva de las mujeres indígenas, la violencia contra ellas se manifiesta de varias maneras. De la «agresión del desarrollo» a la violencia perpetrada contra ellas durante los conflictos armados; de la militarización de sus territorios a su desplazamiento y migración; de la violencia en nombre de la tradición a la violencia infligida contra ellas en relación con su participación en la defensa de sus derechos (FIMI 2006; UN 2013b; AIPP y FPP 2013; véase también CIDH 2017).

Además, dado que las mujeres indígenas participan plenamente en la identidad colectiva de sus pueblos y que sus funciones suelen estar vinculadas a sus prácticas espirituales, no localizan necesariamente el daño y el sufrimiento producidos por la violencia únicamente en el cuerpo o en la mente individual (es decir, el daño físico, sexual o psicológico según las definiciones comunes de la violencia) (FIMI 2006). A este respecto, cabe recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha interpretado que el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) incluye la violencia espiritual como una forma de violencia contra la mujer, y ha reconocido que la violencia espiritual tiene lugar cuando los actos de violencia y discriminación contra las mujeres indígenas no sólo perjudican a esas mujeres individualmente, sino que también afectan negativamente a la identidad colectiva de las comunidades a las que pertenecen (véase más adelante en CIDH 2017).

Por ejemplo, las tradiciones indígenas y las propias mujeres indígenas identifican a las mujeres con la Tierra y, por lo tanto, perciben la degradación de la Tierra como una forma de violencia contra las mujeres. «Esta convicción es más que una alusión metafórica a la Madre Tierra. Tiene sus raíces en las prácticas culturales y económicas indígenas en las que las mujeres encarnan y protegen la salud y el bienestar de los ecosistemas en los que viven» (FIMI 2006, pág. 16).

sólo se ofrece en el caso de las situaciones más atroces, como la violación y el asesinato. En el caso de las trabajadoras de los jardines de té, también temían represalias contra sus familiares.

Las mujeres indígenas del Camerún se refirieron igualmente a la falta de seguridad en las zonas de los pueblos indígenas como un obstáculo para su participación. Indicaron que no se habían adoptado medidas especiales para permitir la participación de las mujeres indígenas, por ejemplo, iluminando las carreteras o adaptando los horarios de las reuniones para tener en cuenta los riesgos de seguridad a los que se enfrentan. Estas preocupaciones en materia de seguridad se aplican también a las mujeres indígenas que viven en las zonas urbanas. Como se ha descrito anteriormente, en Guatemala, las mujeres indígenas que trabajan en zonas urbanas expresaron su temor a la violencia urbana y un sentimiento general de inseguridad, lo que las hace reacias a desplazarse, incluso a viajar para asistir a las reuniones de sus organizaciones sectoriales. En lo que respecta a las zonas rurales, las mujeres indígenas del país también informaron de que se enfrentan a riesgos de seguridad al tener que recorrer largas distancias

para llegar a los lugares de reunión. Se refirieron asimismo de manera más general al clima de violencia política y a la violencia contra los sindicalistas (véase el capítulo anterior).

Además, en Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas denunciaron casos de violencia en sus hogares y comunidades. En Guatemala, algunas mujeres informaron de que en sus hogares son víctimas de intimidación y celos por parte de los miembros varones cuando tratan de involucrarse en actividades externas, como las actividades de una organización u otros procesos de participación, lo que en algunos casos da lugar a episodios de violencia psicológica y física. El estudio del Estado Plurinacional de Bolivia refleja las observaciones de un hombre que dice que la violencia contra la mujer ha aumentado desde que las mujeres comenzaron a reclamar sus derechos y a cuestionar los papeles tradicionales. El estudio del país también se refiere a casos de acoso verbal contra mujeres indígenas que participan en las actividades de las organizaciones y de acoso sexual por parte de compañeros de trabajo en las zonas urbanas.

3.3.3. Aspectos políticos y organizativos

a. Interferencia de los hombres en las aspiraciones organizativas de las mujeres

La falta de oficinas y espacios de reunión a los que se referían las mujeres indígenas en varios países, como se ha descrito en las secciones anteriores, a menudo hace que tengan que compartir espacios con los hombres, lo que limita el alcance y la libertad de sus conversaciones y actividades. En otros casos, como el del Camerún, las mujeres indígenas entrevistadas indicaron que los hombres indígenas tienden a asistir a las reuniones de mujeres y a «controlar» lo que se discute.

En lo que respecta a las organizaciones mixtas, la presencia de hombres repercute de diversas maneras en el alcance de la participación de las mujeres indígenas (véase la sección 3.2). En Guatemala, las mujeres indígenas informaron de que siguen confinadas a papeles y roles secundarios y subordinados, principalmente secretarías o cocineras, y están excluidas de los puestos de adopción de decisiones. Asimismo, en el Estado Plurinacional de Bolivia indicaron que tienden a ser dejadas de lado por los hombres.³⁸ En Guatemala destacaron además, que en las organizaciones mixtas las múltiples responsabilidades de las mujeres no se tienen en cuenta al decidir los lugares y las horas de las reuniones, por lo que su participación se ve muy obstaculizada.

b. Falta de acción por parte del gobierno y de los partidos políticos

En Bangladesh, las mujeres indígenas se refirieron a la falta de apoyo y compromiso de los partidos políticos como un obstáculo a su participación en los procesos electorales. Garantizar la representación de los diferentes sectores de la población no es en general una prioridad en el programa de los partidos políticos nacionales, a menos que tenga algún valor estratégico. En la llanura, donde los pueblos indígenas se encuentran en una posición de desventaja debido a su reducido número, el respaldo de los partidos es esencial para ganar en cualquier elección. Por lo tanto, sin el compromiso de los partidos políticos, sigue siendo difícil garantizar la representación de las mujeres indígenas en los órganos electivos.³⁹ En el estudio del país se observó asimismo que, si bien la legislación nacional prevé puestos

38 En el estudio del país se informa de que algunas mujeres comunicaron que en ciertos casos los hombres les ocultan información, por ejemplo, en relación con las negociaciones estratégicas, que de ese modo se llevan a cabo sin su conocimiento.

39 En el estudio del país se observó que en Rangamati, una mujer indígena del pueblo Chakma respaldada por el mayor partido político de los pueblos indígenas de las colinas de Chittagong, pudo acceder al puesto de Presidenta de Upazila. Esto no tiene precedentes en la historia de las elecciones de Upazila Parishad, en Bangladesh, y fue posible gracias al firme apoyo recibido por el partido político, entre otras cosas, mediante intensas campañas en el terreno. La representación de las personas indígenas en los partidos políticos es generalmente muy baja, excepto en las colinas de Chittagong, donde es estratégicamente importante incluir a los indígenas para ganar escaños en las elecciones nacionales, así como para que el partido tenga mayoría en el gobierno a nivel local.

reservados para las mujeres con objeto de promover su participación en las instituciones oficiales de gobierno (véase el perfil del país en el anexo), la participación de las mujeres indígenas sigue siendo baja y, por lo tanto, es necesario adoptar medidas especiales para abordar los obstáculos con que se topan. Por ejemplo, en el estudio del país se observó que en el Parlamento Nacional, donde se han establecido cuotas para asegurar la representación de las mujeres en general, sólo cuatro mujeres indígenas han sido elegidas desde la independencia del país en 1971 (Nasreen y Yan Yan 2019).⁴⁰ En opinión de algunas de las mujeres indígenas entrevistadas, se necesitan medidas concretas en forma de escaños reservados a fin de asegurar su participación en el Parlamento, especialmente en el caso de las mujeres indígenas de las llanuras.⁴¹

En Guatemala, las mujeres indígenas identificaron la ausencia de políticas públicas destinadas a fortalecer su participación y su organización como una barrera. Las mujeres indígenas de las organizaciones urbanas entrevistadas en el Estado Plurinacional de Bolivia también se refirieron a la falta de apoyo material del Estado para su organización como un obstáculo (véase la sección 3.1 sobre la falta de apoyo financiero en los demás países de manera más general)

c. Participación política limitada y falta de organizaciones representativas

Como se desprende de los puntos anteriores, diversos factores influyen en la participación política de las mujeres indígenas. Las mujeres indígenas pueden, por ejemplo, carecer de interés o motivación para participar en los procesos de participación; pueden carecer de tiempo y de los recursos financieros necesarios para participar en la política, o pueden no conocer las disposiciones que regulan los procesos electorales, entre otros factores. Su limitada participación política también puede ser el resultado de las normas y percepciones de género o de la discriminación, la violencia y el acoso (véanse los puntos anteriores y el capítulo 2 sobre la participación de las mujeres indígenas en las instituciones de gobierno). La limitada participación política de las mujeres indígenas puede, a su vez, afectar aún más sus posibilidades de participación y organización, ya que las políticas públicas y las medidas legislativas pertinentes se elaboran y adoptan sin que puedan intervenir en los procesos respectivos.

Los estudios de Bangladesh y el Camerún informan de que la participación política de las mujeres indígenas es particularmente baja (véase el capítulo 2). En Guatemala se refirieron a la ausencia de organizaciones representativas como un obstáculo adicional para su participación. Sin embargo, en el estudio del país se señala que las mujeres indígenas han podido establecer sus propias organizaciones y, en algunos casos, han logrado añadir sus propias reivindicaciones y perspectivas a los amplios temas examinados por las organizaciones de pueblos indígenas (véanse los capítulos 2 y 4).

d. Falta de solidaridad y de apoyo mutuo

Las mujeres indígenas entrevistadas en el Estado Plurinacional de Bolivia se refirieron a la falta de apoyo mutuo entre las mujeres y a que las mujeres son tan críticas como los hombres en lo que respecta a su participación en los foros públicos. En Guatemala las mujeres indígenas también mencionaron que las organizaciones existentes están dispersas y poco coordinadas, a veces debido a los celos y a la competencia entre ellas.



40 Todas eran de las colinas de Chittagong. Esto puede explicarse por el mayor porcentaje de población indígena del distrito en comparación con las llanuras (Nasreen y Yan Yan 2019).

41 Sin embargo, cabe señalar que dado que los miembros del Parlamento son elegidos por medio de los partidos políticos, al igual que los hombres indígenas, las mujeres indígenas deben acatar los programas de los partidos políticos y pueden no estar en condiciones de representar y expresar las preocupaciones específicas de los hombres y mujeres indígenas ni de cooperar entre ellos más allá de la lealtad a los diversos partidos políticos (Nasreen y Yan Yan 2019).

► Cuadro 4. Panorama general de las barreras por país*

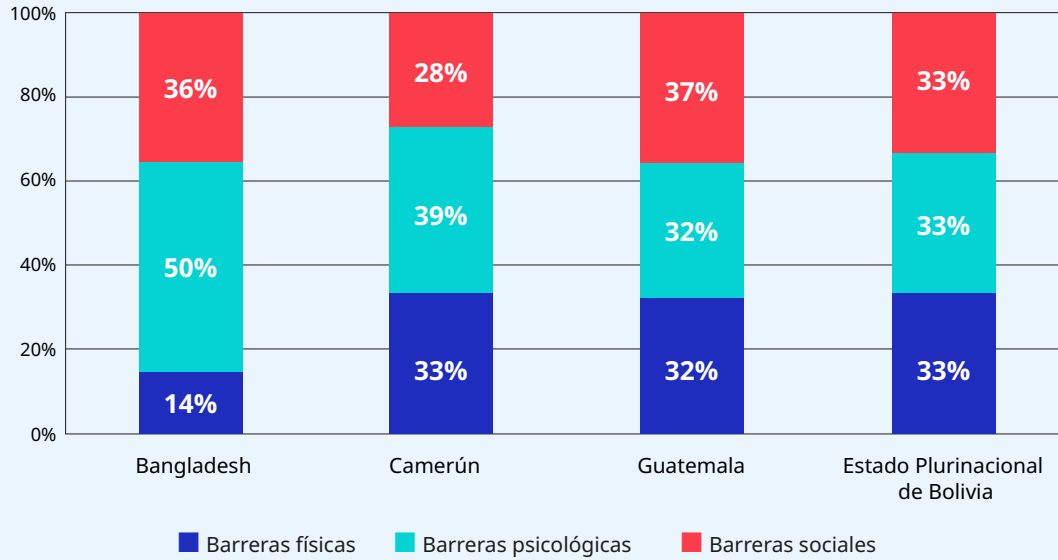
Capa	Subcapa	Barrera	País				
			Bangladesh **	Camerún	Estado Plurinacional de Bolivia	Guatemala	
Física	Condiciones socioeconómicas	► Dependencia financiera de los hombres	x		x		
		► Pobreza y falta de infraestructuras y servicios básicos	x	x	x	x	
		► Falta de acceso a apoyo financiero para las organizaciones			x	x	
	Espacios físicos de reunión	► Falta de documentos de identidad		x			
		► Falta de lugares de reunión adecuados		x	x	x	
		► Falta de instalaciones de aseo y saneamiento y de infraestructura adecuada en los lugares de reunión		x		x	
	Redes de comunicación	► Distancia a los lugares de reunión		x	x	x	
		► Acceso a información y redes de comunicación		x	x	x	
	Psicológica	Sensibilización y conocimientos	► Falta de conocimiento de los derechos	x		x	
			► Falta de conocimiento sobre las costumbres, las disposiciones legales que regulan las instituciones de gobernanza y otras normas pertinentes	x	x		
Competencias y aptitudes		► Barreras del lenguaje	x	x	x	x	
		► Falta de competencias políticas y de liderazgo		x	x	x	
		► Acceso deficiente a los sistemas de educación formal	x	x		x	
Emociones y motivación		► Miedo a transgredir las normas sociales y culturales a hablar en público, a perder sus empleos y a sufrir otras consecuencias negativas	x	x	x	x	
		► Falta de interés y motivación	x	x	x	x	
		► Baja autoestima	x	x	x	x	
Normas, roles y percepciones de género		► Normas y roles de género	x	x	x	x	
		► Percepciones negativas en torno a la participación	x	x	x	x	
	► Discriminación, violencia y acoso	x	x	x	x		
Social	Problemas de organización y problemas políticos	► Presencia de los hombres en las reuniones y papel subordinado en las organizaciones mixtas		x	x	x	
		► Falta de adopción de medidas por parte de los gobiernos y los partidos políticos	x		x	x	
		► Participación política limitada y falta de organizaciones representativas	x	x		x	
		► Falta de solidaridad y de apoyo mutuo			x	x	
Número total de barreras (de 23)			14	18	18	19	

* Este cuadro no pretende ser representativo de la incidencia de ninguna barrera determinada en un solo país. Para más detalles véase el capítulo.

** El cuestionario utilizado en el caso de Bangladesh no incluía preguntas sobre los espacios físicos de reunión y las redes de comunicación.

Basado en Ballon and Yamin 2020

► Gráfico 1. Distribución y composición de las barreas por país



Fuente: Basado en *Ballon and Yamin 2020*. En el caso de Bangladesh el porcentaje relacionado con las barreras físicas refleja la ausencia de preguntas sobre algunas de las subcapas. Véase el cuadro 4.





▶ 4

Imaginando un camino
a seguir

► 4.1. Barreras existentes y aspiraciones de las mujeres indígenas

Como se ha descrito en el capítulo anterior, las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples obstáculos para su organización y participación que se cruzan y refuerzan mutuamente.⁴² Estas barreras son de diversa índole y tienen su origen en la discriminación y la marginación social, económica y política que sufren las personas indígenas del país, así como en las estructuras de poder patriarcal que prevalecen dentro y fuera de las comunidades indígenas.⁴³ Por lo tanto, al examinar las barreras a las que se enfrentan, es fundamental tener en cuenta el contexto social, económico y político general de los pueblos indígenas en los países en cuestión, así como la realidad específica de las mujeres indígenas.

El nexo entre los derechos colectivos e individuales de la mujer indígena desempeña un papel fundamental para determinar las posibilidades y el alcance de su intervención en los procesos de participación y sus esfuerzos de organización. Como se ha puesto de manifiesto en los capítulos anteriores, la marginación de sus comunidades afecta a las mujeres indígenas de manera profunda y distinta. A este respecto, cabe recordar también que la atención prestada a las mujeres indígenas ha sido a veces limitada porque algunos han considerado que la atención a los derechos de la mujer es «divisiva» o incluso «secundaria» en medio de la lucha colectiva por defender los territorios y los derechos de los pueblos indígenas en general (Naciones Unidas 2015 y FIMI 2006).

Garantizar los derechos humanos de las mujeres indígenas es fundamental para asegurar los derechos de los pueblos indígenas en su conjunto (FIMI 2006; Naciones Unidas 2015). El compromiso con las mujeres y las niñas indígenas y la consulta con las primeras siguen siendo esenciales a este respecto (Naciones Unidas 2015). Las soluciones deben encontrarse a nivel comunitario, incluso en aras de su eficacia y sostenibilidad, como parte del ejercicio del «control de los pueblos indígenas sobre sus propias instituciones, modos de vida y desarrollo económico», respetando plenamente los derechos colectivos de las comunidades y los derechos individuales de sus miembros⁴⁴ (Convenio núm. 169, preámbulo; véanse también el AIPP y el FPP 2013 sobre los cambios en curso).

Las conclusiones del presente estudio confirman también que el empoderamiento y la participación económica de la mujer están profundamente vinculados y, como tales, deben abordarse conjuntamente.⁴⁵ El empoderamiento económico de las mujeres indígenas afecta a su participación en los procesos de adopción de decisiones a diversos niveles (véase el capítulo anterior). A su vez, la falta de participación de la mujer en la elaboración de políticas pertinentes afecta a su empoderamiento económico, ya que no se tienen debidamente en cuenta su situación, necesidades y aspiraciones específicas.

42 Es importante señalar que las barreras descritas en el presente estudio seguirán afectando a la participación y la organización de las mujeres indígenas a menos que se aborden de manera consolidada y coordinada. Además, las intervenciones de política en un ámbito pueden tener repercusiones positivas o negativas en otros ámbitos, que deben evaluarse adecuadamente.

43 Un estudio anterior del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas sobre la participación política de las mujeres indígenas determinó que el patriarcado, el racismo y la discriminación son factores centrales que limitan el acceso de las mujeres indígenas a la participación política (Naciones Unidas 2013a).

44 A este respecto, cabe recordar que el Convenio núm. 169 reconoce los derechos de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio (art. 8). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también declara que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. (art. 34). Véase también la nota 29 sobre la complementariedad de género entre los valores culturales indígenas.

45 Véase Naciones Unidas 2018b.

La gran mayoría de las mujeres indígenas entrevistadas en el contexto de los estudios de los países expresaron el deseo de mejorar sus condiciones de vida mediante «un buen empleo» para contribuir a las necesidades de sus familias, sin renunciar a su papel en la familia (Memong Meno Epse Mpoung 2019; FLACSO 2019, y Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).⁴⁶ Como ya se ha señalado, la mayoría de las mujeres indígenas entrevistadas declararon que la capacidad de cumplir con las responsabilidades familiares es para ellas una prioridad. Por ejemplo, la gran mayoría de las mujeres indígenas entrevistadas en Guatemala indicaron que su opción preferida sería tener su propio comercio o iniciar una actividad relacionada con las actividades agrícolas de la familia, que es donde trabaja actualmente la mayoría de las mujeres (como la producción de café, el cultivo de hortalizas y la cría de animales), o producir artesanías como bordados, tejidos, cestería o arreglos florales. Prefieren estas opciones porque les permitirían organizar su jornada laboral de manera flexible, teniendo en cuenta a los miembros de su familia, en particular a sus hijos (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). De igual modo, las mujeres indígenas del Camerún que trabajan por cuenta propia,⁴⁷ como las que cultivan la tierra, crían animales o producen artesanías, informaron de que desean mejorar su situación actual y fortalecer sus ocupaciones en lugar de dedicarse al trabajo asalariado. Así pues, muchas de ellas participan en proyectos de desarrollo local con miras a mejorar sus medios de producción o a buscar redes de venta. Las mujeres indígenas indicaron que cuando pueden contribuir económicamente a las necesidades de sus familias, no sólo aumenta su autoestima, sino que también se fortalece su capacidad para tomar decisiones en el hogar (véase, por ejemplo, FLACSO 2019).

Además, las mujeres indígenas de los cuatro países reconocieron la importancia de mejorar su educación, incluido el dominio de los idiomas nacionales y la formación profesional. En Guatemala, las mujeres indígenas de las zonas rurales expresaron su interés en recibir formación, por ejemplo, en ámbitos como el bordado, la panadería, la cría de animales o el cultivo de huertos familiares, a fin de aumentar sus posibilidades de obtener un ingreso adicional para sus familias. También subrayaron que algunos conocimientos adquiridos por experiencia y enseñados de manera informal (como los relacionados con el diseño y la confección de ropa) no se valoran suficientemente, lo que limita sus oportunidades económicas. Las mujeres indígenas entrevistadas en el Estado Plurinacional de Bolivia también consideraban útil recibir una formación más específica destinada a mejorar sus competencias laborales (por ejemplo, cursos de cocina y planchado para trabajadoras domésticas). Las mujeres pertenecientes a organizaciones rurales se refirieron además a la importancia de aprender a diseñar y gestionar proyectos para mejorar su acceso a recursos, programas de formación y apoyo externo, en particular en lo que respecta a las opciones de diversificación dentro de sus economías basadas en la agricultura (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). Además, con respecto al acceso a la educación, subrayaron que las actuales limitaciones con que se tropiezan se ven agravadas por el hecho de que el Estado no proporciona a las comunidades indígenas acceso a una educación bilingüe y culturalmente apropiada (FLACSO 2019). Las mujeres indígenas del Camerún también destacaron los efectos de los matrimonios precoces en la educación de las niñas y señalaron que debían evitarse (Memong Meno Epse Mpoung 2019).⁴⁸ A un nivel más general, algunas mujeres indígenas señalaron que los cursos sobre aptitudes de liderazgo y autoestima podrían ser útiles, ya que el mejorar su percepción acerca de su potencial les permitiría evaluar sus oportunidades (FLACSO 2019; véase también más adelante sobre el deseo de las mujeres indígenas de fortalecer sus aptitudes de liderazgo).

Además, los estudios de los países revelaron que las mujeres indígenas de los cuatro países valoraban la oportunidad de colaborar con organizaciones para defender sus derechos y mejorar sus medios de vida. No obstante, la mayoría de ellas reconocía que el alcance de su participación sigue siendo

46 Respuestas de las mujeres indígenas a la pregunta sobre sus prioridades en la vida que se formuló siguiendo el marco metodológico elaborado a nivel mundial (véase el anexo). El marco identificó previamente temas/prioridades específicas.

47 Véase el capítulo 2 sobre la desposesión de tierras y el recurso de las mujeres indígenas al empleo asalariado en las plantaciones.

48 Los hombres indígenas entrevistados también admitieron que las niñas deberían acceder a la educación en igualdad de condiciones que los niños y que deberían evitarse los matrimonios precoces (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

por lo general limitado y que en las organizaciones mixtas suelen verse relegadas por los hombres a funciones secundarias. Si bien esto último puede ser un reto en general para todas las mujeres que tratan de hacerse oír mediante esfuerzos organizativos (que, como se ha descrito en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, ha dado lugar a la creación de organizaciones exclusivamente femeninas, incluidos sindicatos) en el caso de las mujeres indígenas los obstáculos se ven agravados por el hecho de que las mujeres no indígenas pueden no compartir necesariamente sus visiones o prioridades. Las dificultades para relacionarse con mujeres no indígenas es un factor señalado en algunos de los estudios de los países. En Bangladesh, por ejemplo, entre los retos que afrontan las mujeres indígenas una vez elegidas a los órganos locales está el problema de que, mientras se debaten cuestiones relacionadas con el género, las mujeres pueden apoyarse mutuamente independientemente de su origen étnico, pero cuando los debates se centran en cuestiones específicas de las comunidades indígenas, es difícil que las mujeres indígenas obtengan el apoyo de otras mujeres. En el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas informaron de cierto malestar en la interacción con mujeres de otros segmentos de la sociedad del país debido a las barreras lingüísticas y también destacaron la importancia de velar por que los temas de debate no sean impuestos por terceros sino que reflejen genuinamente sus propios programas.

Con todo, las mujeres indígenas entrevistadas en los cuatro países reconocían la importancia del apoyo recibido de las organizaciones existentes y de la participación en organizaciones, sean o no específicas de mujeres indígenas. Las trabajadoras domésticas indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, indicaron que la colaboración con el sindicato de mujeres del sector les ha ayudado a fortalecer su posición y mejorar sus condiciones de trabajo, gracias a sesiones de formación y sensibilización relacionadas con sus derechos laborales, entre otros temas.⁴⁹ Las que trabajan en el sector de la construcción también destacaron que la incorporación a la organización sectorial de mujeres es fundamental para obtener mejores contratos y para el fomento de su capacidad (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). En general, indicaron que las organizaciones exclusivamente femeninas son fundamentales para ayudarlas a tomar conciencia de sus derechos, valorar su contribución al trabajo (especialmente en el caso de las trabajadoras domésticas), organizar cursos de formación profesional y obtener mejores condiciones de trabajo. También son foros útiles para fomentar la solidaridad entre las mujeres e intercambiar experiencias. En las zonas rurales, el estudio del país señaló la importancia de las organizaciones que no están exclusivamente relacionadas con el trabajo, sino que tienen una base social y política más amplia y están vinculadas a la defensa de la identidad cultural y los territorios de los pueblos indígenas (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).

Aspectos similares fueron subrayados por las mujeres indígenas del Camerún, que expresaron el deseo de recibir formación en materia de iniciativa empresarial colectiva y derechos laborales, en particular el derecho a la igualdad de remuneración, especialmente en el caso de las mujeres baka que trabajan en las plantaciones para los bantúes. También valoraban la contribución de las organizaciones que se centran en la protección de la tierra y los derechos culturales, en particular en el caso de las mujeres baka, bakola/bagyéli y bedzang que son víctimas de prácticas de acaparamiento de tierras y han perdido el acceso a los bosques de los que dependían para su medicina tradicional y sus ingresos. Además, como se señala en el capítulo 2, en el estudio del país se observa que las mujeres indígenas en general tienen un conocimiento muy limitado de los sindicatos y de su pertinencia para sus realidades (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

En Guatemala, las mujeres indígenas destacaron que, a nivel individual, la participación en organizaciones y el intercambio de experiencias que tiene lugar en esos contextos les ha ayudado a ganar confianza y a ser más proactivas en la búsqueda de formas de mejorar las condiciones de vida de ellas y sus familias (FLACSO 2019). Las mujeres indígenas entrevistadas señalaron que valoraban especialmente el apoyo obtenido para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo por parte de organizaciones como sindicatos, asociaciones o comités y grupos de empoderamiento económico, sobre todo en el caso de las acciones

49 Al mismo tiempo, también indicaron que algunas de ellas pueden no estar al tanto de la existencia de organizaciones que defienden sus derechos debido a su aislamiento en las casas de sus empleadores (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).

dirigidas a mejorar la calidad de sus productos para cumplir con los requisitos internacionales para el comercio (por ejemplo, el cumplimiento de los criterios establecidos para la producción orgánica o el manejo sostenible del suelo) o el establecimiento de una marca común para la exportación, ya que este tipo de acciones han contribuido a mejorar la situación financiera de sus familias (FLACSO 2019). Del mismo modo, consideraban que el intercambio de experiencias con grupos de mujeres de otras comunidades y distritos es muy útil para ampliar sus conocimientos y adquirir nuevas ideas sobre la forma de mejorar sus propias oportunidades económicas. Las mujeres indígenas también opinaban que los procesos de producción innovadores son muy pertinentes para sus necesidades (FLACSO 2019).⁵⁰

Las mujeres indígenas expresaron el deseo de que sus organizaciones obtengan autonomía e influencia, que siguen siendo limitadas cuando interactúan con otras organizaciones, sindicatos, confederaciones o el Estado (véase Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). En su opinión, es fundamental mejorar la alfabetización y la creación de capacidad de las mujeres en lo que respecta a la política, los derechos y el liderazgo (véase Memong Meno Epse Mpoung 2019, FLACSO 2019, y Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). Como se ha ilustrado en el capítulo anterior, las mujeres indígenas también subrayaron que todavía les resulta difícil hablar en público con confianza. Esta aptitud es considerada como una habilidad central que les gustaría desarrollar y fortalecer para hacer oír su voz y mejorar sus condiciones de vida (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019). Además, algunas de ellas subrayaron que es muy necesario sensibilizar a las mujeres sobre sus derechos, pero las organizaciones carecen de fondos para llevar a cabo este tipo de actividades a nivel local (Nasreen y Yan Yan 2019).

Por último, en lo que respecta a las instituciones de gobernanza nacional y local, los estudios de Bangladesh y el Camerún ofrecen perspectivas dignas de mención. Las mujeres indígenas del Camerún expresaron su deseo de estar representadas y participar en los procesos de adopción de decisiones que les conciernen; a su juicio, las pocas mujeres que han podido participar en esos procesos son modelos que pueden apoyar e inspirar a las niñas (Memong Meno Epse Mpoung 2019).⁵¹ Sin embargo consideraban que las mujeres que actualmente son «líderes» dentro de sus comunidades no están suficientemente capacitadas y necesitarían educación y formación adicionales para poder ocupar puestos de responsabilidad (Memong Meno Epse Mpoung 2019).⁵² En lo que respecta a Bangladesh, si bien la mayoría de las mujeres indígenas entrevistadas en las llanuras indicaron que los hombres deberían mantener sus puestos tradicionales como jefes de aldeas, agrupaciones de aldeas y diferentes consejos (véanse los detalles en el perfil del país en el anexo), algunas señalaron que las mujeres indígenas deberían tener las mismas oportunidades que los hombres (Nasreen y Yan Yan 2019).⁵³ Sin embargo, todos los encuestados opinaron que las comunidades tal vez no estén preparadas para aceptar ese cambio. Las mujeres entrevistadas también consideraban que los hombres tienen más conocimientos y capacidad para ocuparse de los asuntos públicos que las mujeres y, por lo tanto, son más

50 Se mencionó un caso particular relativo a la adquisición por una asociación de una parcela de tierra que posteriormente fue administrada colectivamente por mujeres para la cría de aves de corral y el cultivo de hortalizas, con el doble propósito de obtener ingresos y de proporcionar alimentos directamente a sus familias. Este proyecto permite a las mujeres trabajar en sus propias comunidades, crear oportunidades de empleo, fortalecer sus capacidades y mejorar las condiciones de su comunidad, convirtiéndolas en protagonistas de su propio desarrollo. Además, proporciona un enfoque de “trabajo en equipo”, en el que participa toda la unidad familiar, y las responsabilidades familiares y laborales se distribuyen más equitativamente entre todos los miembros de la familia. Al observar una mejora en los ingresos de las familias, los hombres han pasado a ser más propensos a favorecer las actividades externas de las mujeres (FLACSO 2019).

51 En el plano local, es más fácil encontrar a mujeres líderes en las comunidades Baka, Bakola/Bagyéli y Bedzang que en las comunidades Mbororo. Por el contrario, hay más mujeres líderes mbororo en las ciudades (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

52 Se ha observado una importante diferencia a este respecto entre las mujeres mbororo, algunas de las cuales han cursado estudios universitarios y pueden ocupar puestos de responsabilidad a diversos niveles en las zonas urbanas, y las mujeres de los pueblos baka, bakola/bagyéli y bedzang. Sin embargo, ninguna de ellas ha recibido formación específica en competencias de liderazgo (Memong Meno Epse Mpoung 2019).

53 Las mujeres indígenas que trabajan para ONG o como maestras, o que han participado en las actividades de algunas organizaciones, opinaban por lo general que las estructuras tradicionales de gobierno deben evolucionar para dar cabida a la participación de la mujer en las reuniones y a su acceso a los puestos de adopción de decisiones.

aptos para desempeñar las funciones de liderazgo tradicionales. Si bien algunos hombres entrevistados apoyaban la idea de alentar la participación de las mujeres en las reuniones de las aldeas, la mayoría de ellos compartían la misma opinión que las mujeres en cuanto a la falta de aptitudes y capacidad. En las colinas de Chittagong, si bien en algunas comunidades se han producido cambios importantes en lo que respecta al nombramiento de mujeres para desempeñar funciones tradicionales, como se describe en la siguiente sección, en otras, como las comunidades Mro, Chak, Khumi, Khiyang y Bawm, las mujeres indígenas no sienten la necesidad de que se nombre a mujeres para desempeñar funciones de liderazgo en sus aldeas y tienen opiniones encontradas sobre la posibilidad de permitir la participación de las mujeres en las reuniones de la comunidad (Nasreen y Yan Yan 2019).



► 4.2. Avances destacables

En todos los ámbitos examinados en los estudios de los países se observaron importantes novedades positivas o tendencias transformadoras. Éstas tienen su origen en la iniciativa de las propias mujeres indígenas o se ven facilitadas por el apoyo proactivo de los líderes tradicionales, a menudo aprovechando y ampliando las prácticas consuetudinarias existentes, y a veces tras la participación de los líderes tradicionales en las organizaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas y las mujeres.

En el estudio del Camerún, por ejemplo, se señala que, si bien las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas suelen estar dirigidas y compuestas por miembros varones de las comunidades, las mujeres pueden desempeñar una función de asesoramiento «oficioso» a los jefes de la comunidad. En ciertas comunidades baka, las mujeres indígenas han sido llamadas a desempeñar la función de jefe de la aldea en su ausencia. Además, recientemente, entre los mbororo se ha permitido a las mujeres participar en reuniones con los hombres, lo que habría sido inimaginable hasta hace algunos años (Memong Meno Epse Mpoung 2019). En Guatemala, las mujeres indígenas han comenzado a presentar candidaturas para ocupar puestos públicos a nivel local. Entre las mujeres indígenas también encontramos alcaldesas comunitarias, miembros de los *Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural* (COCODES) o miembros de la *Coordinadora Local para la reducción de desastres* (COLRED) (FLACSO 2019).

En lo que respecta a las instituciones tradicionales, en el estudio de Bangladesh también se informa de avances. En las colinas de Chittagong, donde los puestos de liderazgo (jefatura y karbariship) están ocupados por hombres y son heredados por los miembros varones de la familia (para más detalles, véase el perfil del país en el anexo), en 2014 el jefe de Chakma en el Círculo de Chakma propuso una reforma de la estructura de gobierno tradicional que permitiera que las mujeres se convirtieran en karbaris tras su designación por los aldeanos y el respaldo del jefe. Esta reforma fue adoptada posteriormente en otras comunidades (Nasreen y Yan Yan 2019). Como resultado, según el estudio del país, entre 2012 y 2018 el número de mujeres karbaris aumentó de seis a 514, del total de 2.780 puestos karbari⁵⁴. Además, el nivel de participación de las mujeres indígenas en las aldeas donde se han nombrado mujeres karbaris ha aumentado considerablemente en comparación con las aldeas sin mujeres karbaris. En los avances inciden muchos factores, entre ellos la capacidad de liderazgo de la mujer karbari, el nivel de apoyo que recibe del hombre karbari y del cacique, así como la apertura a esta práctica novedosa de los habitantes de la aldea, tanto mujeres como hombres (Nasreen y Yan Yan 2019). Por ejemplo, como se ha mencionado, las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas de las comunidades mro, chak, khumi, khiyang y bawm, que no han nombrado a ninguna mujer para el puesto de kabari, reflejan que la idea de que las mujeres ocupen puestos de liderazgo tradicionales sigue siendo ajena a ellas. En cuanto a los pueblos indígenas de las llanuras, las mujeres de las comunidades garo (que son comunidades matrilineales) indicaron que, en los últimos años, han podido asistir a las reuniones de solución de controversias en su aldea y que a menudo se consulta a mujeres de edad o de prestigio social cuando se proponen cuestiones complicadas para su resolución. A su juicio, este cambio puede atribuirse a una mayor concienciación entre las mujeres garo respecto de sus funciones, así como a la capacidad que han adquirido de utilizar sus derechos de herencia para impulsar su participación en el proceso de adopción de decisiones (Nasreen y Yan Yan 2019).⁵⁵

En el estudio de Bangladesh también se informa de varias medidas adoptadas para promover la participación de las mujeres indígenas en las organizaciones que defienden sus derechos y a través de ellas. Así pues, como se menciona en el capítulo 2, los estatutos de las organizaciones de pueblos indígenas a nivel nacional y local que participan en el estudio prevén la representación de las mujeres en

54 En el momento en que se realizó el trabajo en el terreno, las mujeres chakma, marma, tripura, tanchangya y pangkhua ocupaban puestos de karbari, mientras que las mujeres mro, chak, khumi, khiyang, bawm y lushai no estaban representadas en sus respectivas aldeas (Nasreen y Yan Yan 2019).

55 Entre los pueblos garo y khasi, que siguen las tradiciones matrilineales, sólo las mujeres heredan la propiedad de la tierra. No obstante, las mujeres de estas comunidades no ocupan puestos de liderazgo tradicionales ni participan en la elección del jefe de la aldea (Nasreen y Yan Yan 2019).

los comités ejecutivos. Además, los estatutos establecen que los comités deben tener un secretario para asuntos de la mujer y este puesto está reservado a las mujeres. Algunas organizaciones también han creado «secciones femeninas» que funcionan bajo la coordinación general de la organización principal. A nivel nacional también se ha creado una organización de mujeres indígenas, el Foro de Mujeres Indígenas de Bangladesh (Nasreen y Yan Yan 2019).

En Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia se han observado importantes iniciativas con respecto a la participación de las mujeres indígenas en las organizaciones, empezando por la creación de organizaciones exclusivamente femeninas en Guatemala. Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»*, por ejemplo, se creó para buscar una voz autónoma de la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*, en la que predominan los hombres. Asimismo, las mujeres trabajadoras del sector de la construcción, la mayoría de las cuales son de origen indígena (OIT 2017b), han establecido su propia asociación, la *Asociación de Mujeres Constructoras*, que se distingue claramente del sindicato del sector (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).⁵⁶ En Guatemala, las mujeres indígenas han podido establecer sus propias organizaciones, como las examinadas a los efectos de las investigaciones del presente estudio, incluidos sindicatos (véase el capítulo 1.) (FLACSO 2019). Como se observa en el estudio del país, muchas mujeres indígenas participan en el movimiento indígena que actúa en todo el país y, en algunos casos, han logrado sumar sus propias reivindicaciones y perspectivas a los amplios temas que constituyen el núcleo de las reivindicaciones del movimiento en materia de reconocimiento y respeto de su identidad cultural, defensa de sus territorios y lucha contra la discriminación. En el estudio del país se observa además que con el creciente número de mujeres que trabajan en la agricultura, resultado de la migración de los hombres, especialmente a los Estados Unidos, las mujeres indígenas están asumiendo funciones que antes estaban reservadas a los hombres y esto, a su vez, está repercutiendo en el alcance de su participación en los procesos de adopción de decisiones (FLACSO 2019).

Por último, los estudios de los países también han revelado algunos cambios en las actitudes y percepciones, incluso por parte de los hombres. Por ejemplo, las mujeres indígenas de Guatemala informaron de que algunos hombres están cambiando sus actitudes respecto de las funciones públicas de la mujer y que apoyan a las mujeres asumiendo una parte de las responsabilidades familiares (FLACSO 2019). Los hombres indígenas entrevistados en el Camerún también admitieron que las niñas deberían acceder a la educación en igualdad de condiciones que los niños y que se deberían evitar los matrimonios precoces (Memong Meno Epse Mpoung 2019). Si bien se mantenían escépticos y, hasta cierto punto, preocupados por la perspectiva de que una mujer ocupe puestos de responsabilidad, los hombres indígenas entrevistados reconocieron como un hecho positivo el fortalecimiento del papel de la mujer a nivel comunitario (Memong Meno Epse Mpoung 2019). Como ya se ha mencionado, el nombramiento de mujeres indígenas en puestos de liderazgo tradicional en algunas comunidades de las colinas de Chittagong también está contribuyendo a un cambio de actitudes y percepciones acerca de la participación de las mujeres en los procesos comunitarios de adopción de decisiones (Nasreen y Yan Yan 2019).

► 4.3. Un marco de acción basado en los derechos

Las conclusiones de las investigaciones cualitativas realizadas a los efectos del presente estudio reafirman que para hacer frente a los obstáculos a la organización y la participación de las mujeres indígenas y alentar los avances positivos que se están produciendo es necesario adoptar un enfoque integrado. Esto significa tener presente el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de los obstáculos existentes, así como las múltiples vulnerabilidades de las mujeres indígenas relacionadas

⁵⁶ Para más información sobre las mujeres indígenas en el sector de la construcción, véase OIT 2017b.

con su género, su identidad indígena y su condición socioeconómica. Con arreglo a este enfoque, las prioridades, la cosmovisión y la identidad cultural de las mujeres indígenas deben respetarse y tenerse debidamente en cuenta. Las conclusiones también señalan la importancia de que las mujeres indígenas tomen la iniciativa en la elaboración y aplicación de toda estrategia destinada a apoyar y fortalecer su organización y participación en la adopción de decisiones. Las normas internacionales pertinentes de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo proporcionan orientaciones y una base importante para la elaboración de estas estrategias. El recurso a estas normas permite la coordinación y la coherencia necesarias, garantiza la legitimidad, la inclusión, la sostenibilidad y, sobre todo, la rendición de cuentas.

El Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que consagran un enfoque holístico del respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, proporcionan importantes orientaciones para la acción de los Estados, en colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas y las mujeres, para hacer frente a los actuales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres indígenas con respecto a su participación y organización. Como se ha señalado en las secciones anteriores, otros agentes también pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a esos esfuerzos basados en los derechos, entre ellos los sindicatos y las organizaciones de empleadores. Además, como se ha señalado en el capítulo 1, hay otros instrumentos de la OIT que son particularmente pertinentes para el diseño y la aplicación de estrategias encaminadas a superar las barreras existentes para la organización y la participación de las mujeres indígenas junto con el Convenio No. 169 (véase también el recuadro 1).⁵⁷ De particular importancia son los convenios fundamentales, que tratan sobre la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva y sobre la eliminación de la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Los Estados Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios en cuestión, tienen la obligación, derivada de su propia pertenencia a la Organización, de respetar, promover y realizar, de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios (OIT 1998).

El Convenio núm. 111, uno de los convenios fundamentales de la OIT ratificado casi universalmente⁵⁸ tiene por objeto la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación por motivos de raza, color, sexo, ascendencia nacional, religión, origen social u opinión política. Dado que el empoderamiento económico de la mujer es fundamental para fomentar su participación en la adopción de decisiones, es esencial adoptar medidas para promover y asegurar la igualdad de oportunidades y de trato de las mujeres y los hombres indígenas en materia de empleo y ocupación, como se exige en el Convenio núm. 111. Estas medidas incluyen el reconocimiento del derecho de los hombres y las mujeres indígenas a ejercer sin discriminación sus ocupaciones y medios de vida tradicionales, la eliminación de todo trato discriminatorio en lo que respecta a las condiciones de trabajo, en particular mediante el reconocimiento, entre otras cosas, del derecho a recibir una remuneración igual por un trabajo de igual valor, y la garantía de la igualdad de oportunidades de acceso a la educación, la formación y el empleo. También pueden incluir el reconocimiento de los derechos de propiedad, posesión y uso de las tierras que los pueblos indígenas ocupan o utilizan tradicionalmente; el acceso al crédito⁵⁹ y a los servicios de comercialización, y el acceso a la formación pertinente. Los órganos de control de la OIT también han acogido favorablemente las estrategias dirigidas a mejorar la participación de las mujeres indígenas en todos los procesos de expedición y regularización de títulos colectivos de propiedad de

57 Esta sección se centra únicamente en las normas de la OIT. Otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos son obviamente pertinentes para las cuestiones que se abordan en el presente estudio y también proporcionan importantes orientaciones al respecto, inclusive mediante la labor de sus mecanismos de control. Entre ellos figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

58 Hasta la fecha, el Convenio ha sido ratificado por 175 Estados.

59 Un estudio sobre las mujeres indígenas en el Perú reveló que las que se dedican a la agricultura tal vez no consideran que el crédito o los préstamos sean una opción viable. Por el contrario, los consideran una fuente de mayor incertidumbre, dada la precariedad general de sus medios de vida (véase OIT 2016). Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la participación de las mujeres indígenas en la formulación de cualquier estrategia que las concierna.

la tierra (CEACR 2012, párr. 767 ff). Como se ha señalado en el capítulo 1, la CEACR ha subrayado, en relación con el Convenio núm. 111, la necesidad de que los gobiernos consulten con los interlocutores sociales y los grupos interesados sobre la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de políticas, estrategias y medidas nacionales en materia de igualdad (CEACR 2019a). La CEACR también ha reconocido que el Convenio núm. 169 «proporciona elementos importantes para hacer frente a la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales y garantizar su igualdad de oportunidades y de trato», que son fundamentales para el pleno logro del objetivo del Convenio núm. 111 con respecto a las mujeres y los hombres indígenas (CEACR 2012, párr. 772).

De hecho, los principios, la filosofía y el enfoque del Convenio núm. 169 también son pertinentes para la aplicación de los demás instrumentos de la OIT mencionados anteriormente que son especialmente importantes para garantizar la participación y la organización de las mujeres indígenas. Por ejemplo, el Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206 que lo acompaña constituyen un marco útil para abordar una de las barreras más atroces a las que se enfrentan las mujeres, a saber, la violencia y el acoso. Sin embargo, como se examina en el recuadro 2, es importante que la noción de violencia y acoso incorporada en las leyes y políticas, en particular la violencia por razones de género, refleje las perspectivas y las experiencias vividas por las mujeres indígenas y, por lo tanto, que éstas participen plenamente en la elaboración y aplicación de toda estrategia destinada a prevenir y abordar la violencia y el acoso contra ellas. Como se ha puesto de manifiesto en las secciones y capítulos anteriores, el espectro completo de los derechos reconocidos en el Convenio núm. 169 es fundamental para abordar la violencia de género contra las mujeres indígenas.⁶⁰

En situaciones de crisis, como la pandemia COVID-19, la participación de las mujeres indígenas es esencial para formular respuestas que sean inclusivas y respondan a las necesidades, vulnerabilidades y riesgos específicos de todas las personas afectadas. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2016 (núm. 205) ofrece orientaciones en relación con la elaboración de medidas destinadas a prevenir las crisis, permitir la recuperación y fomentar la resiliencia. La Recomendación insta a que se preste especial atención a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables, incluidos, entre otros, los pueblos indígenas.⁶¹ También recomienda que se consulte a los pueblos indígenas y que éstos participen directamente en el proceso de toma de decisiones, especialmente si el territorio en el que habitan o que utilizan y su medio ambiente se ven afectados por una crisis y por la consiguiente aplicación de medidas de recuperación y de estabilidad.⁶² Las mujeres indígenas se encuentran entre las personas más afectadas por las crisis, como la pandemia de COVID-19.⁶³ En su calidad de poseedoras de conocimientos tradicionales y de agentes que desempeñan funciones clave en los medios de vida y la resiliencia, su participación en la elaboración de respuestas nacionales es fundamental para garantizar una recuperación sostenible.

Por último, como se recuerda en el capítulo 1, los Convenios núms. 87 y 98, que también figuran entre los convenios fundamentales de la OIT, establecen los principios de la libertad de asociación y el reconocimiento de la negociación colectiva, que son fundamentales para el diálogo social y vitales para promover y proteger los derechos de los trabajadores.⁶⁴ El derecho de cada persona a asociarse libremente con otras personas, incluido el derecho a fundar sindicatos y organizaciones de empleadores y a afiliarse a ellos, se sitúa en la intersección entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Es fundamental para la realización de esos derechos y, más concretamente, «contribuye al derecho de las personas a participar en la adopción de decisiones en sus lugares de trabajo y en sus comunidades con miras a proteger sus intereses» (Naciones Unidas 2019b, párr. 4).

60 Véase, por ejemplo, Gobierno del Canadá 2019.

61 Párrs. 7 y 15.

62 Párr. 15

63 OIT, La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales, 2020.

64 Véanse CEACR 2012 y OIT 2006 para más detalles.

► 4.4. Aprovechar el conocimiento y la comprensión de las barreras a las que se enfrentan las mujeres indígenas: enseñanzas para tener en cuenta en estudios futuros

El presente estudio supone un primer intento de examinar las barreras que afronta la mujer indígena para acceder a la participación y la organización basado en investigaciones cualitativas y en la interacción directa con las propias mujeres indígenas, con miras a esbozar un marco de acción. Sin embargo, es necesario realizar nuevos análisis de los obstáculos que afrontan las mujeres indígenas para participar en los procesos de adopción de decisiones y de organización a fin de lograr una mejor comprensión de esos obstáculos y sus repercusiones desde la perspectiva de las mujeres indígenas y, por consiguiente, elaborar respuestas normativas mejor fundamentadas en consulta con ellas.

El diseño y la realización de este tipo de estudios puede suponer un proceso de aprendizaje para todas las partes involucradas. De hecho, hay varias enseñanzas que extraer de la presente iniciativa de estudio para fundamentar el diseño y la aplicación de futuras investigaciones. Es particularmente importante que los futuros estudios se diseñen y lleven a cabo en colaboración con las mujeres indígenas y sus organizaciones.

La participación e implicación de las mujeres indígenas en la elaboración de marcos conceptuales y metodologías para el estudio de su situación es necesaria para asegurar que sus realidades y visiones del mundo se integren adecuadamente. Ello también contribuye a asegurar que se reflejen y se tengan en cuenta las dimensiones tanto colectivas como individuales de las experiencias vividas por las mujeres indígenas. También deben tenerse en cuenta sus perspectivas intergeneracionales, ya que para muchos pueblos indígenas el pasado está vivo en el presente. Esta dimensión intergeneracional afecta a su toma de decisiones, ya que los antepasados y las generaciones futuras se consideran miembros integrales de muchas comunidades indígenas.⁶⁵

Además, se recomienda que en la primera fase del trabajo en el terreno se dé prioridad a las conversaciones abiertas y no estructuradas con mujeres indígenas para evitar que el estudio se centre en temas de debate predeterminados. De hecho, en lugar de ser «objetos» de estudio, las mujeres indígenas desean orientar el estudio a fin de que sea relevante para ellas. Por último, dada la exclusión de las mujeres indígenas de los procesos de consulta sobre medidas legislativas o administrativas (OIT, 2019b),⁶⁶ esa participación podría incluirse en el ámbito de futuros estudios.

65 Por ejemplo, la gestión sostenible de los recursos entre los pueblos haudenosaunee se basa en el principio de la séptima generación: toda toma de decisiones se guía por la consideración del impacto de las propias acciones en el bienestar de la séptima generación siguiente (FIMI 2006).

66 Como se prevé Convenio núm. 169 (art. 6) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 19 y 32).





▶ 5

**Observaciones finales
y recomendaciones para
la adopción de medidas**

Las mujeres indígenas han hecho y siguen haciendo enormes esfuerzos para que se escuche su voz en defensa de sus derechos y los de sus pueblos. Sin embargo, los estudios realizados a los efectos del presente estudio muestran que siguen existiendo importantes barreras a su participación en los procesos de adopción de decisiones que les conciernen y a su organización. Las barreras a las que se enfrentan las mujeres indígenas son múltiples y se refuerzan mutuamente, y operan a nivel colectivo e individual. Tienen su origen en la discriminación y la marginación social, económica y política que sufren las personas indígenas a nivel de país, sí como en las estructuras de poder patriarcal que prevalecen dentro y fuera de sus comunidades. Por lo tanto, al examinar el conjunto de barreras a las que se enfrenta la mujer indígena en lo que respecta a la organización y la participación, es necesario tener en cuenta el contexto social, económico y político general relativo a las personas indígenas en los países en cuestión, junto con la realidad específica de la mujer indígena.

El fomento de una mayor participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones que las conciernen requiere una estrategia integrada que tenga presente el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de los obstáculos existentes, así como las múltiples vulnerabilidades relacionadas con su género, su identidad indígena y su condición socioeconómica. Fundamentalmente, este enfoque debe ser guiado y diseñado por y con las propias mujeres indígenas, y debe respetar sus múltiples identidades, reconociendo sus distintas necesidades, desafíos, aspiraciones y prioridades como miembros de los pueblos indígenas, como mujeres y como trabajadoras.⁶⁷ Como se ha argumentado en el presente estudio, los instrumentos internacionales pertinentes, incluidos el Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, proporcionan importantes orientaciones para la elaboración de una estrategia de esas características. La estrategia debería ir acompañada de la adopción de medidas encaminadas a combatir los prejuicios y los estereotipos negativos contra las mujeres indígenas, y los pueblos indígenas en general, incluida la creación de estereotipos negativos en los medios de comunicación.

Es importante señalar que el estudio también ha revelado algunos avances en relación con la participación de las mujeres indígenas en instituciones de gobierno y organizaciones de diversa índole. Es esencial profundizar en el conocimiento y la comprensión de los factores que contribuyen a esos avances, con miras a apoyarlos, reforzarlos y reproducirlos. Al mismo tiempo, como ya se ha sugerido, sigue siendo importante seguir investigando los obstáculos restantes que impiden o limitan la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones que les conciernen a ellas y a sus pueblos, con miras a elaborar, con su participación, respuestas de política documentadas.

Además, las conclusiones de este estudio confirman que el empoderamiento y la participación económica de la mujer están profundamente vinculados y que, por consiguiente, deben abordarse conjuntamente. Las mujeres indígenas deberían tener acceso sin discriminación a una educación y una formación profesional que sean culturalmente apropiadas y pertinentes para sus propias aspiraciones y demandas, así como a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, de conformidad con el Convenio núm. 111.

Por consiguiente, sobre la base del marco de derechos humanos presentado en el capítulo 4 y teniendo en cuenta las cuestiones descritas en los capítulos anteriores, se sugiere que toda estrategia dirigida a abordar las barreras que afronta la mujer indígena para acceder a la organización y la participación incluya por lo menos tres áreas de actuación con miras a hacer frente a esas barreras de manera coordinada e integrada. Estas tres áreas son:

67 La limitada disponibilidad de información cuantitativa y cualitativa sobre los pueblos indígenas en general y sobre las mujeres indígenas en particular sigue siendo un problema en la mayoría de los países. Ello tiene consecuencias en la formulación de respuestas normativas adecuadas. Los esfuerzos deberían dirigirse a reunir información cuantitativa y cualitativa sobre las condiciones de vida y de trabajo de los hombres y las mujeres indígenas y sobre el alcance de su participación política, en colaboración con los pueblos indígenas, prestando especial atención a la participación de las mujeres y las niñas indígenas, con miras a reflejar las nociones de bienestar, exclusión y realidades vividas propias de los pueblos indígenas, y a documentar la formulación de políticas en consecuencia.

A. Fortalecimiento del marco normativo, jurídico e institucional relativo a los derechos de los pueblos indígenas

Es esencial que los Estados refuercen el reconocimiento, protección y aplicación jurídicos de los derechos colectivos e individuales de las personas indígenas, de conformidad con el Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y que garanticen el acceso efectivo a la justicia en caso de violación de esos derechos.⁶⁸ Algunas acciones específicas a este respecto que han surgido de las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas son las siguientes:

- Abordar las deficiencias existentes en materia de registro de nacimientos y acceso a los documentos nacionales de identidad entre la población indígena, mejorando el alcance de las autoridades competentes y sensibilizando a los hombres y mujeres indígenas acerca de la necesidad de esos documentos.
- Abordar el limitado acceso actual a los servicios e infraestructuras sociales básicos y la cuestión de la falta de vivienda y las condiciones de vivienda inadecuadas de la población indígena⁶⁹ en el marco de las estrategias de desarrollo nacional y local formuladas y aplicadas con la participación de mujeres y hombres indígenas. Esas estrategias deben responder a las necesidades y prioridades que ellos mismos determinen y prestar atención a la identificación y el tratamiento de los obstáculos específicos que afrontan las mujeres y las niñas indígenas. A este respecto, es fundamental el acceso a la educación bilingüe y culturalmente apropiada, a los servicios de salud y a los servicios e instalaciones de apoyo para las víctimas de violencia.
- Abordar la situación de seguridad que afecta a determinadas comunidades indígenas, prestando especial atención a las distintas vulnerabilidades al acoso y la violencia contra las mujeres indígenas; prevenir y abordar la violencia de género contra las mujeres indígenas, en consulta con ellas, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 206).
- Prevenir y abordar los conflictos relacionados con la tierra en plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas, con arreglo al Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En términos más generales, los países que han ratificado el Convenio núm. 169 deben intensificar sus esfuerzos por asegurar su aplicación plena y efectiva, estableciendo marcos normativos, jurídicos e institucionales apropiados que permitan una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, como se prevé en el Convenio.⁷⁰ La participación y la consulta de los pueblos indígenas en la elaboración de esos marcos, de conformidad con el Convenio, es esencial. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también tienen un importante papel que desempeñar para alentar y apoyar la adopción de medidas con ese fin. Paralelamente, se debería alentar a los países que aún no han ratificado el Convenio a que consideren la posibilidad de hacerlo.

68 A tenor de lo dispuesto en el Convenio núm. 169, también es fundamental que los Estados refuercen su aparato institucional encargado de promover y hacer cumplir los derechos de los pueblos indígenas y las mujeres, dotándolo de la capacidad técnica y financiera necesaria para desempeñar sus funciones de manera sistemática y coordinada, en los planos nacional y local, y asegurando la participación de los pueblos indígenas.

69 Para obtener orientaciones específicas sobre la aplicación del derecho a una vivienda adecuada de los pueblos indígenas, véase Naciones Unidas 2019a. Véanse también, de manera más general, las Directrices para la aplicación del derecho a una vivienda adecuada, establecidas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto en Naciones Unidas 2019c.

70 Para una visión general de las conclusiones y recomendaciones formuladas por los órganos de control de la OIT en relación con el Convenio núm. 169, véase OIT 2019c.

B. Apoyar la participación y la organización de las mujeres indígenas

A fin de apoyar la participación y la organización de las mujeres indígenas, se sugiere la adopción de las siguientes medidas específicas:

- ▶ Apoyar la creación y el funcionamiento de organizaciones y redes de mujeres indígenas, y facilitar el intercambio de experiencias entre ellas, inclusive proporcionando espacios adecuados para sus reuniones y servicios de apoyo, según sea necesario. En esos esfuerzos se deben tener en cuenta las responsabilidades familiares de las mujeres, la situación de seguridad que afecta a sus comunidades, las distancias geográficas, la falta de medios de transporte y el limitado dominio que tienen de los idiomas nacionales, entre otras cosas.
- ▶ Apoyar el acceso de las mujeres indígenas a las tecnologías de la comunicación y fomentar las aptitudes necesarias.
- ▶ Promover oportunidades de intercambio de experiencias y aprendizaje mutuo entre las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres, con miras a identificar conjuntamente los obstáculos que se plantean, las posibilidades existentes y las estrategias de apoyo mutuo. A este respecto, el estudio y la exposición de las experiencias de las redes mundiales y regionales de mujeres indígenas podría alentar a estas últimas a seguir promoviendo sus derechos de participación, al tiempo que aprenden de otras personas las aptitudes de liderazgo.
- ▶ Promover el diálogo y la colaboración entre las mujeres indígenas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes a los que se enfrentan las mujeres indígenas en el mundo del trabajo, fortaleciendo así las alianzas entre esas organizaciones y los movimientos de mujeres indígenas.
- ▶ Promover la participación de las mujeres indígenas en las juntas ejecutivas y los comités temáticos de las organizaciones pertinentes, incluidas las organizaciones de pueblos indígenas, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, por ejemplo, incorporando medidas especiales en los reglamentos, cuando proceda.
- ▶ Proporcionar creación de capacidad a los hombres y mujeres indígenas y a sus líderes tradicionales en relación con los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, las normas internacionales pertinentes y la legislación nacional, y apoyar las iniciativas adoptadas por las propias mujeres indígenas, por ejemplo, en materia de sensibilización sobre cuestiones de género y promoción del acceso de las niñas a la educación, en colaboración con ellas.
- ▶ Asegurar el acceso de las mujeres indígenas a la información y al conocimiento sobre los procesos electorales a nivel local y nacional y las normas que los rigen, con miras a alentar su participación, y proporcionarles asistencia técnica y formación en materia de liderazgo y aptitudes políticas, según proceda.
- ▶ Explorar los beneficios de introducir, como acción afirmativa, sistemas de cuotas para asegurar la representación de las mujeres indígenas en los órganos electivos nacionales y locales, en cooperación con las personas indígenas.

C. Fomentar el empoderamiento económico de las mujeres indígenas mediante el acceso al trabajo decente y la protección social

Se deberían adoptar medidas para apoyar y fortalecer los medios de vida de las mujeres indígenas en consulta con ellas, proporcionándoles, por ejemplo, acceso al desarrollo de aptitudes pertinentes, servicios de mercado y recursos e insumos productivos, incluidos servicios tecnológicos y financieros, y acceso a la información, los servicios y la asistencia técnica para la producción, la elaboración, la comercialización y la distribución de sus productos.⁷¹ Como se desprende de las conversaciones mantenidas con las mujeres indígenas en el presente estudio, el apoyo deseado incluye, por ejemplo, la formación en iniciativa empresarial, comercialización, gestión del ciclo de proyectos, o en temas como el bordado, la panadería, la cría de animales, el cultivo de huertos familiares, o la cocina y el planchado en el caso de las trabajadoras domésticas (véase la sección 4.1.). Es igualmente importante que se valoren y reconozcan debidamente las aptitudes y los conocimientos tradicionales de las mujeres indígenas con el fin de promover el acceso al empleo y el progreso a nivel profesional o el ejercicio de una ocupación de su elección.

Además, se sugiere que se prevean las siguientes medidas específicas con miras a promover el empoderamiento económico y la resiliencia de las mujeres indígenas:

- Apoyar la iniciativa empresarial colectiva de las mujeres indígenas, tanto en las zonas urbanas como rurales, con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Promover las investigaciones sobre la iniciativa empresarial de las mujeres indígenas, teniendo en cuenta sus dimensiones tanto individuales como colectivas, a fin de determinar los problemas específicos a que se enfrentan a este respecto, y fomentar el intercambio de experiencias entre ellas.
- Fomentar iniciativas de cooperación para el desarrollo que respondan más adecuadamente a las realidades existentes y emergentes que las mujeres indígenas pueden afrontar en las zonas rurales y urbanas en relación con su empleo y sus ocupaciones.
- Realizar evaluaciones exhaustivas de las vulnerabilidades específicas de las mujeres indígenas al cambio climático y de los efectos de las estrategias de mitigación y adaptación en ellas, y adoptar medidas apropiadas, en colaboración con ellas, para reforzar su resiliencia teniendo en cuenta sus conocimientos y prácticas tradicionales.
- Promover el conocimiento de las mujeres indígenas sobre sus derechos laborales, incluidos sus derechos a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, a un entorno de trabajo seguro y saludable y a estar libres de violencia y acoso, incluido el acoso sexual; promover y apoyar la cooperación entre las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres con los sindicatos y las organizaciones de empleadores.
- Garantizar el acceso de las mujeres indígenas a la protección social, incluidos los pisos de protección social, y evaluar las actuales deficiencias en materia de protección social, las barreras y las prioridades de intervención, en colaboración con ellas.⁷²
- Garantizar el acceso a servicios de guardería culturalmente apropiados para las mujeres indígenas según sus demandas y examinar, junto con ellas, la oportunidad de apoyar el diseño y la aplicación de servicios de guardería a nivel comunitario.

71 Véanse también las orientaciones proporcionadas con respecto a la economía informal en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

72 Para obtener orientaciones específicas sobre cómo garantizar la protección social de los pueblos indígenas, véase OIT 2018. Véase también el Estudio General de la OIT relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

► Bibliografía

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 2020. *Press Release on the Impact of the COVID-19 Virus on Indigenous Populations/Communities in Africa*.

Fundación del Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia (AIPP). 2012. *Violence, customary law and indigenous women's rights in Asia*.

AIPP y Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP). 2013. *Violence against indigenous women and girls: A complex phenomenon*.

Ballon, Paula y Paulius, Yamin. 2019. *A qualitative study into barriers for organization and strategies for overcoming them: Methodological note* (OIT, no publicado).

- . 2020. *Barriers to Organization and Participation of Indigenous and Tribal Women: A Cross-country Comparative Study* (OIT, no publicado).

Gobierno del Canadá 2019. *Reclaiming Power and Place: The Final Report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls*.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). 2009. *Observación General, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, publicada en la 98ª reunión de la CIT.

- . 2011. *Observación General, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, publicada en la 100ª reunión de la CIT.

- . 2012. *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*. Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra.

- . 2019a. *Observación, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)*, publicada en la 108ª reunión de la CIT.

- . 2019b. *Observación, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Guatemala*, publicada en la 108ª reunión de la CIT.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). 2020. *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales*, E/C.12/2020/1.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). 2015. *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia*, CEDAW/C/BOL/CO/5-6.

- . 2017. *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, CEDAW/C/GC/35.

- . 2018. *Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático*, CEDAW/C/GC/37.

- . 2020. *Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2014. *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America: Progress in the past decade and remaining challenges*.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). 2019. *Fortalecimiento de la participación de las mujeres indígenas y tribales en la toma de decisiones: Un estudio cualitativo sobre las barreras para la organización y estrategias para superarlas* (OIT: no publicado).

Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI). 2006. *Mujeres indígenas confrontan la violencia. Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas*.

Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (IASG): 2020. Pueblos Indígenas y la COVID-19: Nota de orientación para el sistema de la ONU.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2017. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17.

- 2020. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2012. *Country Technical Note on Indigenous Peoples' Issues: Bangladesh*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1998. *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998*.

- 2006. *Libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*.

- 2007. *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre el Convenio núm. 111 de la OIT*

- 2012. *Indigenous women workers: With case studies from Bangladesh, Nepal and the Americas*.

- 2013. *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales- Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*.

- 2015. *Alianzas entre sindicatos y pueblos indígenas: Experiencias en América Latina*, ACTRAV/OIT.

- 2016. *Estudio sobre la situación laboral de las mujeres indígenas en el Perú*.

- 2017a. *Los pueblos indígenas y el cambio climático: De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*.

- 2017b. *Mujeres del sector de la construcción en Bolivia: Con una especial mirada a las ciudades de La Paz y El Alto*.

- 2017c. *The rights of indigenous peoples in Asia: a human rights-based overview of national legal and policy frameworks against the backdrop of country strategies for development and poverty reduction*.

- 2018. *Protección social para los pueblos indígenas*.

- 2019a. *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*.

- 2019b. *Indigenous Peoples and Climate Change: Emerging Research on Traditional Knowledge and Livelihoods*.

- 2019c. *Extractos de informes y comentarios de los órganos de control de la OIT: Aplicando el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*.

- 2020a. *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work. Policy Brief*.

- 2020b. *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales. Reseña de políticas*.

Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración (GB-OIT). 2015. *Estrategia para la acción relacionada con los pueblos indígenas y tribales. Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible*, GB.325/POL/2, octubre.

- 2004. *Representación, México*, GB.289/17/3.???

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) 2019. *The indigenous world*.

Lahlou, Saadi. 2017. *Installation Theory: The Societal Construction and Regulation of Behaviour*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ledesma Céspedes, Carlos Felipe. 2020. "Convention 169 and the perspective of the trade union movement of the Americas." *The International Journal of Human Rights* 4 (203): 265-271.

Memong Meno Epse Mpoung, Elise Pierrette. 2019. *Renforcer la participation des femmes autochtones et tribales a la prise de décisions: Etude qualitative sur les obstacles à leur organisation et les stratégies pour les surmonter* (OIT, no publicado).

Nasreen, Zobaida y Rani Yan Yan. 2019. *The Situation of indigenous and tribal women's participation and representation in the decision-making bodies and violence and harassment against indigenous and tribal women workers in the world of work in Bangladesh* (OIT, no publicado).

Njieassam, Esther Effundem. 2019. "Gender Inequality and Land Rights: The Situation of Indigenous Women in Cameroon." *Potchefstroom Electronic Law Journal* 22: 1-33.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) 2018. *Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública*.

Organización de los Estados Americanos (OEA). 2019. *Resolución CP/RES. 1142 (22/19), Rechazo de la violencia y llamamiento al pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia (Aprobada por el Consejo Permanente en la sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2019)*.

Naciones Unidas. 2011. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/HRC/17/26.

- 2013a. *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 12º período de sesiones. Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local*, E/C.19/2013/10.

- 2013b. *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 12º período de sesiones. Estudio sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas teniendo presente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, E/C.19/2013/9.

- 2014a. *Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas*, A/RES/69/2.

- 2014b. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, (A/HRC/27/52).

- 2015. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/HRC/30/41.

- 2017. *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer Diálogo interactivo sobre la esfera prioritaria: empoderamiento de las mujeres indígenas*, E/CN.6/2017/12.

— 2018a. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala*, A/HRC/39/17/Add.3.

- 2018b. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica: Reafirmación de la igualdad y lucha contra los retrocesos*, A/HRC/38/46.

- 2019a. *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de no discriminación a este respecto*, A/74/183. Nota del Secretario General.

- 2019b. *Declaración sobre la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos. Declaración conjunta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos*, E/C.12/5-CCPR/C/127/4.

- 2019c. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/ HRC/43/43.

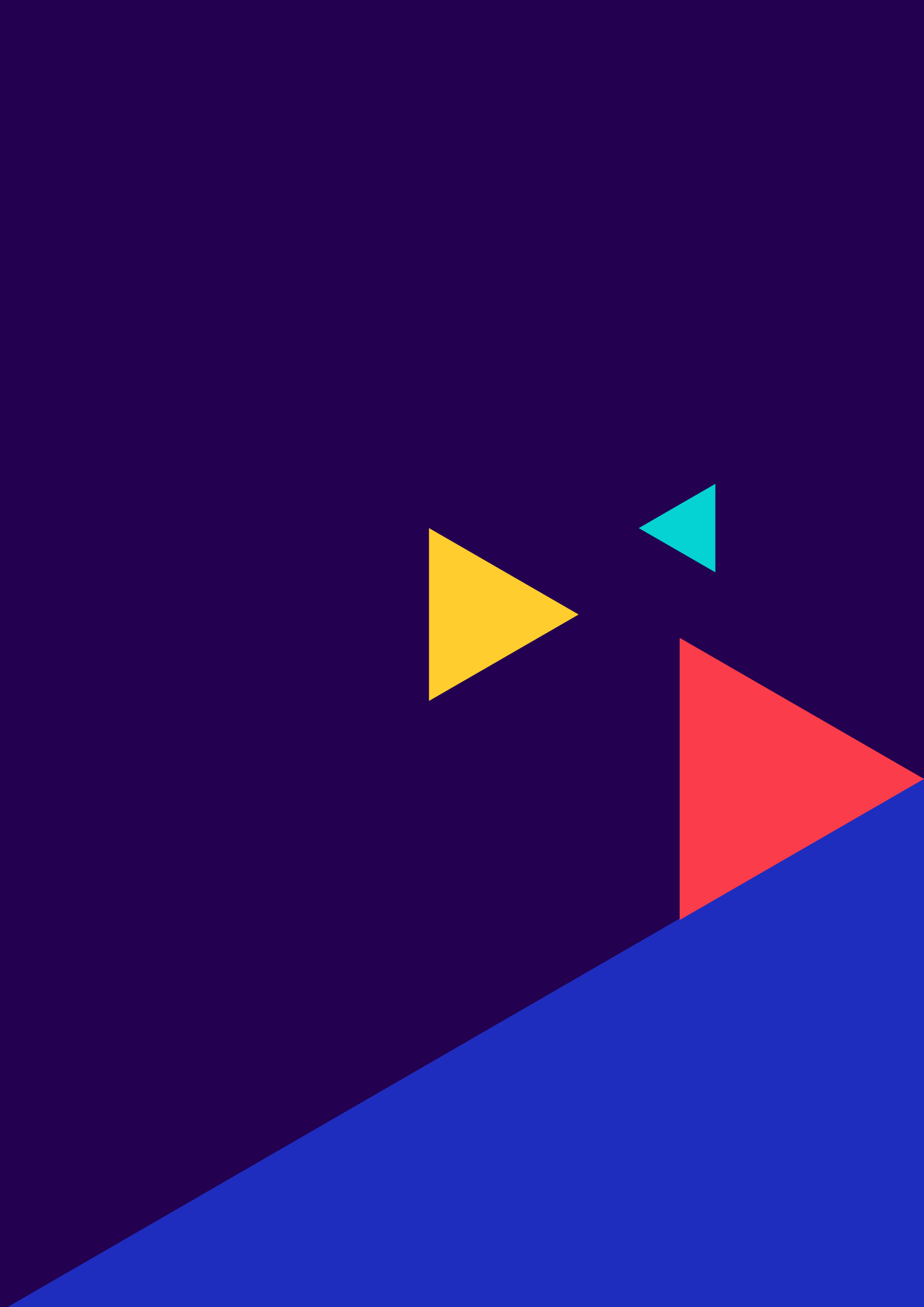
- 2020a. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women.*
- 2020b. *Las respuestas a la pandemia de COVID-19 no deben descartar a las mujeres y niñas: Declaración del Grupo de trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y niñas.*
- 2020c. *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together.*
- 2020d. *COVID-19 está devastando a las comunidades indígenas del mundo y no sólo se trata de la salud. Declaración del nuevo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*
- 2020e. *Derechos humanos Expertos de la ONU expresan su preocupación por la grave restricción del espacio cívico en Guatemala,* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

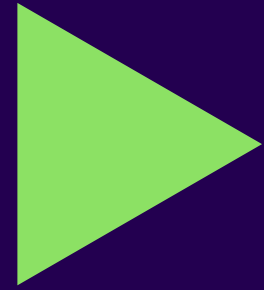
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), OIT y Oficina del representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños. 2013. *Breaking the Silence on Violence against Indigenous Girls, Adolescents and Young Women.*

Naciones Unidas - Hábitat. 2014. *Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas: procesos de planificación y análisis de vivienda adecuada.*

Xiap, Riscajché y Rosa Liberta. 2014. *Cambios y continuidades en las identidades/relaciones de género, etnia y clase de mujeres y hombres mayas k'iche's en Almolonga, Guatemala - Disertación doctoral.* Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica.

Zegada Claire, María Teresa y Gabriela Canedo Vásquez. 2019. *Barreras para la participación y representación de las mujeres trabajadoras indígenas y campesinas en la toma de decisiones y sus estrategias en Bolivia* (OIT, no publicado).





Anexo: Perfiles por país

► Bangladesh

1. Contexto nacional

Según el censo nacional de 2011, las personas indígenas¹ en Bangladesh representan el 1,8 por ciento de la población nacional.² Integran más de 50 grupos étnicos³ que residen en las llanuras del norte y sudeste del país y en las colinas de Chittagong. Debido a la falta de datos adecuadamente desglosados, el censo no ofrece un panorama completo de la situación socioeconómica de los pueblos indígenas en el país. Sin embargo, una encuesta de referencia socioeconómica anterior al censo nacional realizada por una organización no gubernamental reveló que únicamente el 7,8 por ciento de los pueblos indígenas de las colinas de Chittagong había terminado la enseñanza primaria y sólo el 2,4 por ciento la secundaria; aproximadamente el 22 por ciento de los hogares indígenas de las colinas de Chittagong habían perdido sus tierras⁴ En cuanto a los pueblos indígenas de las llanuras, su situación parece ser incluso peor.⁵ Recientemente se han resumido las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Bangladesh de la siguiente manera: «[una] parte importante de la población indígena sigue estando privada de derechos socioeconómicos básicos como la educación, la atención de la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a agua potable y el suministro de electricidad, entre otros. La situación de las mujeres, los jóvenes, los ancianos y las personas con discapacidad de los pueblos indígenas es mucho peor, ya que a menudo se ignoran sus contextos».⁶ Así pues, a pesar de los progresos realizados en el país en lo que respecta, entre otras cosas, a la reducción de la pobreza, la escolarización en la escuela primaria, la paridad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria y la reducción de la tasa de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años y de la tasa de mortalidad materna, los pueblos indígenas siguen estando a la zaga del resto de la población nacional.⁷

Bangladesh ha ratificado el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), predecesor del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). También ha ratificado otros convenios de la OIT que son especialmente pertinentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de la igualdad entre los géneros, entre ellos el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). La Constitución de Bangladesh reconoce «las tribus, las razas menores, las sectas étnicas y las comunidades» y exhorta al Estado a adoptar medidas para proteger y desarrollar su «cultura y tradición locales únicas» (art. 23). También hace referencia a un «sector rezagado de la ciudadanía» en varios artículos, sentando así las bases para la adopción de medidas positivas para los pueblos indígenas con miras a abordar su situación de desventaja y garantizar una igualdad efectiva con el resto de la población. Además, la

1 Se hace referencia a los criterios de identificación establecidos en el art. 1 del Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). A los efectos de este perfil de país, el término «pueblos indígenas» se utiliza para referirse tanto a los pueblos indígenas como a los pueblos tribales.

2 Según el censo, la población indígena está compuesta por aproximadamente 1.586.141 personas. Sin embargo, esta cifra ha sido cuestionada y algunos sostienen que subestima el número real de personas indígenas que residen en el país. Véase IWGIA, *The Indigenous World 2019*, 2020.

3 La lista de 24 grupos étnicos elaborada en relación con la Ley de instituciones culturales de grupos étnicos pequeños de 2010 se ha ampliado recientemente para incluir 50 grupos étnicos. Sin embargo, algunos indican que los pueblos indígenas comprenden 54 grupos étnicos. Véase IWGIA, *The Indigenous World 2019*.

4 Véase FIDA, *Country Technical Note on Indigenous Peoples' Issues: Bangladesh, 2012*; y OIT, *Baseline Assessment of Skills and Employment of Indigenous and Tribal Peoples in Bangladesh, 2017*.

5 FIDA, *Country Technical Note on Indigenous Peoples' Issues: Bangladesh, 2012*.

6 Raja Devasish Roy y Mangal Kumar Chakma, *Indigenous People in Bangladesh: Human Rights and Sustainable Development Goals* (Foro de los Pueblos Indígenas de Bangladesh 2015), pág. 2.

7 *Ibid.*

Constitución establece que el Estado «se esforzará por garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos» (art. 19) y que «la mujer tendrá los mismos derechos que el hombre en todos los ámbitos del Estado y de la vida pública» (art. 28).⁸ Los pueblos indígenas de las colinas de Chittagong también están sujetos a una legislación especial tras la suscripción del Acuerdo de Paz de Chittagong Hills Tract de 1997. En cambio, a los pueblos indígenas de las llanuras sólo se hace referencia en la Ley de Adquisición y Tenencia del Estado de Bengala Oriental de 1950, que rige la administración de las tierras en las llanuras, por lo que gozan de un grado de reconocimiento y protección mucho menor.⁹ La Política Nacional de Desarrollo de la Mujer, aprobada por primera vez en 2008 y revisada en 2011, es el único documento de política que menciona específicamente a las mujeres indígenas. Habida cuenta de que muchas mujeres indígenas están empleadas como trabajadoras domésticas en Bangladesh, también cabe recordar que en 2015 se aprobó una política de protección y bienestar de los trabajadores domésticos.

En las secciones que figuran a continuación se presentan las conclusiones de las investigaciones cualitativas realizadas en 2019 sobre la participación y la representación de las mujeres indígenas en diversos órganos de adopción de decisiones, incluidas las estructuras sociales tradicionales, las organizaciones de pueblos indígenas y tribales, los órganos de gobierno local y el parlamento nacional.¹⁰ En el contexto de las investigaciones también se ha examinado la violencia y el acoso contra las mujeres indígenas en el mundo del trabajo como una barrera específica a su organización y participación en la toma de decisiones (Nasreen y Yan Yan 2019). En las investigaciones han participado grupos de personas indígenas seleccionados de las siguientes zonas y distritos: a) Norte de Bengala: Sirajganj, Rajshahi y Natore, (b) Centro-Norte: Netrokona, Tangail y Gazipur, c) Noreste: Sylhet y Moulvibazar, y d) Sudeste (colinas de Chittagong): Bandarban, Khagrachari y Rangamati. Además, se han incluido varios lugares con concentraciones de trabajadores indígenas en los sectores formal e informal, a saber, la zona franca industrial de Chittagong, la zona franca industrial de Dhaka y la ciudad de Dhaka. Las investigaciones han seguido un marco metodológico centrado en la identificación de las barreras físicas, psicológicas y socioinstitucionales que impiden la organización y la participación de las mujeres indígenas.¹¹ La información se ha recopilado a través de 24 entrevistas a informantes clave con representantes de los ministerios pertinentes, los organismos competentes de las Naciones Unidas y otros organismos y organizaciones de pueblos indígenas y tribales, líderes comunitarios y activistas; 52 entrevistas exhaustivas no estructuradas y semiestructuradas con funcionarios electos de órganos de gobierno local, líderes tradicionales y comunitarios, activistas, representantes de organizaciones de pueblos indígenas y tribales y sindicatos, supervisores de empresas de confección de prendas de vestir y trabajadores de diferentes sectores formales e informales; 50 debates de grupos de discusión con hombres, mujeres, jóvenes, trabajadores, representantes de organizaciones de pueblos indígenas y tribales y líderes tradicionales y comunitarios; 11 talleres prácticos de aprendizaje participativo, y cinco estudios de casos sobre personas específicas para recopilar experiencias personales detalladas y explorar entornos y complejidades de la vida real. En la selección de los informantes para los debates

8 A este respecto, cabe señalar, sin embargo, que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas expresó su preocupación por que «el Estado parte no aprobara la largamente esperada ley de lucha contra la discriminación, así como por la falta de aplicación de las disposiciones de la Constitución y las leyes vigentes relativas a los derechos de las mujeres y las niñas, en parte debido a las actitudes patriarcales imperantes en el Estado parte». Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Bangladesh, CEDAW/C/BGD/CO/8 (2016), párr. 10.

9 Para una visión general de la legislación nacional pertinente sobre los pueblos indígenas, véase Devasish Roy, *The ILO Convention on Indigenous and Tribal Populations, 1957 (No. 107) and the Laws of Bangladesh: A Comparative Review* (OIT 2009).

10 *The Situation of indigenous and tribal women's participation and representation in the decision-making bodies and violence and harassment against indigenous and tribal women workers in the world of work in Bangladesh* (OIT no publicado). Véase, *Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas: Estudio basado en investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala*, 2021.

11 Paola Ballón y Paulius Yamin, *A qualitative study into barriers for organization and strategies for overcoming them: Methodological note* (OIT, no publicado).

de los grupos de discusión y los cursos prácticos de aprendizaje participativo, se ha prestado especial atención a garantizar una representación equitativa de las etnias, así como una representación de los distintos diversos grupos de edad y niveles socioeconómicos. Los talleres de aprendizaje participativo han sumado un total de 33 participantes, de los cuales 28 eran mujeres. En lo que respecta a los debates de los grupos de discusión, y más concretamente los 28 grupos de discusión centrados en la participación y la representación de las mujeres indígenas en los órganos de adopción de decisiones, de los 298 encuestados, 189 eran mujeres.

2. Vida de las mujeres indígenas: su realidad y sus aspiraciones

2.1. La mujer indígena en la familia, la comunidad y la sociedad

La mayoría de las mujeres indígenas de Bangladesh se dedican a actividades agrícolas junto con los hombres, por ejemplo, el cultivo de la hoja de betel («paan») entre el pueblo khasi y la práctica del cultivo itinerante en las colinas de Chittagong. Sin embargo, varias zonas tradicionalmente ocupadas o utilizadas por los pueblos indígenas han sido declaradas «reserva o parques naturales» o, se han incluido en plantaciones de té de propiedad privada. Esta situación ha llevado al desalojo de algunas comunidades. La falta de reconocimiento de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas ha tenido graves repercusiones en los medios de vida de las comunidades indígenas, que dependen de la tierra, y un impacto especialmente duro en las mujeres indígenas que son las responsables de alimentar a los miembros de sus familias. Como se describirá más adelante, los conflictos relacionados con la tierra también han expuesto a las mujeres indígenas a la violencia y el acoso. El estudio ha puesto de relieve que la desposesión de tierras ha sido un factor que ha impulsado a muchas mujeres indígenas a buscar fuentes alternativas de sustento e ingresos, a trabajar como asalariadas en la agricultura o a emigrar a centros urbanos, donde suelen realizar trabajos mal remunerados y en condiciones deficientes, a menudo en el sector informal.¹²

La participación de las mujeres indígenas en actividades generadoras de ingresos (por ejemplo, la venta de productos agrícolas y artesanías) les proporcionaría cierto grado de independencia financiera y de margen para la adopción de decisiones. No obstante, según el estudio del país, esa independencia se ve limitada por el hecho de que gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en satisfacer las necesidades colectivas de la familia en comparación con los hombres.¹³ Según las respuestas recibidas de la mayoría de las personas encuestadas, las decisiones familiares suelen ser tomadas conjuntamente por hombres y mujeres indígenas pero, cuando no hay acuerdo, prevalecen las opiniones de los hombres, incluso dentro de las comunidades matrilineales. Cabe señalar también que las mujeres indígenas tienen un acceso limitado a los derechos sobre la tierra. Aunque en la mayoría de las comunidades examinadas en el contexto de las investigaciones las mujeres no tienen derechos de herencia, se reconoce el derecho de las viudas y las hijas solteras a la manutención, es decir, se les proporcionan los medios para hacer frente a sus gastos de subsistencia. Sin embargo, entre los pueblos garo y khasi, que siguen las tradiciones matrilineales, sólo las mujeres heredan la propiedad de la tierra. Entre los marma del sur de las colinas

12 En las zonas urbanas, las mujeres indígenas suelen trabajar en salones de belleza, casas de moda o como empleadas domésticas. También participan en el sector formal en la industria de la confección.

13 Tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong, las mujeres indígenas entrevistadas informaron de que las mujeres suelen recibir salarios más bajos que los hombres (por ejemplo, 400- 450 takas bangladesíes para los hombres y 300-350 takas bangladesíes para las mujeres por día en las llanuras y 350- 400 takas bangladesíes para los hombres y 250-350 takas bangladesíes para las mujeres por día en las colinas de Chittagong). En el estudio del país se ha observado que la discriminación salarial que afecta a las mujeres indígenas se basa en su género y no en su origen étnico, ya que se observan diferencias salariales similares entre los salarios de los hombres y las mujeres no indígenas. Así pues, tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong no hay discriminación salarial entre las mujeres indígenas y las no indígenas, al igual que ocurre entre los hombres indígenas y los no indígenas.

de Chittagong en Bohmang Circle, las mujeres y los hombres tienen igual derecho a heredar la propiedad paterna, aunque las mujeres tienen derecho a una parte menor que los hombres.

En lo que respecta a la adopción de decisiones a nivel comunitario, el grado de participación de las mujeres indígenas es bajo, aunque se señalan excepciones y se están observando cambios importantes. En las llanuras, las posiciones de liderazgo están ocupadas por hombres. Lo mismo ocurre con los miembros de los diversos consejos de aldea y consejos regionales. En otros términos, las mujeres indígenas no están representadas en los sistemas de gobierno tradicionales.¹⁴ Las investigaciones realizadas durante el trabajo en el terreno revelaron que no se conocía a nadie, ni hombre ni mujer, que hubiera desafiado esta norma consuetudinaria para favorecer la participación de la mujer. Asimismo, no se espera que las mujeres indígenas asistan a las reuniones de resolución de controversias ni se les permite hacerlo a menos que sean parte directa. En el mismo sentido, en las comunidades garo y khasi, que son comunidades matrilineales, las mujeres no ocupan puestos de liderazgo tradicionales ni participan en la elección del jefe de la aldea. No obstante, las mujeres de las comunidades garo (que son comunidades matrilineales) indicaron que en los últimos años han podido asistir a las reuniones de solución de controversias en su aldea y que a menudo se consulta a mujeres de edad o de prestigio social cuando se plantean cuestiones de solución complicada. A su juicio, este cambio puede atribuirse a una mayor concienciación entre las mujeres garo de sus funciones, así como a la capacidad que han adquirido de utilizar sus derechos de herencia para participar en el proceso de adopción de decisiones (Nasreen y Yan Yan 2019).

La situación es similar en las colinas de Chittagong. Los puestos de liderazgo (jefatura y karbariship) están ocupados por hombres y son heredados por los miembros varones de la familia. Las únicas excepciones previstas son cuando el hijo del cacique o del karbari no ha alcanzado la edad en que puede desempeñar las funciones con la competencia necesaria, o cuando el cacique o el karbari asumen una posición de gobierno incompatible con el mantenimiento de su función tradicional. En el primer caso, la madre (la esposa del líder tradicional fallecido o capitulado) conserva el puesto para el futuro sucesor durante el tiempo necesario, mientras que en el segundo caso, la esposa del cacique o karbari titular actúa como cacique o karbari hasta que se identifique un sucesor varón en la familia. Sin embargo, en 2014 el jefe de Chakma en el Círculo de Chakma propuso una reforma de la estructura de gobierno tradicional que permitiera que las mujeres se convirtieran en karbaris tras la nominación por los habitantes locales y el respaldo del jefe. Esta reforma fue adoptada más tarde en otras comunidades. Como resultado, según el estudio del país, entre 2012 y 2018 el número de mujeres karbaris en el karbariship (integrado por 2.780 puestos) aumentó de seis a 514.¹⁵ Además, el nivel de participación de las mujeres indígenas en las aldeas donde se han nombrado mujeres karbaris ha aumentado considerablemente, en comparación con las aldeas sin mujeres karbaris. En los avances inciden muchos factores, entre ellos la capacidad de liderazgo de la mujer karbari, el nivel de apoyo que recibe del hombre karbari y del cacique, así como la aceptación de esta práctica novedosa por los habitantes de la aldea, tanto mujeres como hombres. Por ejemplo, las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas de las comunidades de Mro, Chak, Khumi, Khiyang y Bawm, donde no se ha nombrado a ninguna mujer para el puesto de kabari, reflejan que la idea de que las mujeres ocupen puestos de liderazgo tradicionales les sigue siendo ajena.

En cuanto a los trabajadores indígenas del té, tienen un sistema de gobierno único que actúa como sindicato y como órgano de autogobierno. Está compuesto por tres niveles, el Comité de Bagan Panchayet a nivel de bagan o de jardín de té; el Comité del Valle, que abarca varios jardines de té, y el Comité Central, el Sindicato Cha Sharmik de Bangladesh, cuyos puestos de vicepresidente y secretario adjunto están reservados a mujeres trabajadoras. Con todo, en general la participación de las mujeres indígenas sigue siendo baja. Las mujeres entrevistadas opinaron que las mujeres miembros del Comité

14 La comunidad de Oraon representa una excepción en este sentido.

15 En el momento en que se realizó el trabajo en el terreno, las mujeres chakma, marma, tripura, tanchangya y pangkhua ocupaban puestos de karbari, mientras que las mujeres mro, chak, khumi, khiyang, bawm y lushai no estaban representadas en sus respectivas aldeas.



de Bagan Panchayet, por ejemplo, sólo desempeñan una función «ornamental», ya que no participan en las reuniones con regularidad ni tienen un contacto estrecho con las demás trabajadoras del jardín que, por consiguiente, tienen pocas oportunidades de expresar sus problemas a través de ellas.

2.1.1. La mujer indígena en las instituciones y organizaciones oficiales de gobierno

En cuanto a las instituciones de la administración local,¹⁶ tanto a nivel de Union Parishad como de Upazila Parishad, se han introducido medidas en forma de puestos reservados para facilitar la participación de las mujeres. Sin embargo, no hay medidas especiales dirigidas específicamente a las mujeres indígenas. Debido a la ausencia de información desglosada por origen étnico, se desconoce el alcance total de la representación de los pueblos indígenas en las instituciones de gobierno local. Según la información reunida para las investigaciones llevadas a cabo en 11 distritos, en el momento en que se realizaron ninguna mujer indígena ocupaba el cargo de presidenta en el Union Parishad, pero había 220 mujeres indígenas miembros del Union Parishad frente a 317 hombres.¹⁷ Las mujeres indígenas nunca se han presentado al puesto de presidente. Además, parece existir un entendimiento generalizado de que los puestos generales, incluido el de presidente, deben elegirse entre hombres, ya que a las mujeres

16 Cabe recordar que la división del gobierno local del Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Cooperativas se encarga de la gobernanza local, con la excepción de la gobernanza a nivel de distrito y regional en Chittagong, que dependen del Ministerio de Asuntos de las Colinas de Chittagong. La Ordenanza sobre el gobierno local (Union Parishad) de 1983, enmendada posteriormente, y la Ley de gobierno local (Upazila Parishad) de 2011 establecen las principales normas de gobierno a nivel local.

17 Los datos que se presentan aquí se basan en los resultados de las elecciones publicados en los boletines oficiales.

se les asignan escaños reservados. En las Llanuras, sin embargo, las mujeres indígenas se enfrentan a dificultades incluso para ser elegidas para los escaños reservados. Esta situación está relacionada con la representación por lo general extremadamente baja tanto de mujeres como de hombres indígenas en las Llanuras. Sin embargo, al contrastar la representación de las personas indígenas y de las personas no indígenas, se hace evidente que la representación de las mujeres indígenas suele ser mayor que la de los hombres indígenas en casi todos los distritos. En otras palabras, las mujeres indígenas tienen mayores posibilidades de representación en los puestos reservados que los hombres indígenas en los puestos generales.¹⁸

Las mujeres indígenas entrevistadas expresaron poco interés en participar en los procesos electorales porque, por un lado, representaría para ellas una «carga» adicional a sus muchas responsabilidades y, por otro, la gran mayoría de ellas cree que las elecciones no son transparentes ni justas. Según la información reunida, cuando se presentan a elecciones, las mujeres indígenas afrontan amenazas e intimidaciones para obligarlas a retirarse. Si bien los hombres indígenas también reciben el mismo tipo de intimidación, las mujeres se sienten más vulnerables y tienen menos apoyo de su familia, por lo que es más probable que se echen atrás. Además, una vez elegidas como miembros de la Union Parishad, las mujeres indígenas se enfrentan a una serie de problemas para desempeñar sus funciones, entre los que se incluyen la falta de conocimiento de las normas y funciones que rigen estas unidades administrativas y sus comités permanentes; las barreras lingüísticas, ya que el idioma de los procedimientos oficiales es el bengalí, y su escasa influencia en la toma de decisiones, ya que los miembros varones tienden a dominar los debates, dejando pocas oportunidades para que las mujeres se expresen, y las decisiones finales no tienen en cuenta sus opiniones.¹⁹ Mientras se debaten cuestiones relacionadas con el género, las mujeres también pueden apoyarse mutuamente independientemente de su origen étnico, pero cuando los debates se centran en cuestiones específicas de las comunidades indígenas, es difícil que las mujeres indígenas obtengan el apoyo de otras mujeres.

El gobierno local en las colinas de Chittagong está estructurado en los Consejos del Distrito de las Colinas y el Consejo Regional. En el Consejo Regional, tres de los 25 escaños están reservados para mujeres, dos para mujeres «tribales» y uno para mujeres «no tribales».²⁰ En cuanto a los Consejos de Distrito de las Colinas, tres de los 34 escaños están reservados para mujeres, dos para mujeres «tribales» y uno para mujeres «no tribales».²¹ Sin embargo, aún no se han celebrado elecciones para designar a los miembros de estos órganos. Así, por ejemplo, las funciones del Consejo Regional las desempeña un consejo nombrado por el Gobierno integrado según la proporción étnica y de género especificada en la legislación. A falta de elecciones, las mujeres no han podido presentarse a los escaños «generales» o «no reservados» para buscar una mayor representación. Las mujeres entrevistadas indicaron que ni las mujeres indígenas ni otras mujeres de esos consejos han podido ejercer una influencia real en los procesos de adopción de decisiones.

En el Parlamento Nacional también se han establecido cuotas para asegurar la representación de las mujeres en general, sin embargo, no hay requisitos específicos en cuanto a la participación de las mujeres indígenas. Desde la independencia del país en 1971, sólo cuatro mujeres indígenas, todas de las colinas

18 En el estudio del país se puso de manifiesto que, en Rangamati, una mujer indígena del pueblo Chakma, respaldada por el mayor partido político de los pueblos indígenas de las colinas de Chittagong, pudo ocupar el puesto de Presidenta de Upazila. Esto no tiene precedentes en la historia de las elecciones de Upazila Parishad en Bangladesh y fue posible gracias al firme apoyo recibido por el partido político, inclusive mediante dinámicas campañas sobre el terreno. La representación de las personas indígenas en los partidos políticos es generalmente muy baja, excepto en las colinas de Chittagong, donde es estratégicamente importante incluir a los indígenas para ganar escaños en las elecciones nacionales, así como para que el partido tenga mayoría en el gobierno a nivel local. Véase la sección 3.

19 Cabe señalar también que las decisiones se toman por mayoría de votos y la proporción de miembros masculinos y femeninos en cualquier Union Parishad suele ser de 3:1. En las Llanuras, el escenario es peor ya que, por ejemplo, las mujeres indígenas ocupan sólo uno de los 12 escaños de una Union Parishad.

20 Véase la Ley del Consejo Regional de las Colinas de Chittagong, 1998.

21 Véase la Ley de Consejos del Distrito de las Colinas, 1998.

de Chittagong,²² han sido elegidas para el Parlamento. En opinión de algunas de las mujeres indígenas entrevistadas, se necesitan medidas especiales en forma de escaños reservados a fin de asegurar su participación en el Parlamento, especialmente en el caso de las mujeres indígenas de las llanuras. Por otro lado, al igual que los hombres indígenas, dado que los miembros del Parlamento son elegidos por medio de los partidos políticos, las mujeres indígenas deben acatar los programas de los partidos políticos y pueden no estar en condiciones de representar y expresar las preocupaciones específicas de los hombres y las mujeres indígenas o cooperar con ellos más allá de la lealtad a los diversos partidos políticos.

En lo que respecta a la representación y participación de las mujeres indígenas en las organizaciones de los pueblos indígenas, según las investigaciones realizadas en algunas de las organizaciones más destacadas a nivel nacional y local,²³ las mujeres indígenas representan, en promedio, entre el 15 y el 24 por ciento de los miembros de las organizaciones. En todas las organizaciones examinadas, las mujeres forman parte de los comités ejecutivos. Los estatutos de todas las organizaciones prevén la representación de las mujeres en estos comités, aunque sólo en un caso se les reserva una cuota específica (tres puestos). Además, los estatutos establecen que los comités deben tener un secretario para asuntos de la mujer y este puesto está reservado a mujeres. Cabe señalar que los representantes de las organizaciones entrevistadas afirmaron que no es fácil encontrar mujeres indígenas con las aptitudes necesarias para ocupar puestos de adopción de decisiones. Habida cuenta de la situación, las organizaciones de pueblos indígenas han adoptado una serie de medidas con miras a empoderar a las mujeres indígenas. Algunas de ellas, por ejemplo, han creado «secciones femeninas» que funcionan bajo la coordinación general de la organización principal. Así, por ejemplo, el Parbatya Chattogram Jana Sanghati Samiti (PCJSS) y el Pahari Shromik Kalyan Forum (Foro de Bienestar de los Trabajadores de las Colinas) tienen «secciones femeninas» independientes, a saber, la Parbatya Chattogram Mahila Samity (Asociación de Mujeres de las colinas de Chittagong) y el Pahari Mohila Shromik Kalyan Forum (Foro de Bienestar de las Mujeres Trabajadoras de las Colinas). A nivel nacional, se ha creado una organización de mujeres indígenas, el Foro de Mujeres Indígenas de Bangladesh.²⁴

2.2. Las mujeres indígenas miran hacia el futuro

Si bien la mayoría de las mujeres indígenas entrevistadas en las llanuras indicaron que los hombres deberían mantener sus puestos tradicionales como jefes de aldeas, agrupaciones de aldeas y diferentes consejos, algunas consideran que las mujeres indígenas deberían tener las mismas oportunidades que los hombres.²⁵ Sin embargo, todos los encuestados opinaron que las comunidades tal vez no estén preparadas para aceptar ese cambio. Las mujeres también consideraban que los hombres tienen más conocimientos y capacidad para ocuparse de los asuntos públicos que las mujeres y, por lo tanto, son más aptos para desempeñar las funciones de liderazgo tradicionales. Si bien algunos hombres entrevistados

22 Esta situación podría explicarse por el mayor porcentaje de población indígena en las colinas en comparación con las llanuras.

23 A los efectos del presente estudio, se han examinado las siguientes organizaciones: Jatiyo Adivasi Parishad (Consejo Nacional de Pueblos Indígenas); Tribal Welfare Association Asociación de Bienestar Tribal); Parbatya Chattogram Jana Sanghati Samiti, PCJSS; Pahari Shromik Kalyan Forum (Foro de Bienestar de los Trabajadores de las Colinas); Bangladesh Adivasi Forum, BIPF (Foro de los Pueblos Indígenas de Bangladesh); Bangladesh Indigenous Women's Forum, BIWN (Foro de Mujeres Indígenas de Bangladesh, y Red de los pueblos indígenas de Bangladesh sobre el cambio climático y la diversidad biológica, BIPNet-CCBD. Se han examinado las estructuras, la composición de los comités ejecutivos y los estatutos de esas organizaciones y se han celebrado debates y entrevistas en grupos de discusión para evaluar el nivel de representación y participación de las mujeres indígenas.

24 Esta organización depende del apoyo externo de otras organizaciones en cuestiones de secretaría y asuntos financieros, entre otras cosas, porque sus miembros carecen de capacidad para obtener financiación y organizar eventos.

25 Las mujeres indígenas que trabajan para ONG o como maestras o que han participado en las actividades de algunas organizaciones, opinaban por lo general que las estructuras tradicionales de gobierno deben evolucionar para dar cabida a la participación de la mujer en las reuniones y a su acceso a los puestos de adopción de decisiones.

apoyaban la idea de alentar la participación de las mujeres en las reuniones de las aldeas, la mayoría de ellos compartían la misma opinión que las mujeres en cuanto a su falta de aptitudes y capacidad. En las colinas de Chittagong, si bien en algunas comunidades se han producido cambios importantes en lo que respecta al nombramiento de mujeres para desempeñar funciones tradicionales, como se describe en la sección anterior, en otras, como las comunidades Mro, Chak, Khumi, Khiyang y Bawm, las mujeres indígenas no sienten la necesidad de que se nombre a mujeres para desempeñar funciones de liderazgo en sus aldeas y tienen opiniones encontradas sobre la posibilidad de permitir la participación de las mujeres en las reuniones de la comunidad (Nasreen y Yan Yan 2019).

En cuanto a la participación de la mujer en las organizaciones, las mujeres indígenas expresaron la opinión de que era necesario hacer más para alentar su participación abordando los obstáculos a los que se enfrentaban y colmando las actuales deficiencias de capacidad (véase la sección siguiente). Además, algunas de ellas subrayaron que es muy necesario sensibilizar a las mujeres acerca de sus derechos, pero que las organizaciones carecen de fondos para llevar a cabo este tipo de actividades a nivel local. Si bien en las colinas de Chittagong las reformas descritas en la sección anterior han despertado cierto interés entre los agentes de desarrollo que están invirtiendo recursos para apoyar la capacitación de mujeres karbaris y la sensibilización sobre la igualdad entre los géneros, en las llanuras la escasez de fondos sigue siendo crítica e impide la realización de actividades similares.

3. Barreras a la organización y la participación de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples barreras, que se refuerzan mutuamente, para organizarse y participar, y que operan a nivel individual y colectivo. A continuación se describen algunas de estas barreras puestas de relieve en la interacción con las mujeres indígenas. Se han clasificado, de acuerdo con el marco metodológico que ha servido de orientación a las investigaciones, en tres categorías principales, a saber, determinantes físicos, psicológicos y socioinstitucionales. No obstante, pueden ser «transversales» y constituir al mismo tiempo un obstáculo físico, psicológico y socioinstitucional. Las mujeres indígenas también pueden percibir las de diferentes maneras. Además, las barreras suelen estar profundamente vinculadas y arraigadas al contexto socio-institucional en el que viven las mujeres indígenas y sus comunidades. A este respecto, cabe señalar que las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas en el contexto de las investigaciones se guiaron por un cuestionario, en el que se pueden haber priorizado determinados aspectos.²⁶ A fin de entender gran variedad de barreras que afrontan las mujeres indígenas con respecto a la organización y la participación, las conclusiones aquí expuestas deben leerse teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y políticos generales relativos a los pueblos indígenas en los países, así como la realidad específica de las mujeres indígenas, descrita brevemente en las secciones anteriores.

3.1 Determinantes físicos

La dependencia financiera de las mujeres indígenas respecto de sus maridos u otros miembros varones de la familia representa un desafío para su participación en los procesos públicos, ya que normalmente no podrían sufragar los costos de la realización de una campaña antes de las elecciones, ni estarían en condiciones de hacer frente los costos de una función pública representativa. Cabe señalar en particular el vínculo entre los derechos a la tierra y la dependencia financiera de los hombres, ya que en algunas comunidades indígenas las mujeres tienen derechos limitados a la tierra.²⁷ Así pues, sin el apoyo de los varones de la familia, no es posible que las mujeres indígenas participen en el sistema oficial de gobierno.

²⁶ Para más información sobre el tipo de cuestionario utilizado, véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas, cap. 1.

²⁷ Cabe recordar que las mujeres tienen derechos limitados sobre la tierra (véase la sección 2).

3.2 Determinantes psicológicos

Las mujeres indígenas parecen haber interiorizado un fuerte sentimiento de inferioridad respecto de los hombres. La percepción que prevalece entre las mujeres y los hombres es que las mujeres «carecen de inteligencia» y que sus opiniones son irrelevantes. Muchas de las mujeres entrevistadas en el contexto de las investigaciones que no expresaron interés en la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones basaron sus consideraciones en la creencia de que las mujeres no conocen las costumbres y prácticas de las comunidades. Además, muchas de las personas encuestadas consideran que la tradición es inmutable. En consecuencia, tanto hombres como mujeres consideran que los cambios en las prácticas tradicionales son «corruptos» y se muestran reacios a fomentarlos o aceptarlos. Algunas de las mujeres indígenas mostraron cierto grado de conciencia de que su falta de confianza es el resultado de su exclusión histórica de las instituciones de gobierno y que, si se les diera la oportunidad, podrían adquirir los conocimientos necesarios para ocupar puestos de responsabilidad. Las mujeres kabaris de las colinas de Chittagong han señalado que los prejuicios contra las mujeres y las percepciones negativas sobre sus capacidades están cambiando gradualmente en sus comunidades desde que fueron nombradas.

La falta de conocimiento de las leyes y reglamentos consuetudinarios que rigen la estructura oficial de gobierno, así como, de manera más general, el desconocimiento de sus derechos, también se consideran un obstáculo importante para su participación en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen. Se ha observado, por ejemplo, que en las colinas de Chittagong, donde la sociedad civil es más dinámica y las mujeres indígenas forman parte desde hace mucho tiempo del movimiento en pro de los derechos de los pueblos indígenas, es más probable que las mujeres expresen su apoyo a la representación de las mujeres indígenas en las estructuras tradicionales de gobierno, en comparación con las mujeres indígenas de las llanuras, que han tenido menos oportunidades de participar en programas de sensibilización u otras actividades relacionadas con los pueblos indígenas y los derechos de la mujer. Además, la falta de educación de las mujeres indígenas²⁸ y su capacidad limitada para hablar bengalí impide su participación en las instituciones oficiales de gobierno en la práctica, tanto en las llanuras como en las colinas de Chittagong. Cabe señalar que las barreras lingüísticas son un obstáculo aún mayor en las llanuras, donde los bengalíes representan la mayoría de la población. Las mujeres indígenas también indicaron que el temor a perder sus empleos es una barrera para su organización (véase a continuación el apartado sobre los determinantes sociales).

3.3 Determinantes socioinstitucionales

La división tradicional de las funciones y responsabilidades basada en el género dentro de las comunidades de los pueblos indígenas representa un obstáculo importante para la organización y la participación de la mujer. Las mujeres indígenas se encargan del cuidado de los niños, los ancianos y los enfermos de la familia y de su alimentación, además de realizar otras actividades económicas como se ha señalado en las secciones anteriores. Por ello les queda muy poco tiempo para dedicarse a otras actividades, incluida la participación en asuntos públicos. Si bien las mujeres indígenas entrevistadas no cuestionan la distribución actual de los roles en el seno de la familia, sí que la identifican como un obstáculo importante a su participación y consideran que obtener apoyo, tanto emocional, por parte de los miembros varones de su familia, como físico, por ejemplo en forma ayuda de otros miembros de la familia capaces de prestarles su apoyo, es crucial para abordar esta cuestión. En la situación actual, muchas mujeres indígenas no contemplan la posibilidad de participar en la vida pública, inclusive de

28 El acceso de las mujeres indígenas a la educación es limitado. En un contexto marcado por la pobreza, las familias prefieren invertir sus limitados recursos en la educación de los varones, lo que se traduce en una mayor tasa de abandono de la escuela secundaria por parte de las niñas en comparación con los niños. Como resultado, la educación superior entre las mujeres es poco frecuente. Si bien el analfabetismo está muy extendido entre las generaciones de mujeres mayores, las generaciones más jóvenes suelen completar la educación primaria.

presentarse a elecciones, porque ello representaría una carga adicional en su rutina diaria, de por sí muy ocupada.

En cuanto al sistema electoral, las mujeres indígenas se refirieron también a la falta de apoyo y compromiso de los partidos políticos como una barrera. Garantizar la representación de los diferentes sectores de la población no es en general una prioridad en el programa de los partidos políticos nacionales, a menos que conlleve algún valor estratégico. En la llanura, donde los pueblos indígenas se encuentran en una posición de desventaja debido a su reducido número, el respaldo de los partidos es esencial para ganar en cualquier elección. Por lo tanto, sin el compromiso de los partidos políticos, sigue siendo difícil garantizar la representación de las mujeres indígenas en los órganos electivos.

En el caso de los sindicatos, por ejemplo el Pahari Shramik Kalyan Parishad, una organización de origen indígena formada para organizar a los trabajadores del sector de la confección de las colinas de Chittagong, la participación de las mujeres indígenas es mínima debido a sus responsabilidades familiares y al temor de perder sus empleos.

Otro obstáculo radica en el contexto de inseguridad en el que se pueden encontrar. Como se ha mencionado anteriormente, las mujeres indígenas que se presentan a elecciones son frecuentemente víctimas de amenazas por parte de los partidarios de los candidatos con los que compiten. Según los datos reunidos, cuando las mujeres indígenas interponen denuncias ante las fuerzas del orden en relación con amenazas que han recibido, se hace poco o nada, por lo que la mayoría de ellas acaban por retirarse del proceso electoral. Además, cabe recordar que las mujeres indígenas corren un alto riesgo de ser víctimas de violencia y acoso, especialmente en las colinas de Chittagong, sobre todo en las zonas en que existen conflictos relacionados con la tierra entre los pueblos indígenas y los colonos no indígenas. Las mujeres indígenas de las colinas de Chittagong informaron de que habían experimentado caricias inapropiadas y comentarios despectivos de naturaleza sexual por parte de hombres no indígenas. Todas ellas tenían conocimiento de como mínimo un incidente de acoso sexual contra mujeres o niñas indígenas en sus zonas. Sin embargo, ninguna señaló que hubiese recurrido a la justicia o que supiese de alguna víctima que lo hubiera hecho. En general, señalaron que ello se debía a la falta de confianza que prevalece en el sistema jurídico oficial.

En cuanto a las mujeres indígenas en diversos empleos asalariados (como las trabajadoras de salones de belleza, las trabajadoras domésticas, las trabajadoras de los jardines de té y las trabajadoras de casas de moda), las encuestadas mencionaron la violencia y el acoso como uno de los mayores obstáculos a la organización. La mayoría de ellas nunca ha presentado una queja al respecto y muchas se mostraron reacias a hablar de ello. Se mencionaron varias razones por las que el acoso representa una barrera a la organización de las mujeres, entre ellas el temor a ser objeto de un mayor acoso o a perder su empleo, la preocupación por su seguridad fuera del lugar de trabajo y la falta de apoyo,²⁹ que sólo se ofrece en el caso de las situaciones más atroces, como la violación y el asesinato. En el caso de las trabajadoras de los jardines de té, también temían represalias contra sus familiares. Por su parte, las mujeres indígenas que trabajan en el sector agrícola en general han hecho hincapié en el contexto general de violencia y acoso contra las mujeres indígenas en el país.

29 En algunos casos, esta situación va acompañada de una falta de apoyo de las colegas debido al origen étnico de las mujeres indígenas.

4. Estrategias y recomendaciones para fortalecer la organización y la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones relativas al trabajo decente y el empoderamiento económico

Como se ha descrito en las secciones anteriores, las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples obstáculos a su organización y su participación que se cruzan y refuerzan mutuamente. Se trata de barreras de diversa índole que tienen su origen en la discriminación y la marginación social, económica y política que sufren las personas indígenas del país, así como en las estructuras de poder patriarcal que prevalecen dentro y fuera de sus comunidades. No obstante, se han observado novedades positivas, como el aumento de la participación de las mujeres en las reuniones comunitarias, el desempeño de una función de asesoramiento en los mecanismos de solución de controversias, la cobertura de puestos de liderazgo tradicionales a nivel de las aldeas, como el karbari, y la participación en organizaciones de defensa de sus derechos, entre otras.

La eliminación de los obstáculos a la organización y la participación de las mujeres indígenas y el fomento de los avances positivos que se están produciendo deberían llevar aparejado un enfoque integrado que tenga en cuenta el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de los obstáculos existentes, así como las múltiples vulnerabilidades de las mujeres indígenas relacionadas con su género, identidad indígena y condición socioeconómica, respetando al mismo tiempo sus prioridades, cosmovisión e identidad cultural. Es fundamental que las mujeres indígenas tomen la iniciativa en la elaboración y aplicación de toda estrategia destinada a fortalecer su organización y participación en la adopción de decisiones.

Recomendaciones

- Fortalecer el reconocimiento jurídico, la protección y la aplicación de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, siguiendo las orientaciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Prestar especial atención a los derechos de consulta y participación, a definir y perseguir prioridades para el desarrollo, a la tierra y los recursos naturales, así como al acceso efectivo a la justicia en caso de violación de los derechos.
- Garantizar el acceso de los pueblos indígenas y tribales a la educación y a otros servicios sociales básicos en el marco de las estrategias de desarrollo nacional y local. Las estrategias deberían formularse y aplicarse con la participación de las mujeres y los hombres indígenas, prestando especial atención a la determinación y el tratamiento de los obstáculos concretos a los que se enfrentan las mujeres y las niñas indígenas. Las medidas previstas o adoptadas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo de la Mujer con respecto a las mujeres indígenas deberán responder a sus necesidades y prioridades.
- Establecer instituciones estatales encargadas de promover los derechos de los pueblos indígenas y la igualdad entre los géneros con la capacidad técnica y financiera necesaria para desempeñar sus funciones de manera sistemática y coordinada en los planos nacional y local.
- Asegurar la participación de las mujeres indígenas en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas públicas que las conciernen, inclusive en ámbitos como la igualdad y la no discriminación, la educación, el empleo y la ocupación, la protección social, el cambio climático y la violencia de género.
- Investigar más a fondo los factores que contribuyen a los avances antes mencionados para aumentar la participación de las mujeres indígenas, con miras a apoyar su promoción y su ulterior desarrollo.

- ▶ Apoyar la creación y el funcionamiento de organizaciones y redes de mujeres indígenas y facilitar el intercambio de experiencias entre ellas. Esto podría incluir el apoyo a la creación de espacios de reunión y a la prestación de servicios de asistencia adecuados, teniendo en cuenta las responsabilidades familiares de las mujeres, la situación de seguridad que afecta a sus comunidades, sus necesidades en materia de transporte y su limitado dominio de los idiomas nacionales, entre otros factores.
- ▶ Prever la creación de capacidad para los hombres y las mujeres indígenas y sus líderes tradicionales en relación con los derechos de las mujeres indígenas, y apoyar las iniciativas emprendidas por las propias mujeres indígenas, por ejemplo, en materia de sensibilización sobre cuestiones de género y para la promoción del acceso de las niñas a la educación.
- ▶ Asegurar el acceso de las mujeres indígenas a la información y al conocimiento sobre los procesos electorales a nivel local y nacional y las normas que los rigen, con miras a alentar su participación, y proporcionarles asistencia técnica y formación en materia de liderazgo y aptitudes políticas.
- ▶ Explorar la posibilidad de introducir sistemas de cuotas para garantizar la representación de las mujeres indígenas en los órganos electivos nacionales y locales, en cooperación con los pueblos indígenas y las mujeres, y celebrar elecciones para los Consejos de las Colinas y el Consejo Regional de las colinas de Chittagong.
- ▶ Apoyar y fortalecer los medios de vida de las mujeres indígenas en consulta con ellas, inclusive proporcionando, por ejemplo, el desarrollo de aptitudes pertinentes y el apoyo a iniciativas empresariales colectivas.
- ▶ Promover el conocimiento de las mujeres indígenas acerca sus derechos laborales y facilitar la cooperación entre las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres y los sindicatos.
- ▶ Adoptar medidas proactivas para hacer frente a la situación de seguridad que afecta a las comunidades indígenas, en colaboración con las personas interesadas, prestando especial atención a las distintas vulnerabilidades al acoso y la violencia de las mujeres indígenas, de conformidad con las orientaciones proporcionadas en el Convenio de la sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 206).
- ▶ Prevenir y abordar los conflictos relacionados con la tierra en plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas a tenor de lo dispuesto en el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- ▶ Asegurar la pronta investigación de las amenazas y actos de acoso y violencia contra mujeres y hombres indígenas, y adoptar todas las medidas necesarias para prevenirlos y hacerles frente, en consulta con los pueblos interesados.

► Estado Plurinacional de Bolivia

1. Contexto nacional

Según el censo nacional de 2012, los pueblos indígenas representan el 40,6 por ciento de la población boliviana de 15 años de edad o más, y las mujeres indígenas constituyen el 50,4 por ciento del total de la población indígena. En el país persisten disparidades en materia de bienestar entre las zonas urbanas y rurales y en función del género y el origen indígena.³⁰ Por ejemplo, la brecha media de género en materia de educación entre una mujer indígena pobre y un hombre no indígena del quintil más rico es de diez años, y las mujeres indígenas tienen alrededor de dos años y medio de educación. Se estima que más de la mitad de la población indígena no tiene acceso a la educación.³¹ La infraestructura sanitaria se concentra en los centros urbanos, por lo que sólo la mitad de la población afirma recurrir al servicio de salud pública en caso de enfermedad.³² Según la encuesta de los hogares de 2017, el empleo informal está muy extendido entre la población indígena (90,9 por ciento). El porcentaje de personas indígenas que ocupan puestos de trabajo estables y de alta calificación es dos a tres veces menor que el de las personas no indígenas; una persona indígena probablemente gana un 9 por ciento menos en los entornos urbanos y un 13 por ciento menos en las zonas rurales. En el caso de las mujeres indígenas, la situación es peor, ganan alrededor de un 60 por ciento menos que las mujeres no indígenas por el mismo tipo de trabajo.³³ Además, persisten también casos de prácticas de trabajo forzoso y servidumbre, principalmente en la cosecha de caña de azúcar y de nueces, en las plantaciones y en las fincas ganaderas que afectan particularmente a las poblaciones indígenas de origen quechua y guaraní, en particular a las mujeres y los niños indígenas.³⁴ También se han producido episodios de violencia contra los pueblos indígenas en el contexto de las tensiones sociopolíticas del país.³⁵

El Estado Plurinacional de Bolivia ha ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).³⁶ El Convenio núm. 169 es parte integrante del ordenamiento jurídico de Bolivia con rango de ley constitucional.³⁷ También ha ratificado otros convenios de la OIT especialmente pertinentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de la igualdad entre los géneros, entre ellos el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) 1958 (núm. 111), el Convenio sobre el Trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y el Convenio sobre los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (art. 2); establece, en el capítulo cuarto, los derechos de «las naciones y pueblos

30 Véase, por ejemplo, Análisis Común de País del Sistema de las Naciones Unidas: Bolivia, 2017.

31 Según la Encuesta de Hogares de 2017, el 53,8 por ciento de la población indígena no tiene acceso a la educación, frente al 21,8 por ciento de la población no indígena. En el caso de las mujeres indígenas, el 64,8 por ciento de ellas no tiene educación.

32 PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: El nuevo rostro de Bolivia, 2015.

33 Banco Mundial, Latinoamérica indígena en el siglo XXI (Banco Mundial 2015).

34 Véase, por ejemplo, los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT sobre el Convenio sobre el Trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

35 Ver OEA, Resolución CP/RES. Rechazo de la violencia y llamamiento al pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada por el Consejo Permanente en la sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2019.

36 Para una visión general de las leyes y políticas nacionales pertinentes para la aplicación del Convenio núm. 169, véase OIT, Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), 2020.

37 OIT, Aplicación del Convenio núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina: Una recopilación de casos, 2009, pág.9.

indígenas originarios campesinos»; garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos (art. 14); prohíbe y sanciona toda forma de discriminación (art. 14); establece que «los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad.» (art. 64), y estipula que «todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.» (art. 15). Con la Ley núm. 3760 de 2007, Bolivia ha incorporado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas a la legislación nacional con rango de Ley de la República. En 2012 y 2013 se aprobaron, respectivamente, la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (N° 243) y la Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (N° 348).

En las secciones que figuran a continuación se presentan las conclusiones de las investigaciones cualitativas realizadas en 2019 sobre la participación y la representación de las mujeres indígenas en las organizaciones indígenas y campesinas y en las organizaciones de trabajadores urbanos del Estado Plurinacional de Bolivia.³⁸ En las investigaciones participaron cuatro organizaciones, a saber, la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»* (CNMCIOS «BS»); la *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas del Oriente Boliviano* (CNAMIB); la *Asociación de Mujeres Constructoras* (ASOMUC), y la *Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar* (FENATRAHOB). Mientras, las dos primeras son de carácter más «político» y se ocupan de las reivindicaciones relacionadas con la defensa de los territorios de los pueblos indígenas, las otras son organizaciones sectoriales (construcción y trabajo doméstico) centradas en los derechos laborales en las zonas urbanas. Las investigaciones siguieron un marco metodológico centrado en la identificación de las barreras físicas, psicológicas y socioinstitucionales que impiden la organización y la participación de las mujeres indígenas.³⁹ La información para las investigaciones se ha recopilado a través de diversos métodos: grupos de discusión con un promedio de diez participantes de cada una de las organizaciones seleccionadas, en los que han participado un total 45 mujeres y tres hombres; entrevistas en profundidad con dos líderes de cada organización; entrevistas en profundidad con cinco especialistas que trabajan a nivel nacional con organizaciones de mujeres, y observaciones estructuradas de los participantes.

2. Vida de las mujeres indígenas: su realidad y sus aspiraciones

2.1 La mujer indígena en la familia, la comunidad y la sociedad

En el Estado Plurinacional de Bolivia la participación de la mujer en la vida pública ha mejorado considerablemente desde el decenio de 1980, aunque su mayor participación no se ha traducido necesariamente en una influencia real en la adopción de decisiones. A fin de obtener una voz autónoma frente a la de los hombres, se han creado organizaciones exclusivamente femeninas. Es el caso, por ejemplo, de la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»*, nacida con la aspiración de crear una voz independiente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, dominada por hombres, o la *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas del Oriente Boliviano*. Un fenómeno similar se observa en las zonas urbanas, donde, por ejemplo, las trabajadoras del sector de la construcción han establecido su propia asociación, la Asociación de

38 María Teresa Zegada Claire and Gabriela Canedo Vasquez, Barreras para la participación y representación de las mujeres trabajadoras indígenas y campesinas en la toma de decisiones y sus estrategias en Bolivia (OIT, no publicado). Véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas: Estudio basado en investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala, 2021.

39 Paola Ballón y Paulius Yamin, A qualitative study into barriers for organization and strategies for overcoming them: Methodological note (OIT, no publicado).

Mujeres Constructoras, claramente diferenciada del sindicato del sector. Las trabajadoras domésticas han creado la Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar, que está afiliada a la Central Obrera Boliviana (COB).

En las organizaciones mixtas, incluidos los sindicatos, prevalecen las actitudes patriarcales y es difícil para las mujeres hacer oír su voz y hacerla respetar, aunque su colaboración sigue siendo importante para fortalecer sus demandas ante el Estado.⁴⁰ Los prejuicios sobre los conocimientos y las capacidades de las mujeres parecen relegarlas a papeles secundarios («¿Qué sabrán las mujeres?») «¿Qué podrían negociar?». Por ello, tienden a ocupar puestos predominantemente marginales. Las mujeres entrevistadas indicaron que otro factor limitante que las impide avanzar en la jerarquía de las organizaciones es su menor nivel de educación, en comparación con el de los hombres. Además, algunas mujeres comunicaron que en ciertos casos los hombres les ocultan información, por ejemplo, en relación con las negociaciones estratégicas, que de ese modo se llevan a cabo sin que lleguen a saber nada de ellas.

Las organizaciones exclusivamente femeninas son consideradas por las mujeres indígenas como fundamentales para ayudarlas a ser conscientes de sus derechos y a conocerlos, a valorar su contribución al trabajo (especialmente en el caso de las trabajadoras domésticas), a organizar cursos de formación profesional y a obtener mejores condiciones de trabajo. También son foros útiles para fomentar la solidaridad entre las mujeres e intercambiar experiencias. Sin embargo, la mayoría de las mujeres indígenas indican que para afiliarse a una organización necesitan la aprobación de su marido. Además, sus responsabilidades familiares y laborales les dejan poco tiempo para dedicarse a las actividades de la organización. De hecho, se enfrentan a una triple jornada de trabajo que incluye el cuidado de sus familias, su empleo u ocupación y el trabajo en las organizaciones. Equilibrar los tres es arduo y se vuelve aún más difícil cuando las mujeres ocupan puestos de liderazgo. La falta de apoyo de sus familias limita seriamente sus oportunidades de avanzar en sus carreras dentro de las organizaciones.⁴¹ Sin embargo, las mujeres indígenas destacaron que el cuidado de sus hijos sigue siendo una prioridad para ellas y son muy reacias a dejarlos con una tercera persona.

En la mayoría de los casos, los hombres indígenas siguen siendo los encargados de tomar decisiones en la familia y de administrar sus recursos. A menos que disfruten de alguna forma de independencia económica, las mujeres tienen que pedir a sus maridos recursos financieros. En las zonas rurales, las mujeres indígenas contribuyen de manera significativa a la economía de sus familias trabajando en el campo y criando animales. Sin embargo, sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales no se reconocen en la práctica, lo que limita en gran medida sus oportunidades de adoptar decisiones. En términos más generales, las costumbres y creencias tradicionales predominantes tienden a limitar la capacidad de las mujeres para tomar decisiones autónomas. Aunque conceptos tradicionales, como el *chacha-warmi*, subrayan la complementariedad entre los papeles del hombre y la mujer sobre la base del respeto mutuo, «caminar juntos en condiciones de igualdad», en la práctica prevalecen las estructuras patriarcales de poder. A este respecto, cabe señalar que tanto las mujeres indígenas que trabajan en zonas rurales como las que han emigrado a las ciudades mantienen un profundo vínculo con sus comunidades de origen, así como con sus culturas, creencias y tradiciones. Sin embargo, en las zonas urbanas esta relación se debilita con el tiempo y las generaciones más jóvenes están menos influenciadas por las costumbres indígenas.⁴²

40 Este es el caso, por ejemplo, de la solicitud de seguro médico presentada por las trabajadoras domésticas (Zegada Claire y Canedo Vásquez 2019).

41 Se ha observado que muchas mujeres líderes terminan solteras o divorciadas.

42 Cabe recordar la discriminación que sufren las mujeres indígenas que trabajan como empleadas domésticas en las ciudades, que las obliga a renunciar a sus identidades tradicionales y a renunciar, por ejemplo, a sus trajes tradicionales, y a cortarse las trenzas.



2.2 Las mujeres indígenas miran hacia el futuro

Las mujeres indígenas informaron de que para ellas la prioridad es poder cumplir con sus responsabilidades familiares, y seguidamente trabajar para contribuir a las necesidades de sus familias y complementar los ingresos de sus maridos. La participación en una organización también se considera importante porque, como se ha mencionado anteriormente, las ayuda a fortalecer su posición y a mejorar sus condiciones de trabajo. Este aspecto lo destacaron especialmente las trabajadoras domésticas, que han tenido acceso a sesiones de formación y de sensibilización sobre sus derechos laborales. Las mujeres indígenas que trabajan en el sector de la construcción señalaron asimismo que para ellas la afiliación a una organización es fundamental para obtener mejores contratos y adquirir capacidades. Para las mujeres indígenas las organizaciones son “vitales”. En esos casos sus reivindicaciones no sólo están relacionadas con el trabajo, sino que en general son de tipo más político y social y están vinculadas a la defensa de la identidad cultural y los territorios de los pueblos indígenas.

Con respecto a todas las organizaciones examinadas, se ha observado que las mujeres indígenas valoran positivamente la labor que llevan a cabo, aunque no todas pueden participar activamente en ellas debido a algunas de las prioridades y limitaciones descritas anteriormente. En el caso de las trabajadoras domésticas, otro obstáculo importante es su desconocimiento de la existencia de organizaciones que defienden sus derechos debido a su aislamiento en las casas de los empleadores. El temor a sufrir represalias de su empleador también puede impedir su participación en las actividades de las organizaciones.

Las mujeres indígenas expresaron el deseo de que sus organizaciones aumenten su autonomía e influencia que, a su juicio, sigue siendo limitada cuando interactúan con otras organizaciones, sindicatos, confederaciones o el Estado. Consideran que es necesario mejorar la alfabetización de la mujer y el fomento de su capacidad en materia de política, derechos y liderazgo. Es importante destacar que las mujeres indígenas subrayaron que siguen teniendo dificultades para hablar en público con confianza. Esta aptitud es considerada como una habilidad central que les gustaría desarrollar y fortalecer para hacer oír su voz y mejorar sus condiciones de vida. La confianza en sí mismas es un aspecto que suelen mencionar como clave para facilitar su representación y participación, pero que sigue siendo escasa en muchos casos.

Las mujeres indígenas también consideran útil recibir una formación más específica dirigida a mejorar sus competencias laborales (por ejemplo, cursos de cocina y planchado para trabajadoras domésticas). En el caso de las mujeres indígenas que pertenecen a organizaciones rurales, la capacidad de diseñar y gestionar proyectos ha demostrado ser especialmente útil para mejorar su acceso a los recursos, los programas de formación y el apoyo externo, lo que a su vez puede favorecer una mejora de sus condiciones de vida, inclusive mediante el aprendizaje sobre opciones de diversificación dentro de sus economías basadas en la agricultura.

3. Barreras a la organización y la participación de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples barreras para organizarse y participar, barreras que se refuerzan mutuamente y que operan a nivel individual y colectivo. A continuación se describen algunas de estas barreras puestas de relieve en la interacción con las mujeres indígenas. Se han clasificado, de acuerdo con el marco metodológico que ha servido de orientación a las investigaciones, en tres categorías principales, a saber, determinantes físicos, psicológicos y socioinstitucionales. No obstante, pueden ser «transversales» y constituir al mismo tiempo un obstáculo físico, psicológico y socioinstitucional. Las mujeres indígenas también pueden percibir las barreras de diferentes maneras. Además, las barreras suelen estar profundamente vinculadas y arraigadas al contexto socioinstitucional en el que viven las mujeres indígenas y sus comunidades. A este respecto, cabe señalar que las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas en el contexto de las investigaciones se guiaron por un cuestionario, en el que se pueden haber priorizado determinados aspectos.⁴³ A fin de entender gran variedad de barreras que afrontan las mujeres indígenas con respecto a la organización y la participación, las conclusiones aquí expuestas deben leerse teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y políticos generales relativos a los pueblos indígenas en los países, así como la realidad específica de las mujeres indígenas, descrita brevemente en las secciones anteriores.

3.1 Determinantes físicos

Uno de los principales obstáculos a la organización de las mujeres y su sostenibilidad a medio y largo plazo radica en la escasez de recursos económicos. Las mujeres indígenas del sector de la construcción aluden a que las mujeres solteras no tienen acceso al crédito porque no pueden ofrecer garantías suficientes, mientras que los mismos obstáculos no se aplican a las mujeres casadas. Las organizaciones de mujeres indígenas no tienen sus propias oficinas. Con frecuencia, tienen que compartir los espacios de trabajo con los hombres, lo que conlleva dificultades, especialmente porque los maridos pueden preferir que sus cónyuges estén separadas de otros hombres. La falta de guarderías también se considera un obstáculo para las mujeres indígenas que trabajan en la construcción, que han insistido, por ejemplo, en la necesidad de que las guarderías públicas adapten sus horarios para satisfacer las necesidades del sector de la construcción, que tiene una hora de inicio muy temprana.

La situación puede ser ligeramente diferente en el caso de las organizaciones rurales incluidas en el estudio debido a su función política. Así, por ejemplo, la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa»* tuvo acceso a una nueva oficina en La Paz en 2013, que ofrece la posibilidad de acoger a los líderes locales cuando acuden a la capital para asistir a reuniones, talleres u otros eventos. Sin embargo, a nivel local, estas organizaciones también carecen de medios físicos y pueden verse obligadas a convocar reuniones en casas privadas.

En cuanto al acceso a la información y los medios de comunicación, algunas mujeres, como las integrantes de la Asociación de Mujeres Constructoras, tienden a utilizar los medios de comunicación social para

43 Para más información sobre el tipo de cuestionario utilizado, véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas, cap. 1.

transmitir información (por ejemplo, los grupos de WhatsApp se utilizan para anunciar las próximas reuniones), aunque muchas siguen prefiriendo el contacto directo, como las llamadas telefónicas, ya que consideran importante establecer una confianza mutua. En las zonas rurales, las distancias son considerables y los costos de transporte plantean otro desafío a la participación y la organización de la mujer. Las mujeres invierten sus propios recursos financieros en los desplazamientos desde sus comunidades hasta los lugares de reunión. Cuando las reuniones se celebran en las capitales de los departamentos, el costo puede ser excesivo para ellas, impidiendo así su participación. En términos más generales, algunas mujeres mencionaron la escasez de alojamiento en las zonas urbanas y la falta de acceso a la tierra en las zonas rurales como otro obstáculo físico para su capacidad de organizarse y participar en la toma de decisiones.

3.2 Determinantes psicológicos

El malestar al hablar en público es uno de los primeros retos a los que se enfrentan las mujeres cuando trabajan en una organización o participan en procesos participativos, especialmente cuando los hombres también están presentes. El temor a ser desacreditadas y a tener que enfrentarse a prejuicios, así como al sentimiento de «transgredir» las normas sociales y culturales al hablar o participar en una organización, son factores que siguen constituyendo barreras importantes para las mujeres. Además, en el caso de las trabajadoras domésticas, las mujeres se enfrentan a sus propios sentimientos de falta de valor y vergüenza en relación con su trabajo, lo que lleva a algunas de ellas a tratar de ocultar su profesión. El temor a sufrir represalias de su empleador puede impedir la participación de las trabajadoras domésticas indígenas en la labor de su organización sectorial.

El idioma también representa un obstáculo considerable para todas las mujeres, en particular para las que viven en las zonas urbanas. La incapacidad de comprender ciertos conceptos en español, como “empoderamiento” y “despatriarcalización”, o de expresar en este idioma sus opiniones sobre temas que pueden ser ajenos a su experiencia suele inhibirlas cuando se reúnen con mujeres de otros segmentos de la sociedad nacional. Algunas subrayaron la importancia de asegurar que los temas de debate no sean impuestos por terceros, sino que reflejen genuinamente los propios programas de las mujeres indígenas.

La falta de información sobre sus derechos, la legislación pertinente y los niveles salariales también afecta a la capacidad de las mujeres para tomar decisiones. En particular, se ha observado que las trabajadoras indígenas de los centros urbanos que han emigrado de las zonas rurales suelen tener muy pocos conocimientos, si es que tienen alguno, acerca de sus derechos, el valor del dinero y el nivel de salario al que tienen derecho. Las mujeres informaron de que, en esos casos, el apoyo de las organizaciones, incluidos los sindicatos, es crucial. Por ejemplo, la Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE) ha elaborado y distribuido folletos con información sobre las disposiciones legislativas y otra información pertinente sobre el sector del trabajo doméstico.

Algunas mujeres entrevistadas informaron además de que, cuando los hombres incluyen a mujeres en sus organizaciones, tienden a seleccionar a mujeres jóvenes porque tienen menos conocimientos y experiencia y, por lo tanto, pueden ser manipuladas con más facilidad.

3.3 Determinantes socioinstitucionales

Como se ha ilustrado en las secciones anteriores, las normas de género imperantes tienden a relegar a las mujeres a papeles secundarios, mientras que los hombres siguen siendo los encargados de adoptar las decisiones. En las reuniones, las mujeres tienden a sentarse en las filas traseras y a guardar silencio. Las que se involucran en la labor de las organizaciones y participan en las reuniones suelen ser criticadas, tanto por mujeres como por hombres. Las mujeres indígenas entrevistadas informaron de que a menudo existe falta de solidaridad entre las propias mujeres. Además, el estudio se refiere a un hombre entrevistado que observó que la violencia contra la mujer ha aumentado desde que las mujeres comenzaron a reclamar sus derechos y a cuestionar los papeles tradicionales. Según el estudio, uno de

los principales obstáculos a la participación de la mujer reside en el hogar, donde los hombres consideran a las mujeres como si fueran de su «propiedad» y son extremadamente celosos, lo que impide que participen en actividades públicas. Es un hecho que la mayoría de las mujeres indígenas que participan en los sindicatos a las que se refiere el estudio son solteras y, una vez que se casan o encuentran una pareja, reducen su participación o la abandonan. Algunas mujeres entrevistadas también informaron de casos de acoso verbal contra mujeres indígenas que participan en las actividades de las organizaciones y de acoso sexual por parte de compañeros de trabajo en las zonas urbanas.

En las zonas rurales, donde las mujeres tienden a trabajar más cerca de sus hogares, la única ocasión en que salen de las zonas familiares es para asistir a las reuniones de las organizaciones, por lo que la presión a la que se ven sometidas por parte de sus familias y comunidades puede ser enorme. En las zonas urbanas, por el contrario, la presión se origina en el lugar de trabajo. En el sector de la construcción, por ejemplo, las mujeres indígenas entrevistadas destacaron que es particularmente difícil para las ellas ser aceptadas, ya que se considera que se trata de un sector típicamente «masculino».

4. Estrategias y recomendaciones para fortalecer la organización y la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones relativas al trabajo decente y el empoderamiento económico

Como se ha descrito en las secciones anteriores, las mujeres indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia se enfrentan a múltiples obstáculos a su organización y su participación que se cruzan y refuerzan mutuamente. Se trata de barreras de diversa índole que tienen su origen en la discriminación y la marginación social, económica y política que sufren las personas indígenas del país, así como en las estructuras de poder patriarcal que prevalecen dentro y fuera de sus comunidades. No obstante, las mujeres indígenas han podido crear sus propias organizaciones en un esfuerzo por obtener una voz autónoma y abordar sus preocupaciones.

La eliminación de los obstáculos a la organización y la participación de las mujeres indígenas y el fomento de los avances positivos que se están produciendo deberían llevar aparejado un enfoque integrado que tenga en cuenta el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de los obstáculos existentes, así como las múltiples vulnerabilidades de las mujeres indígenas relacionadas con su género, identidad indígena y condición socioeconómica, respetando al mismo tiempo sus prioridades, cosmovisión e identidad cultural. Es fundamental que las mujeres indígenas tomen la iniciativa en la elaboración y aplicación de toda estrategia destinada a fortalecer su organización y participación en la adopción de decisiones.

Recomendaciones

- Promover la realización de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, inclusive mediante la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Prestar especial atención a los derechos de consulta y participación, a definir y perseguir prioridades para el desarrollo, a la tierra y los recursos naturales, y al acceso efectivo a la justicia en caso de violación los derechos.
- Abordar el acceso limitado a los servicios e infraestructuras sociales básicos en el marco de las estrategias de desarrollo nacional y local formuladas y aplicadas con la participación de mujeres y hombres indígenas. Estas estrategias deben responder a necesidades y prioridades que ellos mismos determinen y prestar especial atención a la gestión de los obstáculos específicos que afrontan las mujeres y las niñas indígenas. Es particularmente crucial asegurar el acceso a una educación bilingüe y culturalmente apropiada.

- ▶ Asegurar la participación de las mujeres indígenas en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas públicas que las conciernen, inclusive en ámbitos como la igualdad y la no discriminación, la educación, el empleo y la ocupación, la protección social, el cambio climático y la violencia de género.
- ▶ Fortalecer las instituciones del Estado encargadas de promover y hacer cumplir los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres. Ello incluye dotarlas de la capacidad técnica y financiera necesaria para desempeñar sus funciones de manera sistemática y coordinada en los planos nacional y local.
- ▶ Apoyar la creación y el funcionamiento de organizaciones y redes de mujeres indígenas y facilitar el intercambio de experiencias entre ellas. Esto podría incluir el apoyo a la creación de espacios de reunión y a la prestación de servicios de asistencia adecuados, teniendo en cuenta las responsabilidades familiares de las mujeres, la situación de seguridad que afecta a sus comunidades, las necesidades en materia de transporte y el limitado dominio de los idiomas nacionales por parte de las mujeres, entre otros factores.
- ▶ Prever la creación de capacidad para los hombres y las mujeres indígenas y sus líderes tradicionales en relación con los derechos de las mujeres indígenas, y apoyar las iniciativas emprendidas por las propias mujeres indígenas, por ejemplo, en materia de sensibilización sobre cuestiones de género y para la promoción del acceso de las niñas a la educación.
- ▶ Apoyar y fortalecer los medios de vida de las mujeres indígenas en consulta con ellas, inclusive proporcionando, por ejemplo, el desarrollo de aptitudes pertinentes y apoyo a iniciativas empresariales colectivas.
- ▶ Promover el conocimiento de las mujeres indígenas acerca sus derechos humanos, en particular sus derechos laborales, y facilitar la cooperación entre las organizaciones de pueblos indígenas, las organizaciones de mujeres y los sindicatos.
- ▶ Garantizar el acceso a servicios de guardería culturalmente apropiados para las mujeres indígenas en las zonas urbanas según sus demandas y examinar junto a las mujeres indígenas de las zonas rurales, de conformidad con sus prioridades y aspiraciones, la oportunidad de apoyar el diseño y la aplicación de servicios de guardería a nivel comunitario.
- ▶ Adoptar medidas proactivas para hacer frente al acoso y la violencia contra las mujeres indígenas, a tenor de lo dispuesto en el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 206), el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- ▶ Al tiempo que se respetan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se deben elaborar mecanismos que permitan a las mujeres y las niñas indígenas buscar vías de recurso contra la violencia, incluso cuando no puedan obtener apoyo y acceso a la justicia dentro de las comunidades indígenas, y fomentar la capacidad de las líderes indígenas para defender los derechos de las mujeres y las niñas a no sufrir violencia.

► Camerún

1. Contexto nacional

Se estima que los pueblos indígenas del Camerún representan aproximadamente el diez por ciento de la población nacional.⁴⁴ Comprenden grupos de ganaderos y pastores, los mbororo, y personas dependientes de los bosques, los baka, bakola/bagyéli y bedzang, cuyo sustento depende de la caza y la recolección.

Los mbororo viven en todo el país, pero se encuentran principalmente en el oeste, este y norte del Camerún. Desde 2016, debido al conflicto que afecta a la región noroccidental, muchos se han visto obligados a abandonar la zona y se han trasladado al departamento de Noun en el oeste. Los baka viven en las partes oriental y meridional del Camerún, más concretamente en los departamentos de Boumba-et-Ngoko, Haut-Nyong y Kadey. En cuanto a los bakola o bagyéli, se encuentran en el sur del país, sobre todo en Akom II, Bipindi, Kribi, Campo, Ma'an y Lolodorf. Por último, los bedzang viven en el noroeste de la División Mbam-et-Kim, en la llanura de Tikar y también en Messondo, en la región central.⁴⁵

Las personas indígenas del Camerún figuran entre los grupos más discriminados, estigmatizados y marginados de la sociedad nacional. Esta situación se manifiesta de diversas formas, que van de la falta de reconocimiento de sus instituciones tradicionales a la desposesión de sus tierras y el acceso restringido a los recursos naturales de los que dependen para su subsistencia, y de la participación limitada en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen al escaso acceso a servicios básicos, como la educación y la salud, y el trabajo decente.⁴⁶ La situación de las mujeres indígenas está inextricablemente vinculada a la situación general que afecta a sus comunidades. Por ello, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas ha sido considerado por las mujeres indígenas como un paso fundamental hacia la realización de sus derechos humanos.⁴⁷

El Camerún no ha ratificado del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), pero sí ha ratificado otros convenios de la OIT especialmente pertinentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de la igualdad entre los géneros, entre ellos el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). En el preámbulo de la Constitución del Camerún de 1996 se establece que «el Estado garantizará la protección de las minorías y preservará los derechos de las poblaciones indígenas de conformidad con la ley» y que «todas las personas tienen los mismos derechos y obligaciones». En una serie de leyes generales y sectoriales se profundiza en estos principios, entre ellas la Ley 94/01 sobre los bosques, de 20 de enero de 1994, y la Ley marco de ordenación del medio ambiente, de 5 de agosto de 1996.⁴⁸ Además, el Ministerio de Asuntos Sociales ha creado un comité intersectorial para supervisar los programas y proyectos relativos a las «poblaciones indígenas vulnerables», incluido el Plan de desarrollo de los pueblos

44 OIT, *Indigenous peoples in Cameroon: a guide for media professionals*, 2015. Según la Encuesta Demográfica y de Salud de 2011, la población indígena representa el 2,6 por ciento del total de la población nacional (grupo de edad entre los 15 y los 50 años).

45 OIT *Indigenous Peoples in Cameroon*.

46 Véase también Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, *Solicitud directa (CEACR)*, adoptada en 2016, 106ª reunión de la CIT (2017), *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*, 1958 (núm. 111) - Camerún.

47 *Les droits des peuples autochtones au Cameroun, Rapport supplémentaire soumis suite au troisième rapport périodique du Cameroun*, 54.º período ordinario de sesiones, octubre de 2013, Banjul (Gambia).

48 Cabe señalar, no obstante, que no hay ninguna ley específica que prohíba la discriminación y que establezca la igualdad de oportunidades y de trato. Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, <https://www.undocs.org/A/HRC/25/56/Add.1> (2014).

pigmeos.⁴⁹ En lo que respecta a la igualdad de género más específicamente, el Ministerio de Promoción de la Mujer y la Familia se encarga de garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en todos los ámbitos. En 2012 se aprobó la Estrategia nacional para combatir la violencia contra la mujer.

Las secciones que figuran a continuación exponen las conclusiones de las investigaciones cualitativas llevadas a cabo en 2019 sobre la organización y la participación de las mujeres indígenas en el Camerún, en las que participaron personas indígenas de la comunidad baka del departamento de Dja-et-Lobo, en la región meridional; la comunidad bagyéli del departamento de Oceanía, y la comunidad mbororo del departamento de Noun, en la región occidental.⁵⁰ Las investigaciones siguieron un marco metodológico centrado en la identificación de las barreras físicas, psicológicas y socioinstitucionales que impiden la organización y la participación de las mujeres indígenas.⁵¹ La información recabada para las investigaciones se ha obtenido a través de diversos métodos, a saber, observaciones estructurales de los participantes, entrevistas a fondo con 30 mujeres indígenas de las comunidades seleccionadas, y 25 grupos de discusión, de los cuales 20 tuvieron una participación promedio de diez mujeres, los cinco restantes incluyeron también a hombres.

2. Vida de las mujeres indígenas: su realidad y sus aspiraciones

2.1 La mujer indígena en la familia, la comunidad y la sociedad.

Entre los baka, bakola/bagyéli y bedzang, las mujeres son consideradas como los pilares de las familias y las comunidades. Se encargan de la educación de las generaciones jóvenes, de la provisión de alimentos y la prestación de cuidados, así como de la gestión de los recursos financieros de la familia. Sin embargo, decisiones importantes que afectan a sus familias, como las inversiones, la escolarización de los niños y los matrimonios, siguen en manos de los miembros varones de la familia, es decir, el padre y el marido. En la comunidad mbororo, la distribución tradicional de los roles basada en el género parece ser más marcada, ya que las mujeres tienen menos autonomía en la toma de decisiones. Según las investigaciones en el terreno, en todos los casos las mujeres indígenas tienden a desempeñar un papel subordinado, lo que contribuye significativamente al sentimiento de inferioridad de la mujer frente al hombre y a la aceptación de las prácticas discriminatorias existentes, incluidos los matrimonios precoces y el acceso limitado o nulo a la educación (véanse las secciones siguientes). Es igualmente importante señalar que, a pesar de su papel central en la producción de alimentos, las mujeres indígenas no tienen derechos independientes sobre la tierra que utilizan y, por lo tanto, tienen poca voz, si es que tienen alguna, en las decisiones relativas a su gestión general.⁵²

Todos los días, las mujeres indígenas dedican su tiempo a actividades de distinto tipo que abarcan el trabajo en el campo, el trabajo doméstico, incluida la búsqueda de agua, leña y combustible para cocinar, y la educación y el cuidado de los niños. Además, las mujeres baka, bakola/bagyéli y bedzang también van a pescar y a cazar para asegurar el suministro de alimentos para sus familias, y producen y venden artesanías, como cestas y esteras, para obtener ingresos. Algunas de ellas trabajan como trabajadoras

49 El término “pueblos pigmeos» se utiliza a veces para referirse a los pueblos baka, bakola, bagyéli y bedzang. Sin embargo, este término es considerado peyorativo por los pueblos interesados.

50 Elise Pierrette Memong Meno Epse Mpoung, Renforcer la participation des femmes autochtones et tribales a la prise de décisions: Etude qualitative sur les obstacles à leur organisation et les stratégies pour les surmonter (OIT, no publicado). Véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas Estudio basado en investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estados Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala, 2021.

51 Paola Ballón y Paulius Yamin, A qualitative study into barriers for organization and strategies for overcoming them: Methodological note (OIT, no publicado).

52 Véase, por ejemplo, Njieassam, Esther Effundem, “Gender Inequality and Land Rights: The Situation of Indigenous Women in Cameroon”, Potchefstroom Electronic Law Journal 22 (2019), 1-33. Para una visión general del acceso de las mujeres a la tierra en virtud del derecho consuetudinario en el Camerún, véase la página web de la FAO.

agrícolas para sus vecinos bantúes. Es el caso en particular de las comunidades que han perdido el acceso a sus tierras y que, por lo tanto, se han visto obligadas a buscar medios alternativos de supervivencia, siendo a menudo objeto de explotación en condiciones que pueden equipararse al trabajo forzoso (prácticas «kassa»).⁵³ En cuanto a las mujeres mbororo, venden leche y crían aves de corral. Según el estudio del país, en todos los casos los ingresos obtenidos son administrados por el jefe de la aldea o de la familia.

El tiempo que las mujeres invierten en la amplia gama de tareas que desempeñan a diario les deja, en la práctica, poco espacio para dedicarse a otras actividades. Las mujeres siguen siendo las principales, si no las únicas, cuidadoras, y tradicionalmente se encargan de cuidar de la casa, los niños, el marido, los ancianos y cualquier miembro enfermo de su familia. A este respecto, la capacidad de organización y participación de la mujer indígena se ve muy limitada por la falta de disponibilidad de los servicios sociales más básicos, o por su insuficiencia o falta de adecuación, en particular el acceso al agua potable, los pozos, las instalaciones sanitarias, la electricidad y los centros de salud y las escuelas. Las mujeres indígenas entrevistadas tienen que caminar hasta tres kilómetros para acompañar a sus hijos a la escuela y, en promedio, entre 500 y 1.000 metros, cuatro veces al día, para acceder a los puntos de agua. Aunque se observan algunas mejoras en el acceso a infraestructuras básicas en las zonas rurales, las mujeres indígenas siguen dedicando aproximadamente el 40 por ciento de su tiempo a atender las necesidades de su familia.

La participación de las mujeres indígenas en las reuniones de la comunidad o en las reuniones a nivel de distrito parece estar sujeta al consentimiento del marido. Además, no se les suele permitir hablar en público. Las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas están dirigidas y compuestas por miembros varones de las comunidades. No obstante, las mujeres desempeñan una función de asesoramiento «informal» a los jefes de la comunidad. Cabe destacar el hecho de que en ciertas comunidades baka, las mujeres indígenas han sido llamadas a desempeñar la función de jefa de la aldea en ausencia del jefe de aldea. Recientemente, entre los mbororo se ha permitido a las mujeres participar en reuniones con hombres, lo que habría sido inimaginable hace algunos años. En lo que respecta a las instituciones oficiales de gobierno, la representación de la mujer en el gobierno local es extremadamente baja. En las zonas visitadas en el contexto de las investigaciones, sólo se encontró a una mujer indígena miembro de un consejo local. Las personas entrevistadas sugirieron que ello era un reflejo bastante exacto de la situación existente en todo el país.

Las principales organizaciones creadas para proteger los derechos de los pueblos indígenas en el Camerún, a nivel nacional o local, como la Asociación Sociocultural de Criadores de Ganado del Camerún (SODELCO), la Asociación de Desarrollo Social y Cultural Mbororo (MBOSCUDA), la *Association des Baka de Mintom* (ABAWONI) y la *Association pour le Développement des Baka* (ADEBAKA), cuentan con mujeres entre sus miembros en la mayoría de los casos. Las mujeres cubren principalmente las funciones de tesorero (31,8 por ciento), o auditor (22,7 por ciento) y están excluidas de los puestos de decisión.⁵⁴ La mayoría de las mujeres declararon que desconocen las normas que rigen las organizaciones de las que son miembros. A menudo se registran como miembros sólo de manera simbólica y carecen de la información o la formación necesarias para una afiliación genuina.

Según la información compilada, las líderes indígenas tienden a mantener buenas relaciones con las mujeres indígenas a nivel local, aunque no siempre les proporcionan toda la información de que disponen sobre los programas u otras actividades pertinentes. En lo que respecta a las líderes que viven en entornos urbanos, la situación varía mucho de una comunidad a otra. Las mujeres líderes mbororo mantienen una conexión más estrecha con las mujeres de las comunidades; buscan recursos que puedan apoyarlas, alentar a las niñas a migrar a las ciudades para asegurar su educación y ayudarlas a

53 Véase, Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, A/HRC/25/56/Add.1 (2014).

54 Cabe señalar que los sindicatos no estaban presentes en las áreas cubiertas por el estudio.

establecerse en nuevos lugares. También organizan regularmente campañas de sensibilización en sus comunidades. Sin embargo, las mujeres líderes de los pueblos baka, bakola/bagyéli y bedzang están más alejadas de sus comunidades.

2.2. Las mujeres indígenas miran hacia el futuro

Las mujeres indígenas han expresado su deseo de estar representadas y participar en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen y consideran que las pocas mujeres que han podido participar en esos procesos son modelos que pueden apoyar e inspirar a las niñas.⁵⁵ La solidaridad entre las mujeres está creciendo y podría ayudar a canalizar el apoyo a las candidatas a puestos de liderazgo. Sin embargo consideran que las mujeres que actualmente son «líderes» dentro de sus comunidades no están lo suficientemente capacitadas y necesitarían educación y formación adicionales para poder ocupar puestos de responsabilidad.⁵⁶ Los hombres indígenas entrevistados también reconocen que las niñas deben acceder a la educación en igualdad de condiciones que los niños y que se deben evitar los matrimonios precoces. Sin embargo, siguen siendo escépticos y, en cierta medida, les preocupa la perspectiva de que las mujeres ocupen puestos de responsabilidad, aunque reconocen que el aumento del papel de la mujer a nivel de la comunidad es un hecho positivo.

Para la mayoría de las mujeres indígenas, la prioridad en la vida es tener un «buen trabajo» que les permita cuidar de sus familias.⁵⁷ Las mujeres que trabajan por cuenta propia (por ejemplo, las que cultivan la tierra, crían animales o producen artesanías) prefieren no tener trabajos asalariados. Más bien, desean mejorar su situación actual y fortalecer sus ocupaciones. Así pues, muchas de ellas participan en proyectos de desarrollo local con miras a mejorar sus medios de producción o a buscar redes de venta. También valoran la contribución de las organizaciones que se centran en la protección de la tierra y los derechos culturales, en particular en el caso de las mujeres baka, bakola/bagyéli y bedzang, que son víctimas de prácticas de apropiación de tierras y han perdido el acceso a los bosques de los que dependían para su medicina tradicional y sus ingresos. Las líderes de las comunidades que participan en las investigaciones participan en diversas organizaciones de defensa de los derechos de los pueblos indígenas y, en menor medida, en organizaciones de desarrollo local y partidos políticos. Sin embargo, ninguna de ellas es miembro de un sindicato, de los que saben muy poco; además no ven en qué medida son relevantes para sus realidades

Además, las mujeres indígenas son conscientes del papel fundamental que desempeñan en la mejora de las circunstancias de sus hijas al promover su acceso a la educación, y de la necesidad de buscar una cierta autonomía económica para ellas mismas. Al mismo tiempo, manifiestan sentimientos de «impotencia» al tener que desafiar las normas tradicionales de género por su cuenta. De ahí su participación masiva en las asociaciones de ayuda mutua que operan en sus comunidades. También consideran que las organizaciones de desarrollo que se ocupan de los derechos de la mujer son útiles para ellas. Las mujeres indígenas han expresado además su deseo de recibir formación en materia de liderazgo y aptitudes políticas, así como en iniciativa empresarial colectiva y derechos laborales, en particular el derecho a la igualdad de remuneración, especialmente en el caso de las mujeres baka que trabajan en plantaciones para los bantúes (véase la sección 2).

55 En el plano local, es más fácil encontrar a mujeres líderes en las comunidades baka, bakola/bagyéli y bedzang que en las comunidades mbororo. Por el contrario, hay más mujeres líderes mbororo en las ciudades.

56 Se ha observado una diferencia notable a este respecto entre las mujeres mbororo, algunas de las cuales han cursado estudios universitarios y pueden ocupar puestos de responsabilidad a diversos niveles en las zonas urbanas, y las mujeres de los pueblos baka, bakola/bagyéli y bedzang. Sin embargo, ninguna de ellas ha recibido formación específica en competencias de liderazgo.

57 Respuestas de mujeres indígenas a una pregunta sobre sus prioridades en la vida en la que se incluyen algunos temas/prioridades. Véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas, cap. 1.

3. Barreras a la organización y la participación de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples barreras, que se refuerzan mutuamente, para organizarse y participar, y que operan a nivel individual y colectivo. A continuación se describen algunas de estas barreras puestas de relieve en la interacción con las mujeres indígenas. Se han clasificado, siguiendo el marco metodológico que ha orientado las investigaciones, en tres categorías principales, a saber determinantes físicos, psicológicos y socioinstitucionales. No obstante, pueden ser «transversales» y al mismo tiempo constituir un obstáculo físico, psicológico y socioinstitucional. Las mujeres indígenas también pueden percibir las de diferentes maneras. Además, las barreras suelen estar profundamente vinculadas y arraigadas al contexto socioinstitucional en el que viven las mujeres indígenas y sus comunidades. A este respecto, cabe señalar que las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas en el contexto de las investigaciones se basaron en un cuestionario, en el que se pueden haber priorizado determinados aspectos.⁵⁸ A fin de entender la gran variedad de barreras que afrontan con respecto a la organización y la participación, las conclusiones aquí expuestas deben leerse teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y políticos generales relativos a los pueblos indígenas en los países, así como la realidad específica de las mujeres indígenas, descrita brevemente en las secciones anteriores.

3.1 Determinantes físicos

En las zonas visitadas en el contexto de las investigaciones, la falta de espacio dedicado a la celebración de reuniones era un argumento común alegado por todas las mujeres. Por esa razón tienden a reunirse en la casa del jefe de la aldea o en otras salas de reuniones. Otra razón por la que las reuniones se celebran en estos lugares parece ser la decisión de los hombres de asistir a las reuniones de las mujeres y «controlar» lo que se está discutiendo. Las mujeres indígenas informaron de que el espacio de reunión que utilizan suele carecer de instalaciones sanitarias separadas para las mujeres, así como de agua potable. Un problema adicional para las mujeres indígenas radica en su escaso acceso a toda la información pertinente. Por un lado, las personas que tienen la información, inclusive en relación con el programa de las reuniones comunitarias, controlan su distribución y pueden dejar de lado a las mujeres. Por otro, las distancias entre las comunidades y los principales centros a nivel local son enormes; no siempre se dispone de medios de transporte, y su costo puede ser excesivo para las mujeres. Los organizadores de actos públicos, incluidas las ONG y las autoridades públicas, rara vez tienen en cuenta estos aspectos, lo que dificulta la participación de las mujeres. Además, las mujeres no están en condiciones de convocar reuniones intercomunitarias de mujeres para debatir sus problemas y organizarse en torno a desafíos comunes. Por último, la mayoría no tiene documentos de identidad, lo que impide que puedan solicitar puestos públicos en la administración local.

3.2 Determinantes psicológicos

Como expresó una dirigente indígena, las mujeres indígenas se enfrentan a tres limitaciones principales en cuanto a organización y representación: «tradicción, religión y pobreza». Las mujeres han interiorizado el papel subordinado que tradicionalmente se les ha atribuido. Esta situación afecta enormemente a su confianza y a sus aptitudes para hablar en público y, por lo tanto, rara vez buscan puestos de responsabilidad. El mero papel «decorativo» que se les asigna cuando acceden a puestos de la administración pública socava aún más su confianza. El idioma también representa un importante obstáculo a su participación si en las reuniones no se utilizan los idiomas indígenas, ya que mayoría de las mujeres no dominan los idiomas nacionales. Además, los servicios de interpretación suelen ser prestados por hombres, por lo que no se garantiza la confidencialidad de las reuniones y debates de las

58 Para más información sobre el tipo de cuestionario utilizado, véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas, cap. 1.

mujeres. Las mujeres indígenas informaron de que sus niveles de educación más bajos en comparación con los de los hombres y los matrimonios y embarazos precoces constituyen una barrera importante para su participación en los procesos de adopción de decisiones y en las actividades de organización.

Las investigaciones en el terreno revelaron asimismo que las mujeres indígenas tienen un acceso limitado a la información relativa a las elecciones locales y nacionales, así como a las normas de procedimiento que rigen los procesos. En todas las comunidades visitadas en el contexto de las investigaciones, ninguna de las mujeres entrevistadas pudo proporcionar información sobre las siguientes elecciones locales. En la práctica, las mujeres indígenas están excluidas de los procesos, a menos que los hombres se acerquen a ellas directamente para solicitar sus votos. Las mujeres indígenas se refirieron además al temor a sufrir represalias al debatir sus funciones en los procesos de adopción de decisiones (véase «barreras sociales» más adelante).

3.3 Determinantes socioinstitucionales

A las mujeres indígenas les resulta difícil cuestionar el papel tradicional del hombre para reclamar un mayor espacio para sí mismas en la toma de decisiones. En la mayoría de los casos, buscan la aprobación de los hombres antes de tomar la iniciativa y siguen la orientación de éstos dentro de sus asociaciones. Parecen esperar a que los cambios se produzcan de forma natural, sin presionar por ellos y arriesgarse a sufrir represalias de diversa índole,⁵⁹ o a pagar un alto precio a nivel personal (divorcio o permanecer solteras). Las creencias culturales y religiosas que forman parte del entorno en el que se crían influyen en sus actitudes hacia la organización y la participación. La gran mayoría de las mujeres entrevistadas (80 por ciento) piensan que no necesitan participar en los procesos de adopción de decisiones ni ocupar cargos de responsabilidad para mejorar sus condiciones de vida, ya que ello equivaldría a asumir el papel de los hombres. El 20 por ciento restante, por el contrario, considera que la mujer debe superar esas limitaciones y destaca que si las mujeres que ocupan puestos en la toma de decisiones estuvieran en contacto más estrecho con otras mujeres, se podría fomentar más fácilmente el progreso de la mujer. Sin embargo, todas las mujeres opinan que debe encontrarse un equilibrio justo que permita a las mujeres progresar profesionalmente respetando sus tradiciones, que no son estáticas sino que están en continua evolución. Según el estudio del país, las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas expresaron la opinión, con pocas excepciones, de que se debían preservar los papeles subordinados tradicionales de las mujeres y se debían restringir sus manifestaciones públicas. La emancipación de la mujer sigue siendo percibida en gran medida como una «amenaza».

Las responsabilidades familiares de las mujeres plantean problemas adicionales a su participación. Además, el calendario de reuniones convocadas por las autoridades públicas u otros agentes a menudo no tiene en cuenta las múltiples funciones de la mujer, y no se adaptan para facilitar su participación.

La situación de la seguridad en las zonas habitadas por personas indígenas afecta aún más a la participación de la mujer, pero no se ha adoptado ninguna medida especial para mejorarla, por ejemplo, asegurando el alumbrado a lo largo de las carreteras, o para ajustar los horarios de las reuniones a fin de tener en cuenta los riesgos de seguridad a los que pueden estar expuestas las mujeres.

59 Algunas mujeres expresaron su temor de ser acusadas de brujería si participaban en espacios públicos en puestos "representativos".

4. Estrategias y recomendaciones para fortalecer la organización y la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones relativas al trabajo decente y el empoderamiento económico

Como se ha descrito en las secciones anteriores, las mujeres indígenas de las comunidades de Mbororo y Baka, Bakola/Bagyéli y Bedzang en el Camerún se enfrentan a múltiples obstáculos a su organización y su participación que se cruzan y refuerzan mutuamente. Se trata de barreras de diversa índole que tienen su origen en la discriminación y la marginación social, económica y política que sufren las personas indígenas del país, así como en las estructuras de poder patriarcal que prevalecen dentro y fuera de las comunidades indígenas. No obstante, se han observado avances en varias comunidades indígenas, entre ellas la participación de las mujeres indígenas en instituciones tradicionales y organizaciones locales y nacionales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, campañas de sensibilización dirigidas por mujeres y la creación de asociaciones de ayuda mutua destinadas a mejorar los medios de vida de las mujeres.

La eliminación de los obstáculos a la organización y la participación de las mujeres indígenas y el fomento de los avances positivos que se están produciendo deberían llevar aparejado un enfoque integrado que tenga en cuenta el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de los obstáculos existentes, así como las múltiples vulnerabilidades de la mujer indígena relacionadas con su género, identidad indígena y condición socioeconómica, respetando al mismo tiempo sus prioridades, cosmovisión e identidad cultural. Es fundamental que las mujeres indígenas tomen la iniciativa en la elaboración y aplicación de toda estrategia destinada a fortalecer su organización y participación en la adopción de decisiones.

Recomendaciones

- Fortalecer el reconocimiento, la protección y la aplicación legales de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, siguiendo las orientaciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Prestar especial atención a los derechos de consulta y participación, a definir y perseguir prioridades para el desarrollo, a la tierra y los recursos naturales, así como al acceso efectivo a la justicia en caso de violación de los derechos.
- Abordar las actuales deficiencias del Estado en la prestación de servicios e infraestructuras sociales básicos en el marco de las estrategias de desarrollo nacional y local formuladas y aplicadas con la participación de mujeres y hombres indígenas. Estas estrategias deben debería responder las necesidades y prioridades que ellos mismos determinen y prestar especial atención a la identificación y la gestión de los obstáculos específicos que afrontan las mujeres y las niñas indígenas.
- Abordar el problema del escaso acceso de la población indígena a los documentos nacionales de identidad, mejorando el alcance de las autoridades responsables y concienciando a los hombres y mujeres indígenas acerca de la necesidad de esos documentos.
- Establecer instituciones del Estado encargadas de promover los derechos de los pueblos indígenas y la igualdad entre los géneros y fortalecer las instituciones existentes, entre ellas el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Promoción de la Mujer y la Familia y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo Regional, con la capacidad técnica y financiera necesaria para desempeñar sus funciones de manera sistemática y coordinada en los planos nacional y local, y celebrar consultas con las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres.
- Asegurar la participación de las mujeres indígenas en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas públicas que las conciernen, inclusive en ámbitos como la igualdad y la no discriminación, la educación, el empleo y la ocupación, la protección social, el cambio climático y la violencia de género.

- ▶ Investigar los factores que contribuyen a la evolución positiva observada en algunas comunidades, como las descritas anteriormente, incluidas las destinadas a aumentar la participación de las mujeres indígenas en las estructuras tradicionales de gobierno, con miras a apoyar su ulterior desarrollo en esas y otras comunidades.
- ▶ Apoyar la creación y el funcionamiento de organizaciones y redes de mujeres indígenas y facilitar el intercambio de experiencias entre ellas. Esto podría incluir el apoyo a la creación de espacios de reunión y a la prestación de servicios de asistencia adecuados, teniendo en cuenta sus responsabilidades familiares, la situación de seguridad que afecta a sus comunidades, sus necesidades en materia de transporte y su limitado dominio de los idiomas nacionales, entre otros factores.
- ▶ Prever la creación de capacidad para los hombres y las mujeres indígenas y sus líderes tradicionales en relación con los derechos de las mujeres indígenas, y apoyar las iniciativas emprendidas por las propias mujeres indígenas, por ejemplo, en materia de sensibilización sobre cuestiones de género y para la promoción del acceso de las niñas a la educación.
- ▶ Asegurar el acceso de las mujeres indígenas a la información y al conocimiento sobre los procesos electorales a nivel local y nacional y las normas que los rigen, y brindarles asistencia técnica, cuando proceda, con miras a alentar su participación y proporcionarles formación en materia de liderazgo y aptitudes políticas.
- ▶ Explorar la posibilidad de introducir sistemas de cuotas para garantizar la representación de las mujeres indígenas en los órganos electivos nacionales y locales, en cooperación con las personas indígenas y las mujeres.
- ▶ Apoyar y fortalecer los medios de vida de las mujeres indígenas en consulta con ellas. Ello podría incluir el desarrollo de las aptitudes pertinentes y el apoyo a la institucionalización de las asociaciones de ayuda mutua y su transformación en iniciativas empresariales colectivas, como las cooperativas agrícolas entre los baka, los bakola/bagyéli y los bedzang o las cooperativas de artesanía entre los mbororo, según lo previsto por las mujeres indígenas.
- ▶ Promover el conocimiento de las mujeres indígenas acerca sus derechos laborales y facilitar la cooperación entre las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres y los sindicatos.
- ▶ Adoptar medidas proactivas para hacer frente a la situación de seguridad que afecta a las comunidades indígenas, en colaboración con las personas interesadas, prestando especial atención a las distintas vulnerabilidades al acoso y la violencia de las mujeres indígenas de conformidad con el Convenio de la sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 206).
- ▶ Prevenir y abordar los conflictos relacionados con la tierra en plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas, a tenor de lo dispuesto en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

► Guatemala

1. Contexto nacional

En Guatemala, los pueblos indígenas representan el 43,8 por ciento de la población nacional. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, el 41,7 por ciento de la población se identifica como maya. En algunos departamentos, como Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz, la población maya representa la práctica totalidad de la población, que asciende, respectivamente, al 98, 96,4 y 93 por ciento del número total de habitantes.

La pobreza y la desigualdad en el país siguen siendo elevadas, y los pueblos indígenas siguen estando particularmente desfavorecidos. Algunos hablan de «dos Guatemalas», una rica y una pobre; una urbana y una rural; una latina y una indígena, con grandes diferencias tanto en los resultados sociales como económicos, que se ven agravadas por la gran vulnerabilidad del país al cambio climático.⁶⁰ Además, persisten patrones de violencia y conflicto, «manteniendo vivo el legado de violencia y genocidio que se remonta a la época del conflicto armado interno que tuvo lugar entre 1960 y 1996», en particular en los territorios indígenas, donde los derechos sobre la tierra no están suficientemente protegidos.⁶¹

Guatemala ha ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).⁶² También ha ratificado otros convenios de la OIT especialmente pertinentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de la igualdad entre los géneros, entre ellos el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). El país lo integran varios grupos étnicos, entre los que se encuentran grupos indígenas de origen maya, garífuna y xinca. La Constitución de Guatemala declara que «el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.» (art. 66), y dispone, entre otras cosas, que las tierras de las comunidades indígenas gozarán de protección especial del Estado (art. 67). Consagra asimismo el principio de igualdad entre hombres y mujeres (art. 4). El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que forma parte integrante del Acuerdo de Paz de 1995, también establece compromisos amplios para garantizar que los pueblos indígenas disfruten de derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos.⁶³ Además, a lo largo de los años se han aprobado diversas leyes de especial importancia para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y las mujeres, entre ellas el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley General de Descentralización y la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. En el plano institucional, existen varios órganos con un mandato específico sobre las cuestiones indígenas, en particular la Defensoría de la Mujer Indígena y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas.

En las secciones que figuran a continuación se presentan las principales conclusiones de las investigaciones cualitativas realizadas en 2019 sobre la organización y la participación de las mujeres indígenas, en las que participaron 12 organizaciones que trabajan por el empoderamiento económico de la mujer y la realización de los derechos laborales que tienen su sede en los departamentos de Guatemala,

60 Véase Banco Mundial, Guatemala Panorama General en <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>.

61 Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala, A/HRC/39/17/Add.3, (2018), pág. 6.

62 Para una visión general de las leyes y las políticas nacionales pertinentes para la aplicación del Convenio núm. 169, véase OIT, *Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, 2020.

63 Sobre el estado de la aplicación del Acuerdo de Paz, véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 16º y 17º combinados de Guatemala, CERD/C/GTM/CO/16-17 (2019)*, pág. 15.

Alta Verapaz, Baja Verapaz, Sololá, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Huehuetenango.⁶⁴ Los departamentos fueron seleccionados para asegurar una alta representación de las mujeres indígenas. Las organizaciones examinadas en el contexto de las investigaciones son las siguientes: *Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas, similares y a cuenta propia* (SITRADOMSA) y *Asociación de Trabajadoras del Hogar a Domicilio y de Maquila* (ASTRAHDOM) en Guatemala; *Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo* (AMUTED) en Quetzaltenango; *Asociación barillense de agricultores* (ASOBAGRI) y *Asociación Mujeres Eulalenses para el Desarrollo Integral* (AMEDIPK) en Huehuetenango; *Asociación de cooperación para el desarrollo rural de occidente* (CDRO) en Totonicapán; *Asociación de Mujeres Madre Tierra* en Suchitepéquez; *Asociación para el desarrollo integral - Maya Ajchmol* en San Marcos; *Asociación comercializadora de mariscos* (ASOMARCH) en Retalhuleu; *Asociación Ká Kastajem (Nuevo Amanecer)* en Sololá; *Grupo de mujeres tejedoras organizadas* en Alta Verapaz, y *Comité de mujeres emprendedoras* en Baja Verapaz.

Las investigaciones siguieron un marco metodológico centrado en la identificación de las barreras físicas, psicológicas y socioinstitucionales que impiden la organización y la participación de las mujeres indígenas.⁶⁵ La información compilada para las investigaciones se obtuvo a través de varios métodos, a saber, de 14 grupos de discusión con consejos de administración y mujeres miembros de las organizaciones mencionadas; 24 entrevistas semiestructuradas en profundidad con mujeres miembros de las organizaciones, 20 entrevistas a informantes clave con hombres y mujeres que ocupan puestos de decisión a nivel nacional y local y/o son responsables del diseño y la aplicación de políticas públicas dirigidas a las trabajadoras, y 14 observaciones estructuradas de los participantes.

2. Vida de las mujeres indígenas: su realidad y sus aspiraciones

2.1 La mujer indígena en la familia, la comunidad y la sociedad

En la cultura del pueblo maya se considera que los hombres y las mujeres tienen funciones complementarias de igual importancia.⁶⁶ Sin embargo, en la práctica, las mujeres indígenas de hoy en día suelen ocupar una posición subordinada. Se considera que la supervivencia de la organización social de la comunidad depende de la función tradicional de la mujer como cuidadora de los miembros de la familia y como custodia y transmisora de la cultura de la comunidad a las generaciones más jóvenes. Ello tiene consecuencias importantes en las oportunidades económicas de las mujeres y en su capacidad de tomar decisiones autónomas. Un número limitado de mujeres tiene acceso a la educación formal, ya que se alienta a los niños a estudiar mientras las niñas se quedan en casa. La participación de las mujeres fuera del hogar también está mediada, en la mayoría de los casos, por los hombres, que mantienen el control de los espacios públicos. Se ha argumentado que estos desequilibrios en las relaciones de género dentro de las comunidades indígenas se han visto reforzados por la naturaleza patriarcal del sistema neoliberal al que han estado expuestos los pueblos indígenas.⁶⁷ En el caso de las mujeres indígenas, la magnitud de la desventaja socioeconómica a la que se enfrentan se ve agravada por la marginación histórica de sus comunidades y por la discriminación basada en su identidad indígena.

64 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fortalecimiento de la participación de las mujeres indígenas y tribales en la toma de decisiones: Un estudio cualitativo sobre las barreras para la organización y estrategias para superarlas (OIT, no publicado). Véase también OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas: Estudio basado en las investigaciones cualitativas realizadas en Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Camerún y Guatemala, 2021.

65 Paola Ballón y Paulius Yamin, A qualitative study into barriers for organization and strategies for overcoming them: Methodological note (OIT, no publicado).

66 Xiap, Riscajché. (2014). "Cambios y continuidades en las identidades/relaciones de género, etnia y clase de mujeres y hombres mayas k'iche's en Almolonga, Guatemala". (Tesis doctoral). Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica.

67 Ibid.

Con la creciente feminización de la agricultura, resultado de la migración de los hombres, especialmente a los Estados Unidos, las mujeres indígenas están asumiendo funciones que antes estaban reservadas a los hombres y esto, a su vez, está repercutiendo en el alcance de su participación en los procesos de adopción de decisiones. Muchas mujeres indígenas participan en el movimiento indígena que opera en todo el país y, en algunos casos, han logrado sumar sus propias reivindicaciones y perspectivas a los amplios temas que constituyen el núcleo de las reivindicaciones del movimiento en materia de reconocimiento y respeto de la identidad cultural de los pueblos indígenas, defensa de sus territorios y lucha contra la discriminación. Además, también han podido establecer sus propias organizaciones, como las examinadas a los efectos del presente estudio,⁶⁸ incluidos sindicatos. Las mujeres han destacado que, a nivel individual, la participación en organizaciones y el intercambio de experiencias que tiene lugar en esos contextos les ha ayudado a ganar más confianza y a ser más proactivas en la búsqueda de formas de mejorar las condiciones de vida de ellas y sus familias. No obstante, la discriminación generalizada contra los hombres y las mujeres indígenas y la cultura patriarcal imperante siguen dificultando en general su representación y su participación. De igual modo, cuando emigran a las zonas urbanas en busca de oportunidades de empleo, las mujeres indígenas suelen caer en la economía informal, fuera del ámbito de acción de los sindicatos.

2.2 Las mujeres indígenas miran hacia el futuro

Las mujeres indígenas han expresado su deseo de mejorar sus condiciones de vida y de acceso al mercado de trabajo sin renunciar a su papel familiar. La gran mayoría de las mujeres indígenas entrevistadas⁶⁹ para las investigaciones señalaron que su opción preferida sería tener su propio comercio, iniciar una actividad relacionada con las actividades agrícolas de la familia, que es donde la mayoría de las mujeres trabaja actualmente (como la producción de café, el cultivo de hortalizas y la cría de animales entre otras), o producir artesanías como bordados, tejidos, cestería o arreglos florales. Estas opciones son preferibles porque permiten a las mujeres organizar su jornada laboral con flexibilidad e involucrar a los miembros de su familia, en particular a sus hijos.

Muchas mujeres indígenas reconocen la importancia de la educación y la formación profesional (por ejemplo en ámbitos como el bordado, la panadería, la cría de animales o el cultivo de huertos familiares) a fin de aumentar sus posibilidades de obtener un ingreso adicional para sus familias. Las mujeres indígenas consideran que aprender español es un paso clave para ellas. También se observó que los cursos sobre aptitudes de liderazgo y autoestima podían ser útiles, ya que al sensibilizar a las mujeres acerca de su potencial les permitiría evaluar sus oportunidades. En cuanto al acceso a la educación, se subrayó que las actuales limitaciones con que se topan se ven agravadas por la falta de acceso a una educación bilingüe y culturalmente apropiada. Las mujeres también subrayaron que algunos conocimientos adquiridos con la experiencia y enseñados de manera informal (como los relacionados con el diseño y la confección de ropa) no se valoran lo suficiente, lo que limita sus oportunidades económicas.

Indicaron asimismo que cuando pueden contribuir económicamente a las necesidades de sus familias, no sólo aumenta su autoestima, sino que también se fortalece su capacidad para tomar decisiones en el hogar, aunque dichas decisiones se limitan a cuestiones menores, principalmente la compra de alimentos, medicamentos o ropa. Factores como la limitación de recursos financieros, que en cualquier caso están destinados a cubrir las necesidades primarias, y la dependencia emocional de los hombres, suelen restringir el ámbito de toma de decisiones de las mujeres. Cabe recordar también que la mayoría de las mujeres no tienen acceso a un medio de producción, sino que sólo administran pequeños huertos

68 En el momento en que se llevaron a cabo las investigaciones, de las 12 organizaciones examinadas sólo cinco llevaban a cabo proyectos productivos con objeto de promover el empoderamiento económico de la mujer, mientras que las demás carecían de recursos financieros.

69 Otras indicaron que les gustaría trabajar para una ONG o en el sector público. Respuestas de mujeres indígenas a una pregunta sobre sus prioridades en la vida en la que se incluyen algunos temas/prioridades. Véase, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas, cap. 1.

para el cultivo de hortalizas. Además, las decisiones importantes se adoptan principalmente de manera colectiva o después de haber consultado a los miembros de la familia para obtener asesoramiento, ya que, como dijo una mujer entrevistada, las familias se apoyan mutuamente para generar ingresos y, por consiguiente, se consultan entre sí cuando se trata de decidir la mejor manera de gastar sus recursos. Cuando las mujeres están casadas o viven con su pareja, consultan a su marido o compañero. De lo contrario, acuden a otros miembros varones de la familia, como el padre, el hermano, el suegro o el hijo. Cuando los hombres han emigrado, las mujeres invierten las remesas según las instrucciones del marido. Del mismo modo, antes de iniciar una actividad económica, buscan el consentimiento o el asesoramiento de su marido.

La mayoría de las mujeres entrevistadas informaron de que las percepciones que prevalecen a nivel de la comunidad acerca de las mujeres que trabajan fuera de sus hogares son positivas, ya que esa posibilidad está permitida. No obstante, algunas comunidades tienen ciertos prejuicios. En algunos contextos en los que las oportunidades de empleo son escasas y los salarios bajos, y por lo tanto los ingresos de los hombres no bastan para satisfacer las necesidades de la familia, los hombres se han mostrado más abiertos a aceptar el trabajo de la mujer fuera del hogar. Se considera que la participación de la mujer contribuye a reducir las diferencias entre los géneros y a fomentar los cambios a nivel individual, familiar y comunitario, aunque persisten los problemas. En términos generales, las mujeres indígenas siguen percibiendo que su participación es limitada. Pocas mujeres ocupan puestos de responsabilidad. Además, muchas tienen que pedir permiso a sus maridos para asistir a las reuniones. Las mujeres indígenas informaron de que algunos hombres están cambiando sus actitudes respecto de las funciones públicas de la mujer y que las apoyan asumiendo una parte de las responsabilidades familiares. Algunas mujeres indígenas han empezado a presentarse a cargos públicos a nivel local: algunas son alcaldesas comunitarias, miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES) o miembros de la Coordinadora Local para la Reducción de Desastres (COLRED). La mayoría de las mujeres



indígenas destacaron que necesitan una educación académica para acceder a funciones de liderazgo. A su juicio, también deberían desarrollar otras aptitudes, como la negociación, la oratoria y la mediación, a fin de poder representar eficazmente los intereses de sus organizaciones y comunidades en cualquier contexto. La autoestima también se menciona como un aspecto importante para asegurar que las mujeres tengan voz en sus comunidades y organizaciones.

Como destacó una de las mujeres entrevistadas, las organizaciones pueden ayudar a las mujeres ser más conscientes de sus derechos y de su capacidad para defenderlos, pero ello no basta para superar la situación de pobreza en que viven, que sigue siendo un obstáculo a la participación (véase más adelante). Las mujeres valoran especialmente el apoyo obtenido para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo por parte de organizaciones como sindicatos, asociaciones o comités y grupos de empoderamiento económico, sobre todo en el caso de las acciones dirigidas a mejorar la calidad de sus productos para cumplir con los requisitos internacionales para el comercio (por ejemplo, el cumplimiento de los criterios establecidos para la producción ecológica o el manejo sostenible del suelo) o el establecimiento de una marca común para la exportación, ya que este tipo de acciones han contribuido a mejorar la situación financiera de sus familias. Del mismo modo, consideran que el intercambio de experiencias con grupos de mujeres de otras comunidades y distritos es muy útil para ampliar sus conocimientos y adquirir nuevas ideas sobre la forma de mejorar sus propias oportunidades económicas. Las mujeres indígenas también consideran que los procesos de producción innovadores son muy pertinentes para sus necesidades. Mencionaron un caso particular relativo a la adquisición por una asociación de una parcela de tierra que posteriormente fue administrada colectivamente por mujeres para la cría de aves de corral y el cultivo de hortalizas, con el doble propósito de obtener ingresos y proporcionar alimentos directamente a sus familias. Este proyecto permite a las mujeres trabajar en sus propias comunidades, crear oportunidades de empleo, fortalecer sus capacidades y mejorar las condiciones de su comunidad, convirtiéndolas en protagonistas de su propio desarrollo. Además, permite un enfoque de «trabajo en equipo», en el que participa toda la familia, y las responsabilidades familiares y laborales se distribuyen más equitativamente entre todos los miembros de la familia. Al observar una mejora en los ingresos de las familias, los hombres han pasado a ser más propensos a apoyar las actividades externas de las mujeres.

3. Barreras a la organización y la participación de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples barreras, que se refuerzan mutuamente, para organizarse y participar, y que operan a nivel individual y colectivo. A continuación se describen algunas de estas barreras puestas de relieve en la interacción con las mujeres indígenas. Se han clasificado, de acuerdo con el marco metodológico que ha servido de orientación a las investigaciones, en tres categorías principales, a saber, determinantes físicos, psicológicos y socioinstitucionales. No obstante, pueden ser «transversales» y al mismo tiempo constituir un obstáculo físico, psicológico y socioinstitucional. Las mujeres indígenas también pueden percibir las de diferentes maneras. Además, suelen estar profundamente vinculadas y arraigadas al contexto socioinstitucional en el que viven las mujeres indígenas y sus comunidades. A este respecto, cabe señalar que las conversaciones mantenidas con mujeres indígenas en el contexto de las investigaciones se guiaron por un cuestionario, en el que se pueden haber priorizado determinados aspectos.⁷⁰ A fin de entender gran variedad de barreras que afrontan las mujeres indígenas con respecto a la organización y la participación, las conclusiones aquí expuestas deben leerse teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y políticos generales relativos a los pueblos indígenas en los países, así como la realidad específica de las mujeres indígenas, descrita brevemente en las secciones anteriores.

70 Para más información sobre el tipo de cuestionario utilizado, véase OIT, Análisis y eliminación de las barreras a la participación y la organización de las mujeres indígenas, cap. 1.

3.1 Determinantes físicos

La mayoría de las organizaciones examinadas no disponen de una oficina ni de un espacio para la celebración de reuniones o la conservación de documentos, ni cuentan con personal remunerado para apoyar su trabajo. Además, con frecuencia no cuentan con los medios financieros para llevar a cabo las actividades.⁷¹ Estos factores representan importantes impedimentos para la sostenibilidad y el funcionamiento de las organizaciones, lo que, a su vez, desalienta aún más la afiliación de las mujeres.

Las distancias y la deficiente red de carreteras también se mencionan como importantes obstáculos a la participación de la mujer.⁷² Las carreteras no existen o están en muy malas condiciones, lo que obliga a las mujeres a caminar largas distancias para llegar al lugar de reunión y posiblemente a afrontar riesgos de seguridad en el camino, lo que las desalienta en su participación. Cuando existen carreteras, los servicios de transporte son escasos e inseguros y su costo representa, en muchos casos, un impedimento adicional.⁷³ Por su parte, las mujeres que trabajan en las zonas urbanas expresaron su dificultad para establecer vínculos con las organizaciones de defensa de los derechos laborales porque se sienten particularmente inseguras en las ciudades. Temen la violencia urbana y no están familiarizadas con las calles y los autobuses públicos, lo que las hace reacias a moverse.

En cuanto al acceso a información pertinente, la mayoría de las mujeres entrevistadas indicaron que para poderse comunicar con regularidad utilizan los medios de comunicación social (sobre todo WhatsApp, seguido de Facebook, Instagram y Twitter). Sin embargo, también informaron de que muchas mujeres indígenas no tienen acceso a la Internet o carecen de los recursos económicos necesarios, por lo que no están conectadas. Muchas mujeres indígenas miembros de grupos de apoyo a la actividad empresarial son analfabetas, y las llamadas telefónicas y las visitas a domicilio siguen siendo medio de comunicación común. En algunas zonas, como Alta Verapaz, los radios comunitarios se utilizaban en el pasado para convocar reuniones pero han sido sustituidas por comunicaciones telefónicas.

Algunas mujeres indígenas entrevistadas también se refirieron a la falta de información y a la presencia de organizaciones de mujeres en sus comunidades. En Guatemala, las mujeres indígenas también mencionaron que las organizaciones existentes están dispersas y poco coordinadas, a veces debido a los celos y la competencia entre ellas. Con respecto a las trabajadoras domésticas, informaron en particular de que las mujeres indígenas a menudo no tienen conocimiento de la existencia de organizaciones que puedan ayudarlas.

3.2 Determinantes psicológicos

La falta de dominio del español por parte de las mujeres se traduce en su temor a expresarse en público y su reticencia a aceptar puestos de responsabilidad. Incluso las que son bilingües pueden expresar los mismos temores debido a su falta de experiencia y escasa capacidad de comunicación. De igual modo, muchas mujeres son reacias a aceptar puestos de dirección porque no saben redactar documentos oficiales, como actas o peticiones. Además, la falta de capacidad de negociación también se percibe como un obstáculo. Las mujeres indígenas informaron de que, si bien es posible que adquieran gradualmente este tipo de conocimientos trabajando en las organizaciones, la falta de aptitudes de negociación sigue siendo un obstáculo para ellas, especialmente cuando son miembros de organizaciones mixtas.

71 Se ha observado que algunas organizaciones han recibido apoyo financiero de la cooperación internacional, pero recientemente los fondos se han reducido considerablemente.

72 Este factor también afecta al comercio de sus productos.

73 En muchas comunidades, el transporte sólo circula los días de mercado. Los demás días puede ser difícil y demasiado caro organizar servicios de transporte.

Además, se observó que la falta de acceso de las mujeres a la formación contribuye a la perpetuación de las pautas tradicionales de subordinación, ya que a menudo se priva a los niños y las niñas de la oportunidad de interactuar en un espacio público en pie de igualdad y, además, en muchos casos se deja a las mujeres sin la posibilidad de desarrollarse como sujetos sociales con sus propias aspiraciones. Para las mujeres es por lo tanto muy difícil desafiar el statu quo. Este desafío se ve agravado por la ausencia de información y apoyo de las organizaciones de mujeres en sus comunidades (véase la subsección anterior).

Algunas mujeres informaron de que en ocasiones se observa una falta de interés por parte de las propias mujeres en participar en organizaciones. Dada la situación de extrema pobreza en la que vive la gran mayoría de ellas y sus familias, su interés puede despertarse sólo si su participación conlleva algún beneficio concreto. A este respecto, se señaló que los proyectos productivos y las cooperativas son los que más atraen a las mujeres. Además, algunas organizaciones, por ejemplo las examinadas en Alta Verapaz, fueron establecidas por mujeres que pudieron identificar intereses comunes en la defensa de sus territorios contra los proyectos extractivos y en la protección de su diseño de tejido tradicional contra la apropiación.

3.3 Determinantes socioinstitucionales

Las pautas culturales imperantes y las expectativas tradicionales sobre el papel de la mujer en el hogar antes señaladas siguen siendo los principales obstáculos a la organización y la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones que las conciernen. Algunas mujeres informaron de que en sus hogares son víctimas de intimidación y celos por parte de los miembros varones de sus familias, que en algunos casos conducen a episodios de violencia psicológica y física. Para evitar conflictos en el seno de sus familias, las mujeres indígenas indicaron que optaban por obedecer a sus maridos y evitar cuestionar la distribución tradicional de roles. Como se ha descrito anteriormente, las mujeres indígenas que trabajan en zonas urbanas expresaron su temor a la violencia urbana y un sentimiento general de inseguridad, lo que las hace reacias a desplazarse, incluso para asistir a las reuniones de las organizaciones sectoriales.

Aunque el número de organizaciones de mujeres ha ido aumentando, junto con el número de mujeres que participan en ellas, las mujeres entrevistadas destacaron que la organización y la participación de las mujeres siguen siendo difíciles. En las organizaciones mixtas, las mujeres siguen relegadas a papeles y roles secundarios y subordinados, principalmente como secretarías o cocineras, y están excluidas de los puestos de adopción de decisiones. Sin embargo, algunas organizaciones han adoptado medidas especiales para facilitar el acceso de las mujeres a los puestos de dirección, por ejemplo, reservando algunos puestos en sus juntas directivas. Las mujeres entrevistadas también indicaron que cuando las organizaciones están integradas únicamente por mujeres, las reuniones se organizan teniendo en cuenta las demás tareas de las mujeres, incluidas sus responsabilidades familiares. Así pues, suelen preferir los sábados y domingos para facilitar su participación. Por el contrario, en las organizaciones mixtas no se tienen en cuenta las múltiples responsabilidades de las mujeres y su participación se ve gravemente obstaculizada. Las mujeres indígenas entrevistadas señalaron la ausencia de políticas públicas destinadas a fortalecer su participación y su organización como una barrera adicional.

4. Estrategias y recomendaciones para fortalecer la organización y la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones relativas al trabajo decente y el empoderamiento económico

Como se ha descrito en las secciones anteriores, las mujeres indígenas en Guatemala se enfrentan a múltiples obstáculos a su organización y su participación que se cruzan y refuerzan mutuamente. Esas barreras son de diversa índole y tienen su origen en la discriminación y la marginación social, económica y política que sufren las personas indígenas del país, así como en las estructuras de poder patriarcal que prevalecen dentro y fuera de las comunidades indígenas. No obstante, se ha observado una evolución positiva, ya que las mujeres indígenas están asumiendo roles que antes se limitaban a los hombres, participan activamente en el movimiento indígena y crean sus propias organizaciones, incluidos sindicatos.

La eliminación de los obstáculos a la organización y la participación de las mujeres indígenas y el fomento de los avances positivos que se están produciendo deberían llevar aparejado un enfoque integrado que tenga en cuenta el nexo entre las dimensiones colectiva e individual de los obstáculos existentes, así como las múltiples vulnerabilidades de la mujer indígena relacionadas con su género, identidad indígena y condición socioeconómica, respetando al mismo tiempo sus prioridades, cosmovisión e identidad cultural. Es fundamental que las mujeres indígenas tomen la iniciativa en la formulación y la aplicación de toda estrategia destinada a fortalecer su organización y participación en la adopción de decisiones.

Recomendaciones:

- Abordar las brechas existentes en la aplicación de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, en particular en relación con el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Prestar especial atención a los derechos de consulta y participación, a definir y perseguir prioridades para el desarrollo, a la tierra y los recursos naturales, así como al acceso efectivo a la justicia en caso de violación de los derechos.
- Abordar la falta de acceso actual a los servicios e infraestructuras sociales básicos en el marco de las estrategias de desarrollo nacional y local formuladas y aplicadas con la participación de mujeres y hombres indígenas. Estas estrategias deberían responder a las necesidades y prioridades que ellos mismos determinen y prestar especial atención a la identificación y la gestión de los obstáculos específicos que afrontan las mujeres y las niñas indígenas. El acceso a una educación bilingüe y culturalmente apropiada reviste una importancia fundamental en este sentido.
- Fortalecer las instituciones estatales encargadas de promover y aplicar los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de las mujeres, proporcionándoles la capacidad técnica y financiera necesaria para desempeñar sus funciones de manera sistemática y coordinada en los planos nacional y local.
- Asegurar la participación de las mujeres indígenas en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas públicas que las conciernen, inclusive a nivel local, en ámbitos como la igualdad y la no discriminación, la educación, el empleo y la ocupación, la protección social, el cambio climático y la violencia de género.
- Investigar más a fondo los factores que contribuyen a los avances antes mencionados para aumentar la participación de las mujeres indígenas, con miras a apoyar su promoción y su ulterior desarrollo.
- Apoyar la creación y el funcionamiento de organizaciones y redes de mujeres indígenas y facilitar el intercambio de experiencias entre ellas. Esto podría incluir el apoyo a la creación de espacios de reunión y a la prestación de servicios de asistencia adecuados, teniendo en cuenta las responsabilidades familiares de las mujeres, la situación de seguridad que afecta a sus comunidades, sus necesidades en materia de transporte y su limitado dominio de los idiomas nacionales, entre otros factores.

- ▶ Prever la creación de capacidad para los hombres y las mujeres indígenas y sus líderes tradicionales en relación con los derechos de las mujeres indígenas, y apoyar las iniciativas emprendidas por las propias mujeres indígenas, por ejemplo, en materia de sensibilización sobre cuestiones de género y para la promoción del acceso de las niñas a la educación.
- ▶ Fortalecer los medios de vida de las mujeres indígenas en consulta con ellas, inclusive mediante la formulación de políticas públicas integrales y adecuadas que apoyen sus iniciativas colectivas.
- ▶ Promover el conocimiento de las mujeres indígenas acerca sus derechos laborales y facilitar la cooperación entre las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres y los sindicatos.
- ▶ Adoptar medidas proactivas para hacer frente a la situación de seguridad que afecta a las comunidades indígenas, en colaboración con las personas interesadas, prestando especial atención a las distintas vulnerabilidades al acoso y la violencia de las mujeres indígenas de conformidad con el Convenio de la sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 206).
- ▶ Prevenir y abordar los conflictos relacionados con la tierra en plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas, a tenor de lo dispuesto en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- ▶ Al tiempo que se respetan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se deben elaborar mecanismos que permitan a las mujeres y las niñas indígenas buscar vías de recurso contra la violencia, incluso cuando no puedan obtener apoyo y acceso a la justicia dentro de las comunidades indígenas, y fomentar su capacidad para defender los derechos de las mujeres y las niñas a no sufrir violencia.

► **Contacto:**

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4

CH-1211 Ginebra 22

Suiza

T: +41 22 799 61 11

ilo.org