

LA MUJER EN LAS INSTITUCIONES ARMADAS Y POLICIALES

RESOLUCIÓN 1325 Y OPERACIONES DE PAZ EN AMÉRICA LATINA



Donadio, Marcela

La mujer en las instituciones armadas y policiales : resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina / Marcela Donadio y Cecilia Mazzotta ; con colaboración de Ivette Castañeda García ; coordinado por Marcela Donadio y Cecilia Mazzotta. - 1a ed. - Buenos Aires : el autor, 2009.

256 p. ; 26x21 cm.

ISBN 978-987-05-7538-2

1. Fuerzas Armadas Internacionales. 2. Personal Militar. 3. Mujeres. I. Mazzotta, Cecilia II. Castañeda García, Ivette, colab. III. Donadio, Marcela, coord. IV. Mazzotta, Cecilia, coord. V. Título
CDD 355.357

Coordinación:

Marcela Donadio

Cecilia Mazzotta

Colaboración:

Ivette Castañeda García

Investigación:

Alejandra Marzuca (Uruguay)

Ana Laura García (Argentina)

Dina Marbely Martínez (El Salvador)

Edgar Lopéz (Paraguay)

Fabrizio Herrera (Honduras)

Katherine Ross Silva (Chile)

María Belén Cuesta (Ecuador)

María Teresa Álvarez (Guatemala)

Renata Avelar Giannini (Brasil)

Rosario Pérez Ponce (Bolivia)

Ivette Castañeda y Rossy Salazar (Perú)

Coordinadores subregionales:

Carmen Rosa de León Escribano

Loreta Tellería Escobar

Suzeley Kalil Mathias

Diseño gráfico:

Rubén Longas

Fotografía de tapa

Personal femenino del Batallón Uruguay V en MONUC, en tareas operativas de reconocimiento (12 de marzo de 2003). Sistema Nacional de Soporte a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), República Oriental del Uruguay

RESDAL

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

<http://www.resdal.org>

Secretaría Ejecutiva:

Av. Corrientes 1785 – 5J

(1042) Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 4371-3822

Fax: (5411) 4371- 5522


ISBN: 978-987-05-7538-2

© Copyright RESDAL

Hecho el depósito de Ley

Todos los derechos reservados. Impreso en Argentina

Los artículos publicados sólo responden al criterio de sus autores, el contenido de los mismos no refleja necesariamente la opinión de RESDAL.

Esta publicación recibió el apoyo de 

ÍNDICE

Presentación	5
Lecciones preliminares	9

PARTE 1: EL CONTEXTO

Capítulo 1: Las operaciones de paz y la perspectiva de género en los conflictos	14
Capítulo 2: La mujer en el escenario regional.....	32
<i>Juan Rial</i> : La mujer en las organizaciones militares de América Latina	38

PARTE 2: EL DIAGNÓSTICO

Capítulo 1: La mujer en las fuerzas armadas.....	50
Capítulo 2: La mujer en las policías	82
Capítulo 3: América Latina frente a la 1325	103
<i>Johanna Mendelson Forman</i> : Misiones de mantenimiento de la paz latinoamericanas: una nueva era en cooperación regional	130

PARTE 3: LAS SUBREGIONES

<i>Carmen Rosa de León Escribano</i> : La mujer en las fuerzas armadas y la policía en Centroamérica: Una aproximación de género a las operaciones de paz.....	144
<i>Renata Avelar Giannini</i> : Género, fuerzas armadas y policía: la participación del Cono Sur en operaciones de paz	178
<i>Loreta Tellería Escobar</i> : Mujer, paz y seguridad en los países andinos.....	208

ANEXOS

Resolución 1325 (2000).....	242
Resolución 1820 (2008).....	246
Legislación Nacional sobre Género.....	250

PRESENTACIÓN

Los países de América Latina son relevantes contribuyentes de las operaciones de paz. Como región, ha incrementado en un 725% su contribución a lo largo de la última década. Esta tendencia no presenta signos de cambio en el futuro mediato. Como ejemplo de ello, la presencia en MINUSTAH ha sido cada año políticamente avalada desde aprobaciones de los Congresos y direcciones de los distintos Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de la región. Aún así, permanecen preguntas -en los decisores y en los actores directamente involucrados en las operaciones- acerca de los límites de la acción de una misión, los caminos a seguir en los procesos de reconstrucción institucional, y los vínculos entre la seguridad y el desarrollo.

Naciones Unidas –y junto a ella organizaciones y actores de la comunidad internacional- promueven constantemente doctrinas y experiencias para reflexionar y llevar a la práctica una contribución nacional acorde a los desafíos que se encontrarán en el terreno. *La mujer en las instituciones armadas y policiales – Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina* es un aporte a la difusión y reflexión acerca de una de las resoluciones más trascendentes y paradójicamente más desconocidas: la Resolución 1325, sancionada en 2000 por el Consejo de Seguridad, para promover la participación de mujeres en todos los niveles de las operaciones de paz.

Nuestro acercamiento al tema se inició en el marco de la elaboración de otra publicación de RESDAL: el *Atlas Comparativo de la Defensa*. Uno de los datos más difíciles de conseguir, fue la fecha de la incorporación de la mujer a las fuerzas armadas, tema aún en debate dado que no todos los países manejan los mismos criterios para responder a la pregunta. La contrastación con el creciente interés regional en las operaciones de paz fue inevitable: intuyendo que se trataba más de un tema de invisibilidad y desconocimiento

antes que de falta de voluntad política para llevar a la práctica los impulsos producidos por la Resolución 1325, nos propusimos difundirla y colaborar a la consideración del envío de mujeres a las operaciones de paz, a través de una investigación.

Así, la motivación fue clara desde un principio: fortalecer la participación regional en las operaciones de paz, a través de la promoción de la perspectiva de género en las instituciones de seguridad y defensa. Para ello, el primer paso era investigar la incorporación de mujeres a las fuerzas armadas y policiales.

Los datos presentados son resultado de un proyecto iniciado a fines de 2007, con el apoyo del Global Peace and Security Fund del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Canadá. El proyecto *“La mujer en las fuerzas armadas y policía de América Latina: una aproximación de género a las operaciones de paz”* tuvo dos componentes: difusión y debate en el nivel regional a través de seminarios, e investigación de casos nacionales en once países. El equipo se conformó con una dirección general, coordinaciones subregionales (Loreta Tellería en Región Andina, Carmen Rosa de León Escribano en Centroamérica, y Suzeley Khalil Mathias en Cono Sur; durante la primera parte de diagnósticos subregionales se trabajó también sobre Caribe, a cargo de Lilian Bobea), y la supervisión de dos reconocidos expertos regionales, como Johanna Mendelson Forman y Juan Rial. Ivette Castañeda García dejó su Perú natal especialmente para trabajar en este proyecto; junto con Ana Laura García, de Argentina, han sido pilares fundamentales.

En cada país analizado trabajó un investigador nacional, sosteniendo entrevistas y recopilando datos en las distintas instituciones. Los casos seleccionados fueron aquellos que, a 2008, participaban en operaciones de paz de Naciones Unidas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay. Los informes, conteniendo abundancia de información, pueden ser accedidos en la página web de la Red. En 2009, y ya elaborando los resultados que aquí compartimos, se recopiló e incorporó también información sobre Colombia.

La forma de trabajo planteó dos vías de acceso a la información: las acciones de los investigadores nacionales y el complemento, en los casos que se necesitara, de visitas del equipo central de RESDAL a distintos países para mantener entrevistas con directores de los centros de entrenamiento; funcionarios de las fuerzas armadas y policías; representantes de los ministerios de la mujer, defensa e interior; parlamentarios; y oficiales mujeres de los institutos de formación, así como también mujeres militares y policías que contaban con experiencia en el terreno de las operaciones de paz.

Un diagnóstico inicial sobre la situación de la mujer en las fuerzas armadas en las distintas subregiones fue presentado en Antigua, Guatemala,

en marzo de 2008, como disparador de debate entre los representantes de los principales centros de entrenamiento de contingentes para operaciones de paz, autoridades de ministerios y académicos, quienes compartieron sus experiencias nacionales. La necesidad de información y las recomendaciones consensuadas, llevaron a iniciar un camino de difusión para que la próxima Conferencia de Ministros de Defensa (que se celebraría en 2008), planteara el tema. Un paso efectivo en la materia fue la acción de distintos gobiernos con la intención de que, la Declaración Final de dicha Conferencia incorporara la Resolución 1325.

En el transcurso de 2009 se celebraron dos nuevos encuentros internacionales bajo el título *“Mujer, Paz y Seguridad”*, en Bolivia (junio), y en Argentina (agosto), con el apoyo de los Ministerios de Defensa y de la Presidencia en Bolivia, y Ministerio de Defensa y Cancillería en Argentina. Estuvieron presentes representantes de diversas unidades involucradas en la política de género de Naciones Unidas, jefes de centros de entrenamiento de fuerzas de paz, y mujeres civiles y militares con vasta experiencia en operaciones de paz, entre otros invitados destacados. La principal motivación fue seguir avanzando en la cuestión, generando un espacio de debate y compartiendo lecciones aprendidas acerca de la situación de la mujer en las instituciones de seguridad y defensa; y analizar la posibilidad de incluir más mujeres en la conformación de los contingentes nacionales para operaciones de paz. En 2010 una experiencia similar se realizará en Centroamérica.

El mayor desafío del proyecto fue comenzar a establecer el tema en la agenda regional. La evaluación que hoy podemos hacer es que, además, hemos descubierto en el camino desarrollos conceptuales, esfuerzos e iniciativas que hacen del tema de género en las operaciones de paz un mundo aún por explorar en nuestra región. Personas y organizaciones del sistema de Naciones Unidas nos han brindado un desinteresado y continuo apoyo y orientación; especialmente queremos agradecer al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por todos sus apoyos y generosidad. También, a los centros de entrenamiento de fuerzas de paz en toda la región y a los ministerios, que han colaborado y participado en las distintas actividades. Poder compartir experiencias con quienes son actores directos de las operaciones nos ha brindado la posibilidad de acercarnos a la compleja dinámica de las operaciones hoy en día, y a los dilemas y acuciantes necesidades de las situaciones de conflicto. Especialmente, deseamos agradecer a todas aquellas mujeres militares y policías que accedieron a contar sus experiencias. Todos ellos colaboraron a algo más que a brindar datos: nos ayudaron a derribar nuestros propios estereotipos, para acercarnos a lo que sucede en la realidad.

Para RESDAL, un fruto mayor de este trabajo ha sido poder conocer, acercarnos y enlazarnos con todos estos actores. Nuestra tarea ha sido sintetizar y analizar; los verdaderos constructores son todo un equipo de trabajo y las innumerables personas de toda la región que acercaron un dato, corrigieron errores, aportaron ideas y mostraron la riqueza y valentía que hay detrás del aporte regional a las operaciones de paz. Todo ello es, en verdad, la base de esta publicación.

El tratamiento del tema llega en un momento propicio: la necesidad manifiesta de recibir diagnósticos sobre las perspectivas del desarrollo de la mujer en el campo de la paz y la seguridad encuentra una voluntad política fértil y sociedades comprometidas. Este libro es una herramienta para todos aquellos interesados en sumar conocimientos a un área aún poco explorada en la región y para promover la colaboración conjunta entre civiles, militares y policías para potenciar la equidad de género en las instituciones democráticas.

*Marcela Donadio
Cecilia Mazzotta*

LECCIONES PRELIMINARES

A modo de introducción, creemos importante iniciar a los/as lectores/as con una presentación de las principales conclusiones, como forma de motivar el interés para continuar con cada una de las partes que se abordan en el estudio.

El impulso otorgado por la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad para incorporar la cuestión de género antes, durante y después del despliegue de una operación de paz, conduce inevitablemente a los países contribuyentes de tropas a renovar el compromiso adquirido en los procesos de construcción y mantenimiento de la paz internacional. Acercar a los actores involucrados a la multidimensionalidad de las operaciones de paz, es el primer paso para contribuir a la comunión entre las demandas internacionales y las capacidades reales de nuestras instituciones.

Diversas conclusiones y recomendaciones aparecerán a lo largo de la publicación. En relación con el corto y mediano plazo, el desarrollo del proyecto ha conducido a impresiones y conclusiones acerca de las perspectivas de la Resolución 1325 para los países de la región, que destacamos aquí:

- El incremento de la participación de América Latina en operaciones de paz es exponencial en la última década, y ello indica la existencia de una fuerte voluntad política y apoyo social a la participación de los países en la resolución de los conflictos internacionales.
- La región muestra hoy un campo fértil para trabajar sobre los desarrollos conceptuales y prácticos de las operaciones de paz. La experiencia de democratización luego de conflictos internos, y de paz en las relaciones internacionales, colabora y potencia la calidad del aporte que el personal puede realizar en situaciones de conflicto.

- Esta participación y su incremento no han sido necesariamente un proceso planificado, y se ha desarrollado sin mayores obstáculos. En parte, ha sido producto de circunstancias internas relacionadas con la necesidad de provocar misiones para las fuerzas militares. Para consolidarse como una política de mediano y largo plazo, necesitará visiones más amplias acerca de lo que significa para una política nacional contribuir a la construcción de la paz.
- En este sentido, la contribución a las operaciones de paz tiende a ser aún interpretada como el envío de efectivos militares. La región tiene por delante una mayor comprensión de la cuestión multidimensional, y de las consiguientes necesidades de la participación de personal policial y civil. El escaso envío de personal policial, el desconocimiento sobre las Resoluciones 1325 y 1820, y la falta de debate y reflexión acerca de cuestiones urgentes tales como la cooperación civil-militar y la relación con la agenda humanitaria, son parte de este contexto.
- Las cuestiones institucionales son el marco fundamental de la forma actual de la participación: la concepción integrada de la acción gubernamental está en el horizonte, pero en la práctica resta recorrer un largo camino. Como parte del desarrollo de las instituciones en democracias jóvenes, ello aparece como un problema natural. Sin embargo, y a fin de evitar la cristalización de prácticas ligadas a esferas autónomas de decisión y acción, es importante colocar un acento en la interacción de los actores: ministerios, congresos, centros de entrenamiento, mandos de las fuerzas militares y policiales, academia y sociedad civil.
- La cuestión de género se ubica en este contexto de democratización, en el cual se producen o no reformas en los sectores de seguridad y defensa. Las diferencias subregionales muestran cómo el desarrollo de políticas de género se relaciona con los avances de la institucionalidad democrática y las reformas legislativas en general. Los sectores de seguridad y defensa no escapan a esta tendencia general, que se acentúa por una visión tradicional de la carrera militar o policial, dominada por imágenes ligadas a lo masculino. La mayor o menor incorporación de mujeres a la carrera militar se relaciona, así, con la concepción más amplia que vayan desarrollando las sociedades. Básicamente, qué tipo de fuerzas armadas queremos para nuestro futuro.
- El escaso número de mujeres entre el personal habla de una igualmente escasa implementación de un enfoque de género en la contribución de la región a las operaciones de paz. Pero en realidad tiene también un co-

rrelato íntimo con los niveles de incorporación de la mujer a las fuerzas armadas, y con el hecho de que esta incorporación, en el nivel de la carrera militar propiamente dicha, es aún reciente. Tomará años contar con personal femenino que tenga las condiciones requeridas por Naciones Unidas, tiempo en el que debe trabajarse continuamente para que los progresos en las políticas de género acompañen el crecimiento profesional de quienes pueden desempeñarse en mayor número en el futuro.

- En el caso de las policías, la situación es diferente. En algunos países, incluso, mujeres han logrado asumir puestos directivos y en casi todos, ha llegado a los rangos más altos de la jerarquía policial. La mayor limitación excede el ámbito de la 1325: el tema de la participación de fuerzas policiales en operaciones de paz está prácticamente ausente de la agenda regional. Ello se vincula con las necesidades internas de los países pero también con la escasa difusión de esta clase de misión policial, tanto a nivel político como del público general.
- Las puertas de las instituciones abiertas no implican necesariamente un cambio en la cultura institucional. En la medida en que las instituciones desarrollen políticas de género, hombres y mujeres estarán insertos en una política de personal que les permita desarrollar al máximo sus capacidades. En este sentido, entrevistados y participantes de diversos eventos coincidieron en que el objetivo debe ser lograr mejores condiciones de trabajo para todos, y no sólo para mujeres.
- En muchos países, la mujer enfrenta aún diversos obstáculos para ser integrada a la carrera militar. Los cupos para ingresar a las escuelas matrices o incluso la imposibilidad de acceder a éstas, las restricciones en el acceso a todas las áreas de especialización y el ascenso profesional son algunas de las limitaciones más claras en este sentido. Para muchas de las mujeres que han participado de operaciones de paz, ello ha significado alternativas y experiencias profesionales que en ocasiones no encuentran en su país.
- La presencia actual de personal femenino en las operaciones, salvo escasas excepciones, está circunscripta al ámbito administrativo y logístico. Ello es producto tanto de las cuestiones culturales, como de las pocas personas que podrían hoy cumplir con los requisitos establecidos para participar en el campo operativo.
- Respecto de las Naciones Unidas, la presencia de asesores de género en las misiones representa un importante avance práctico. Una dependencia directa del Representante del Secretario General colaboraría a potenciar a su acción.

- Los requisitos para los cargos, y la verificación de que la comunicación de posibilidades de participación llegue a todos los potenciales interesados, serán aspectos clave en el mediano plazo. De la misma manera, y según las experiencias recolectadas, debe trabajarse sobre el aspecto cultural de las operaciones (tanto a nivel del lugar de la misión como de la composición de los contingentes), a la hora de impulsar una mayor participación de personal femenino.
- La generación de un observatorio conjunto de seguimiento profesional de las mujeres en las fuerzas armadas de la región, dentro del contexto de equidad, inclusión y democracia, ha sido propuesta por participantes de las actividades como una contribución a una mayor incorporación a las operaciones de paz.
- El hecho de que la Resolución 1325 haya sido incorporada al proceso de las Conferencias de Ministros de Defensa representa una ventana de oportunidad en el futuro inmediato para el sector de defensa. Sumado a ello, las necesidades de mayor integración en la acción gubernamental, generan condiciones para impulsar en la agenda regional el trabajo sobre Planes de Acción.
- Promover en la agenda regional la atención de la problemática de violencia de género en conflictos armados, y en particular los postulados de la Resolución 1820, será un desafío relevante para el futuro.

A lo largo de las páginas que siguen, podrá accederse al análisis académico del tema, los datos generales de la región, las políticas de incorporación de mujeres a las fuerzas armadas y policiales en once países, informes que relevan las diferencias subregionales, y finalmente, las perspectivas del avance de la Resolución 1325 en los países de América Latina.

A large, light-colored, stylized number '1' is positioned in the background, extending from the top to the bottom of the page. It has a slightly irregular, hand-drawn appearance.

PARTE 1
EL CONTEXTO

CAPÍTULO 1: LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS CONFLICTOS

LAS OPERACIONES DE PAZ EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

“Unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.¹ Misiones de paz, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de paz, son, en esencia, distintos nombres para una misma cuestión: el papel de la comunidad internacional en los conflictos. Desde 1945, y a partir de la generación de una organización internacional que reúne a los Estados con mandato de preservación de la paz y la seguridad internacionales, el espectro de las situaciones de conflicto va más allá de la acción y la decisión de los Estados nacionales. Sea a través de Naciones Unidas, de otras organizaciones multilaterales, o aún de coaliciones *ad hoc*, destaca la concepción política -derramada a lo cultural- de que la comunidad internacional tiene un papel a jugar en los conflictos entre partes.

La intervención de Naciones Unidas a través del establecimiento de *misiones* ha sido un instrumento principal en el desarrollo de los mandatos de la Carta referidos a la seguridad. El paso de la concepción a la acción no fue, naturalmente, automático. Aunque a poco de creada la organización se estableció ya la Misión Oriente Medio para vigilar la observancia del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes (UNTSO) en el año 1948 y que dura hasta nuestros días, no fue hasta 1965 que los informes de la Organización comenzaron a reflejar en una sección propia el *mantenimiento de la paz*, cuando se estableció el Comité Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.²

1 Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, (San Francisco: ONU, 26 de junio de 1945), Preámbulo.

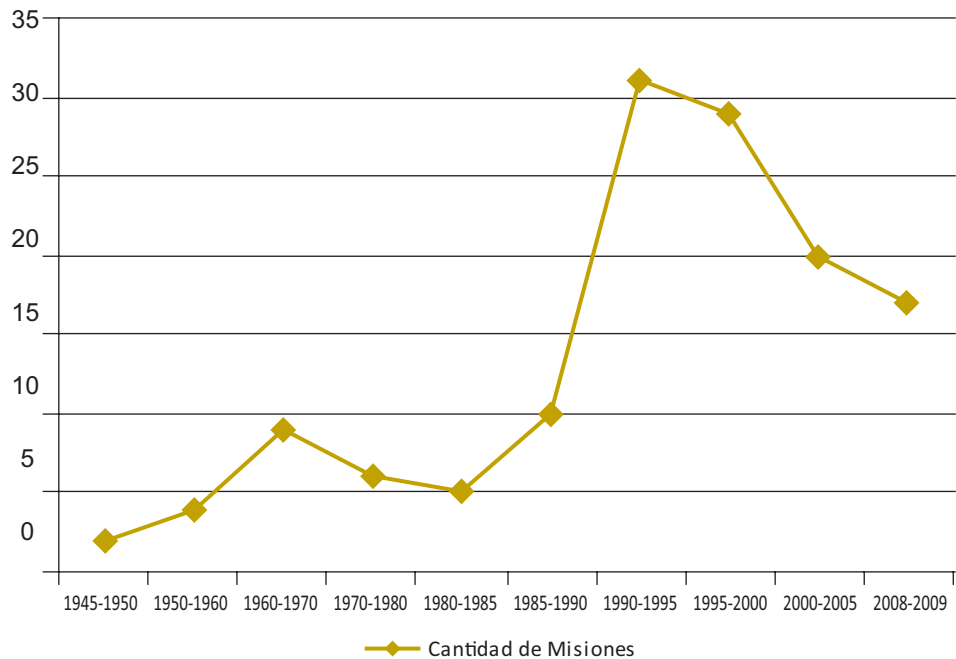
2 Organización de las Naciones Unidas, *Yearbook of the United Nations 1965*, (New York: ONU, 1965), Section I, <http://unyearbook.un.org/unyearbook.html?name=1965index.html>.

Desde 1945 a la actualidad, se han desplegado 63 operaciones de paz en diferentes partes del mundo. En la posguerra fría, la liberación del corsé del veto permanente en el Consejo de Seguridad influyó en el crecimiento exponencial de misiones. También, la expectativa en el papel de la Organización, y la renovada creencia de que a través de la acción internacional, los conflictos podían ser detenidos y contenidos. Las 18 misiones del período 1945-1989, se convirtieron en 45 misiones, desde 1990 a 2009. En la actualidad, existen despliegues de misiones en 16 lugares del planeta, considerando solamente aquellas que están bajo mandato directo de las Naciones Unidas.

Gráfico N° 1

Evolución en cantidad de las misiones desplegadas por ONU (1945-2009)

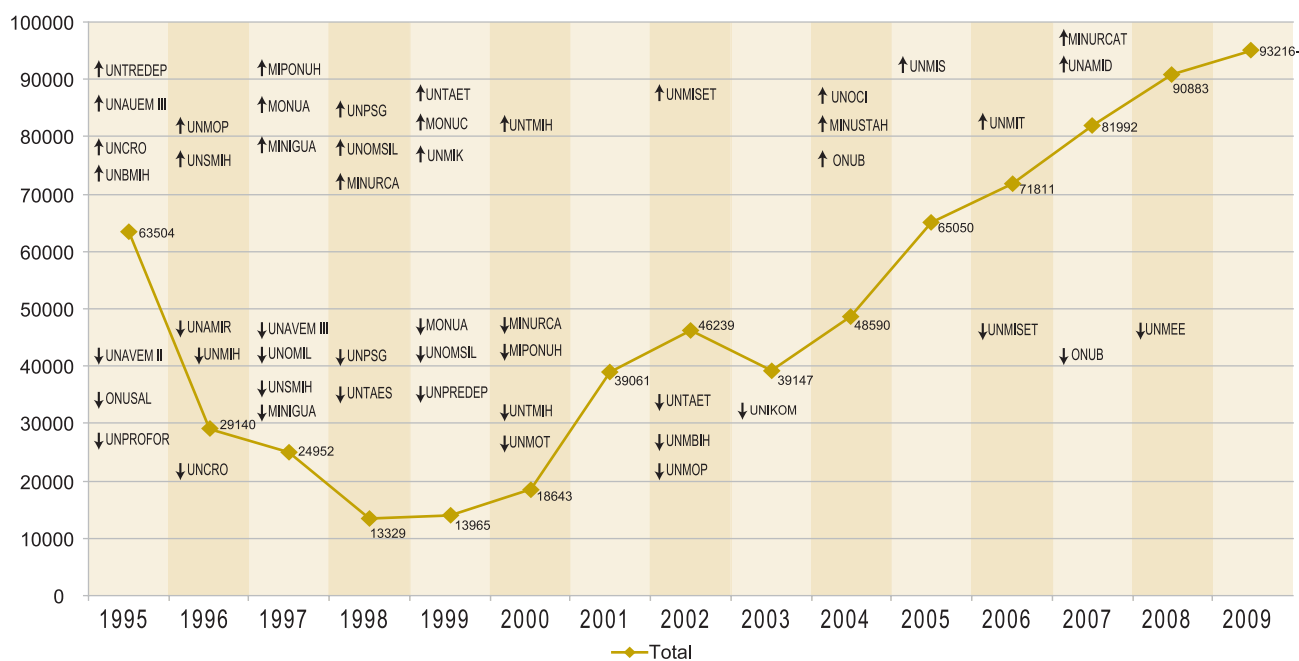
Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>).



La evolución de la cantidad de misiones en las distintas décadas refleja cambios que se han expresado también en el plano doctrinario. El propio contexto de la seguridad internacional y las características de los conflictos condujeron, progresivamente, a desarrollos en la concepción del papel de la Organización y de los Estados miembros, ante las situaciones de riesgo para la paz y la seguridad. Con un pico de expectativa a comienzos de los '90, la cantidad de operaciones registra un promedio de 16/17 misiones en curso cada año después de 1995 (donde parece haberse producido el punto de quiebre de expectativas en ocasión del conflicto de la ex Yugoslavia). A partir de allí, la tendencia parece haberse afirmado: un número regular de intervenciones, que crece en cantidad de personal y de recursos financieros, y gana en complejidad.

Gráfico N° 2

Cantidad de efectivos desplegados y operaciones de paz en actividad (1995-2009)



Misiones de Paz a 1995: UNTSO, UNMOGIP, UNFICYP, UNDOF, UNIFIL, UNAVEM II, MINURSO, ONUSAL, UNPROFOR, UNOSOM II, UNOMIG, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNMOT

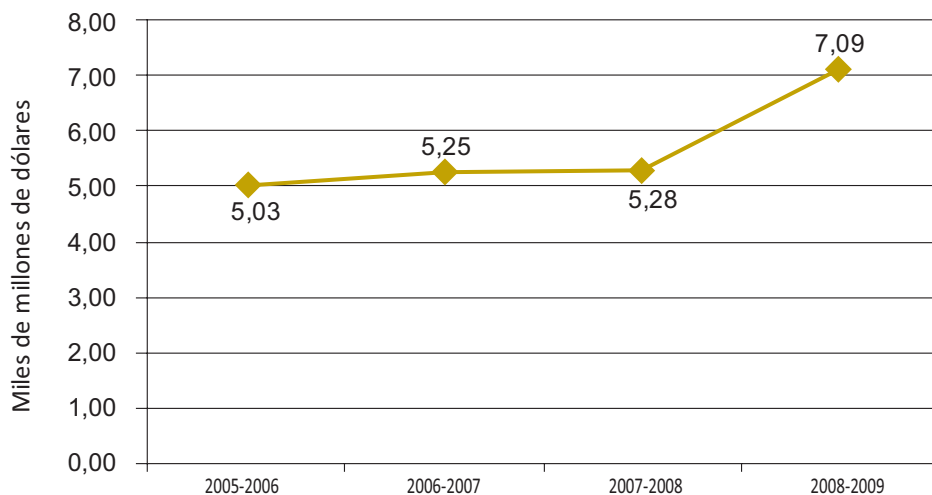
Misiones de Paz actuales (junio 2009): UNTSO, UNMOGIP, UNFICYP, UNDOF, UNIFIL, MINURSO, UNMIK, MONUC, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID, UNOMIG, MINURCAT

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/Depts/dpko/>). Datos a junio de 2009.

Gráfico N° 3

Recursos aprobados para operaciones de mantenimiento de la paz
 Nota: los periodos abarcan del 30 de junio al 1 de julio del año siguiente.

Fuente: Asamblea General de Naciones Unidas. Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las OMP



Misiones Integradas

La doctrina actual impulsa la concepción de las **misiones integradas**, “donde existe una visión compartida entre todos los actores de Naciones Unidas, en lo que se refiere a los objetivos estratégicos de la presencia de Naciones Unidas en el país en cuestión”.¹

“La integración es el principio guía para el diseño y la implementación de operaciones complejas de la ONU en situaciones de post-conflicto, y para enlazar las diferentes dimensiones de la construcción de la paz (política, de desarrollo, humanitaria, de derechos humanos, estado de derecho, aspectos sociales y de seguridad) en una estrategia de apoyo coherente. Una misión integrada se basa en un plan estratégico común, y una comprensión compartida de las prioridades y tipos de intervenciones de programa que se necesita emprender en las etapas varias del proceso de recuperación. A través de este proceso integrado, el sistema de Naciones Unidas busca maximizar su contribución a los países que emergen del conflicto, comprometiendo sus diferentes capacidades en una forma coherente y de sostenimiento mutuo.”²

En MINUSTAH, por ejemplo, la concepción integrada se expresa en una estructura basada en cuatro componentes: el político, el militar, el policial, y el civil.

Fuentes:

1 Departamento de Operaciones de Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, (Nueva York: ONU, enero de 2008), 15.

2 Organización de las Naciones Unidas, *Guidance on Integrated Missions, Note from the Secretary General*, (New York: ONU, 9 de febrero de 2006), traducción del editor.

El año 2000 resultó un año clave para una década que arrojaría relevantes desarrollos de la concepción de las operaciones de paz. El llamado *Informe Brahimi*, y la *Declaración del Milenio*³, sentaron bases para el debate acerca de la estructura organizacional, los desafíos vigentes, los requerimientos a los Estados miembros para poder responder a las demandas a la Organización, y las acuciantes realidades de la paz y la seguridad internacionales. Así, se desarrolló una visión más aguda acerca de las características de los conflictos, que intenta reflejar los dilemas de la intervención cuando están en juego las cuestiones de soberanía, el papel de actores no estatales, y la participación de componentes de misión más allá del uso de la fuerza militar. Las misiones, desde su primera implementación, habían respondido a un patrón de conflicto entre Estados, en el que la intervención de Naciones Unidas se generaba a partir del pedido de las partes en pugna; aún de manera tácita, el acuerdo generaba una base política para la acción refrendada por el Consejo de Seguridad. Desde los años '90, sin embargo, estas líneas se habían progresivamente desdibujado, y el Consejo de Seguridad adquirido un protagonismo mayor.

3 Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, A/55/305 - S/2000/809*, (New York: ONU, 21 de agosto de 2000). Asamblea General, *Declaración del Milenio A/RES/55/2**, (New York: ONU, 13 de septiembre de 2000).

Operaciones Híbridas

Una operación híbrida es una operación de paz que incluye el despliegue militar, policial o civil de dos o más entidades, cada una bajo una estructura particular. Pueden ser:

Coordinadas: La ONU y otras organizaciones operan conjuntamente, bajo estructuras de mando separadas pero estrechamente coordinadas en sus políticas y acciones.

Paralelas: La ONU despliega su fuerza junto con otra organización, pero sin coordinación formal.

Secuenciales: La ONU precede o se despliega a continuación de una fuerza multinacional, regional o bilateral.

Características generales:

- Es una operación conjunta y/o multidimensional desplegada en un área de responsabilidad operacional específica.
- Conducida por fuerzas de diferentes organizaciones y/o Estados cada uno con su propio mandato (objetivos, misiones, tareas, composición, etc.).
- Tiene diferentes Acuerdos de Misión (SOFA/SOMA) y acuerdos con el país residente.
- Tiene distintas reglas de empeñamiento.
- Cada organización está bajo el comando y control de su respectiva autoridad.
- El fin común es trabajar en pos de la resolución del conflicto.

Fuentes:

Departamento de Operaciones de Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, (New York: ONU, enero de 2008), 58. The Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, (Estocolmo: Elanders Gotab, 2005). Festus Aboagye, *The AU/UN Hybrid Operation In Darfur: Challenges, Lessons and Implications for Regional Peacekeeping Training*, (Pretoria: Institute for Security Studies, noviembre de 2007).

Los desarrollos conceptuales ilustran, de alguna manera, el recorrido de las preocupaciones: del Informe Brahimi en el año 2000 (junto con los temas institucionales y la solicitud de mayor énfasis en la cuestión policial), los debates sobre la responsabilidad de proteger,⁴ a la multidimensionalidad reconocida en la Doctrina Capstone (2008). Se gana en complejidad doctrinaria, aunque cabe señalar que el proceso de acuerdos políticos, al respecto, se encuentra en pleno desarrollo. Los ejes generales del debate sobre las operaciones de paz se enmarcan, actualmente, en cinco grandes temas:

⁴ Con una clara aproximación desde la seguridad humana, la responsabilidad de proteger resumió los términos de un debate que laceraba a la comunidad internacional: básicamente, determinar cuándo y cómo intervenir en pos de la defensa de los derechos humanos de las poblaciones en situación de conflicto, y la necesidad de legitimidad para la intervención militar y sus límites. Los principios centrales de la conceptualización fueron que la responsabilidad primaria por la protección de la población radica en el Estado, y que –en situación de conflicto interno de distintas naturalezas– si un Estado no puede o no quiere detener el daño que se está produciendo a las personas, el principio de no intervención cede ante la responsabilidad internacional de proteger.

- la naturaleza de los conflictos, y su carácter *multidimensional*;
- el papel de la comunidad internacional y la *responsabilidad de proteger*;
- la *integración* necesaria entre los distintos componentes de una operación;
- una mirada más allá del uso de la fuerza que observa el proceso general del conflicto, expresada en la *cooperación civil-militar*; y
- la acción de Naciones Unidas junto con otras organizaciones: las *operaciones híbridas*.

UNAMID: Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

- Es la primera y más importante operación híbrida en la actualidad.
- Autorizada por el Consejo de Seguridad en julio de 2007, bajo el capítulo VII de la Carta.
- Fuerza autorizada (la mayor en la historia):
 - Personal militar: 19.555
 - Policía: 6.432
 - Componente civil: 5.557
- Fuerza desplegada (al 26 de mayo de 2009):
 - Personal militar: 13.455 incluyendo 12.814 tropas, 378 staff officers, 179 observadores militares y 84 oficiales de enlace.
 - Policía: 2.877 incluyendo 1.902 asesores de policía, 7 unidades de policía formada con un total de 975 personas.
 - Componente civil: 3.497 incluyendo 985 personas de personal internacional, 2.195 de personal local y 317 voluntarios de ONU.
 - Ha tenido dificultad para reunir el personal autorizado.
- Presupuesto aprobado (1 de julio 2008 - 30 de junio 2009): 1.569,26 millones de dólares, siendo la más cara en la historia de las operaciones de paz.
- Principales países donantes: Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Comisión Europea, Suecia, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Italia, Islandia, Grecia, Canadá, España, Egipto, Arabia Saudita.

Fuentes:

Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Darfur-UNAMID – Facts and Figures*, (New York: DPKO, julio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/facts.html>. Consejo de Seguridad, *Report of the Secretary-General on the deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*, S/2009/297, (New York: ONU, 9 de junio de 2009).

La definición de un carácter multidimensional de los conflictos explica, de alguna manera, gran parte del resto de los ejes de debate en desarrollo. El concepto era conocido en el hemisferio americano, donde se había adoptado en octubre de 2003, durante la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.”⁵

Esta concepción de la seguridad encuentra eco en uno de los más recientes desarrollos de Naciones Unidas: la *Doctrina Capstone*, lanzada en enero de 2008. Dicha doctrina reconoce que “La transformación del ambiente internacional, ha dado lugar a una nueva generación de operaciones ‘multidimensionales’ de paz de las Naciones Unidas.” Se caracterizan por ser típicamente desplegadas en el “peligroso período que sucede a un conflicto violento interno”, y en su naturaleza está el emplear una mezcla de capacidades militares, policiales, y civiles, para llevar adelante con éxito la operación.⁶

Por dicha multidimensionalidad, además de las funciones tradicionales de monitoreo y cese del fuego, las operaciones se plantean como parte de sus principales funciones:

- “Crear un ambiente seguro y estable mientras se fortalece la capacidad del Estado para proveer seguridad, con el total respeto del imperio de la ley y de los derechos humanos.”
- “Facilitar el proceso político, promoviendo el diálogo y la reconciliación y el apoyo al establecimiento de instituciones de gobierno legítimas y efectivas.”
- “Proveer de un marco para asegurar que todas las Naciones Unidas y otros actores internacionales puedan realizar sus actividades en el terreno de una forma coherente y coordinada.”⁷

5 Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser K/XXXVIII CES/dec.1/0,3 (México DF: Conferencia Especial Sobre Seguridad, 28 de octubre de 2003), punto 2.

6 Departamento de Operaciones de Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, (Nueva York: ONU, enero de 2008), 13 y 14.

7 Departamento de Operaciones de Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 14.

Cooperación Civil-Militar

• Es el sistema de interacción, intercambio de información, negociación, apoyo mutuo y planificación, entre el elemento militar, las organizaciones humanitarias, las organizaciones de desarrollo y la población civil local, para alcanzar los objetivos de Naciones Unidas.

- En las operaciones de paz, la cooperación Civil-Militar tiene lugar entre el componente militar y todos los componentes civiles de la misión, otros miembros del sistema de ONU y demás actores internos u externos involucrados en el área de misión.
- Su éxito está estrechamente vinculada con la calidad y cantidad de la información compartida.
- Si bien el DPKO tiene desde el año 2002 una política de coordinación Cívico-Militar, no existen lineamientos específicos acerca de cómo debe ser la estructura organizacional de la coordinación en una operación de paz
- La mayoría de las operaciones que han establecido unidades de cooperación Civil-Militar tienen distintas estructuras y utilizan distintos conceptos y aproximaciones doctrinarias. Algunas de las operaciones que cuentan con este componente son: MINUSTAH, UNAMID, UNMIT, entre otras.
- Al día de hoy no es común entre los países contribuyentes de tropas desplegar unidades o batallones esta capacidad.

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Civil-Military Coordination Policy*, (New York: ONU, 2002).

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS CONFLICTOS

Junto con los desarrollos conceptuales mencionados, las operaciones de paz también recibieron elementos y acciones relativas a un tema clave del desarrollo humano, político, social y económico: las cuestiones de género.

La participación femenina en las operaciones de paz ha cobrado una importancia significativa en la última década, a través de la intervención del Consejo de Seguridad en el tema, y de una activa política por parte del Secretario General y de las organizaciones del sistema. El punto de inflexión fue una Resolución del Consejo de Seguridad: la 1325, sobre *mujer, paz y seguridad*, aprobada en el año 2000. En forma más reciente (junio de 2008), otra resolución recogió la problemática de la difusión de la utilización de la violencia sexual contra los civiles como arma de guerra en los conflictos armados. La *Resolución 1820* realizó entre otras cosas un llamamiento a los

países que aportan contingentes a tomar medidas para concientizar a su personal sobre la problemática, y a aumentar la capacidad de proteger a las mujeres y niñas en el terreno. Ambas resoluciones están en el centro de la participación en operaciones de paz.

El antecedente inmediato a la igualdad de género es el propio Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, cuando reza reafirmar la fe en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.⁸ Las posteriores convenciones, declaraciones, políticas y programas referidos al desarrollo de la mujer han sido bien numerosas. Ingentes esfuerzos han sido desarrollados a lo largo del tiempo para lograr un marco normativo fuerte y operativo, capaz de responder a las necesidades y prioridades de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto. Algunos de los instrumentos más destacados (y sustento de la posterior aprobación de la Resolución 1325) son:

- La Declaración de los Derechos Humanos (1948).
- La Declaración para la protección de mujeres y niños en emergencias y conflicto armado (1974).
- La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW (1981).
- La Convención sobre los derechos del niño (1989).
- La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993).
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1999).
- La sesión especial de la Asamblea General “Mujeres 2000: Igualdad de Género, Desarrollo y Paz para el siglo XXI” (2000).

De la misma manera, la celebración de conferencias mundiales sobre la mujer ha permitido poner en la agenda la necesidad de trabajar aquellas áreas donde se evidenciaba mayores grados de desigualdad entre mujeres y hombres. Si bien en un principio las conferencias otorgaban mayor prioridad al tratamiento de los temas de participación política de la mujer, con el correr de los años y la erupción de nuevos conflictos armados en la arena internacional, el debate comenzó a centrarse en el impacto que éstos causaban a la población civil, especialmente mujeres y niñas. La necesidad de alcanzar una vital participación de la mujer en los ámbitos relacionados con la paz y seguridad, constituyó el denominador común a todas ellas. Por ejemplo, ya durante la celebración de la primera conferencia que tuvo lugar en México en 1975, se aseveró que la mujer estaba destinada a

⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Preámbulo.

jugar un rol destacado en la promoción, logro y mantenimiento de la paz desde su involucramiento en las organizaciones nacionales e internacionales.⁹ Uno de los resultados, en ese entonces, fue la creación del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Conferencias Mundiales sobre la Mujer	I Conferencia. México	1975
	II Conferencia. Copenhague	1980
	III Conferencia. Nairobi	1985
	IV Conferencia. Beijing	1995

Quizá la más importante de todas haya sido la celebrada en Beijing en el año 1995, que trasladó el centro de la atención al concepto de *género*, reconociendo que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre hombres y mujeres, tenían que ser reevaluadas para potenciar plenamente el papel de la mujer.¹⁰ Concretamente, se estableció el concepto de transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) como una estrategia principal, que conduciría a la concreción de la equidad de género. Este concepto se reflejó, posteriormente, en las propuestas del sistema, destacándose la solicitud del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en 1997, para adoptar una perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas.¹¹ Asimismo, la Conferencia identificó el binomio mujer y conflictos armados como una de las doce esferas de acción para ser trabajada en la Plataforma de Acción de Beijing, la cual consensuada por la comunidad internacional, reflejó el compromiso de los Estados por alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz de las mujeres a nivel mundial.

El proceso de reformulación del papel de la Organización en materia de seguridad encarado a partir del año 2000 también tuvo un reflejo para la

9 Organización de las Naciones Unidas, *Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace*, (México DF: I Conferencia Mundial sobre la Mujer, 2 de julio de 1975).

10 Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Beijing*, (Beijing: IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, 15 de septiembre de 1995).

11 “La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”. Organización de las Naciones Unidas, *Report of The Economic And Social Council for 1997*, A/52/3, 28, (New York: ONU, 18 de septiembre de 1997).

temática de género. La participación de la mujer en las misiones de paz fue así lanzada a la escena principal. Los instrumentos principales, que constituyeron la base para la sanción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en el mes de octubre de ese año, fueron:

- La Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia.
- La 23ª sesión especial de la Asamblea General.
- El informe Brahimi sobre las operaciones de paz.
- La Declaración del Milenio.

En el mes de mayo, el Departamento de Operaciones de Paz y la Oficina del Asesor Principal sobre Asuntos de Género organizaron un seminario en Windhoek, Namibia. Allí se abordó por primera vez la aplicación de la perspectiva de género a las operaciones de paz, proporcionando las primeras directrices para ponerla en práctica. Se estableció que para asegurar su efectividad, los principios de equidad de género debían permear a toda la misión, en todos sus niveles, asegurando la participación de mujeres y hombres como socios y beneficiarios igualitarios en todos los aspectos del proceso de paz.

La 23ª sesión especial de la Asamblea General “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (también conocida como Beijing + 5) fue celebrada en el mes de junio. Allí, se realizó una revisión sobre los avances y obstáculos en el trabajo de las esferas de acción planteadas en 1995. En relación al eje *mujer y conflictos armados*, se destacó el compromiso de asegurar y apoyar la participación de la mujer en los niveles de decisión y en las actividades vinculadas a los procesos de paz, alcanzar un balance de género en las contrataciones de personal y proveer capacitación apropiada, entre otras.¹² La *Declaración del Milenio* emanada de la Asamblea General en el mes de septiembre, reafirmó los principios de igualdad entre hombres y mujeres, y reconoció la necesidad de incorporar las recomendaciones del Informe Brahimi, renovando así el compromiso internacional para seguir avanzando en este sentido.

En este contexto fue sancionada la Resolución 1325. El Consejo de Seguridad decidió dotarla de carácter obligatorio para todos los Estados Miembros. Pero la problemática de la participación de mujeres se inscribe también dentro del proceso de reformulación de las características y necesidades de las operaciones de paz. Las principales consideraciones emanadas de las discusiones celebradas hasta el presente plantean, por ejemplo, que:

- Una operación de paz integrada por hombres y mujeres permite una mayor representación de la población en el lugar donde se despliegue, favoreciendo la legitimación y recepción por parte de la población local.
- La presencia de mujeres facilita el acercamiento de las mujeres afectadas

12 Asamblea General, *Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action*, A/S-23/10/Rev.1- A/RES/S-23/3, (New York: ONU, 10 de junio de 2000), 33.

por el conflicto, que por cuestiones de vergüenza o temor no se acercan de igual manera a los hombres.

- Mejora el acceso a los servicios sociales, al asesoramiento y difusión de información sobre la violencia basada en género.
- Reduce la cantidad de abusos sexuales y violaciones por sobre todo en los campamentos de desplazados y refugiados.
- Promueve e incentiva, además, la participación de las mujeres locales y sus organizaciones a los procesos políticos post-conflicto.
- Limita la posible falta de disciplina del componente masculino de las misiones, reduciendo la prostitución.

Plan de Acción de Namibia

Debe mantenerse una base de datos amplia con información sobre las candidatas idóneas.

Se debe utilizar la experiencia adquirida sobre las cuestiones de género en las misiones actuales y pasadas en la etapa de planificación de una nueva misión. Con ese fin, es preciso actualizar constantemente la compilación de las mejores prácticas.

La ONU debe dar el ejemplo aumentando el número de mujeres en los puestos de categoría superior del personal civil en las operaciones de paz en todos los departamentos pertinentes de la Sede.

Se debe pedir a los Estados Miembros que aumenten el número de mujeres en sus fuerzas militares y de policía civil que estén capacitadas para prestar servicios en todos los niveles, incluso en los más altos. Los pedidos se podrían formular a aquellos países de los que se tiene conocimiento que tienen personal femenino capacitado y, al mismo tiempo, se podría alentar a otros países a que elaboren estrategias a largo plazo para aumentar el número y el rango del personal femenino en sus respectivas fuerzas.

Los países que aportan contingentes deben capacitar a un porcentaje más elevado de mujeres.

Se deben emplear los medios de difusión para crear conciencia en el público acerca de la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones de paz.

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Windhoek Declaration and Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations*, A/55/138-S/2000/693, (Namibia: Lessons Learn Unit of UN DPKO, 31 de mayo de 2000).

A partir de la sanción de la Resolución, han proliferado diversas iniciativas que buscan promover su aplicación en todo el ámbito de Naciones Unidas, así como hacer partícipes y concientizar a los Estados Miembros de su responsabilidad al respecto. En respuesta a la solicitud de la Asamblea General, el Secretario General elaboró un reporte denominado “Gender mainstreaming in peacekeeping activities”, donde estableció la siguiente definición: “La transversalización de género en las actividades de mantenimiento de la

paz es la completa incorporación de la perspectiva de género en todas las actividades, que abarcan desde la etapa inicial de negociaciones para el cese de fuego y el establecimiento del mandato para una operación de paz, hasta las situaciones de post-conflicto”.¹³ En este contexto, se plantearon dos responsabilidades para el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO):

- Incorporar la perspectiva de género en su propio trabajo.
- Asistir los esfuerzos de la población afectada en situaciones de post-conflicto para que incorporen la perspectiva de género en las estructuras nacionales.

La Resolución 1325

En octubre de 2000 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1325, marcando un hito en cuanto a la contribución de las mujeres a los procesos de paz y en las actividades de prevención de conflicto, reconstrucción y de consolidación

La Resolución insta a los *Estados Miembros* a:

- Aumentar la representación en:
 - Niveles de adopción de decisiones.
 - Representantes y enviadas especiales.
 - Personal en operaciones.
 - Incrementar el apoyo a las actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género.

Impulsa al Secretario General a:

- Nombrar más mujeres representantes especiales y enviadas especiales.
- Ampliar el papel y la aportación de mujeres en las operaciones de paz.
- Velar por que las operaciones sobre el terreno incluyan el componente de género.
- Proporcionar a los Estados Miembros directrices y material sobre el tema.

Fuente: Consejo de Seguridad, *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1325, (New York: ONU, 31 de octubre de 2000).

Durante los años posteriores, se inició una directa acción del DPKO en el tema. En marzo de 2006, organizó un diálogo con países contribuyentes de tropas y de policía.¹⁴ Allí, representantes de 55 países concluyeron que la cuestión de incrementar el despliegue femenino en las operaciones de paz había dejado de ser algo deseable, para transformarse en una cuestión operativa. Asumieron que de su presencia dependen las posibilidades de cumplir con éxito el mandato de una misión y de alcanzar una paz duradera y estable. Por lo tanto, elaboraron una serie de recomendaciones con respecto al diseño de mecanismos para

13 Organización de las Naciones Unidas, *Reporte del Secretario General: Gender mainstreaming in peace-keeping activities*, A/57/731, (Nueva York: ONU, 13 de febrero de 2003), 6-9, 15.

14 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Policy Dialogue to Review Strategies for Enhancing Gender Balance Among Uniformed Personnel in Peacekeeping Missions: Final Report*, (New York: ONU, 28-29 de marzo de 2006).

aumentar el reclutamiento y despliegue; y se comprometieron a continuar con el diálogo político. En ese mismo año, se publicó una *directiva política de equidad de género en las operaciones de paz*, que estableció los lineamientos para incorporar y asegurar una participación igualitaria en todas las actividades relacionadas con el mantenimiento de la paz. La Directiva estuvo destinada a los miembros que componen una operación de paz como a los Estados Miembros, buscando obtener una colaboración y apoyo por parte de ellos en su implementación.¹⁵

El año 2007 se inicia con un nuevo diálogo con los países contribuyentes de tropas en Pretoria, Sudáfrica.¹⁶ Este *Workshop* fue en la práctica un paso adelante que guía, hasta la actualidad, un impulso sostenido para la elaboración de prácticas políticas nacionales destinadas a poner en marcha las recomendaciones de la Organización internacional:

- Establecer a nivel nacional un grupo de tareas interministerial presidido por el ministerio encargado de los asuntos de la mujer o de una entidad equivalente.
- Consultar, informar y recabar la colaboración de los grupos de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil para avanzar en los resultados de la reunión.
- Facilitar un diálogo sobre las cuestiones de género y mantenimiento de la paz entre los sectores de gobierno responsables de la policía y fuerzas armadas, los responsables de los asuntos de la mujer y otros.
- Ampliar los mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas.

Cuatro países fueron seleccionados en Pretoria para participar de un proceso experimental, con el objetivo de que las lecciones aprendidas y las buenas prácticas fueran documentadas y compartidas: Argentina, Nigeria, Pakistán y Sudáfrica.¹⁷ Los compromisos nacionales con lo acordado en los dos encuentros de países contribuyentes dieron lugar a los primeros “Planes Nacionales de Acción para la Implementación de la SCR 1325”.

Las Naciones Unidas han impulsado este tipo de iniciativas, diseñando y desarrollando a su vez un propio plan de acción permeando a todas sus agencias. Para el periodo 2005-2007, se puso en marcha el primer plan, cuyas principales esferas de acción giraron en torno a la prevención de los conflictos y alerta temprana, el

15 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *DPKO Policy Directive: Gender Equality in UN Peacekeeping Operations*, (New York: ONU, 3 de noviembre de 2006).

16 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *A Strategy Workshop with Women's Constituencies from Troop and Police Contributing Countries, for the Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: Final Report*, (Pretoria: ONU, 2-9 de febrero de 2007).

17 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *A Strategy Workshop with Women's Constituencies from Troop and Police Contributing Countries, for the Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: Final Report*.

establecimiento y consolidación de la paz, las operaciones de paz, la ayuda humanitaria y la prevención de los actos de explotación y abuso sexuales cometidos por funcionarios de las Naciones Unidas, entre otras. A través de esta iniciativa se pretendía asegurar un apoyo más eficaz a los Estados Miembros para la aplicación a nivel nacional y regional de la Resolución, reforzar el compromiso y la rendición de cuentas de la organización e intensificar la cooperación interinstitucional.¹⁸

Desde el año 2008, se encuentra en vigencia el segundo plan que será sometido a evaluación en 2009. La experiencia de la ejecución del anterior, demostró que en esta ocasión era necesario elaborar herramientas capaces de medir con éxito la eficacia en el logro de los objetivos, mejorar la financiación y reforzar los esfuerzos de vinculación entre los gobiernos, la sociedad civil y las Naciones Unidas. Más concreto, pero no por ello menos ambicioso, el segundo plan definió como principales objetivos la formulación de políticas para la elaboración de directivas, normas y estándares para la presentación de informes, el seguimiento y la evaluación de los proyectos; la promoción a través de los medios de comunicación, la formación de las capacidades nacionales para aplicar la Resolución y asistencia técnica conexa, y el desarrollo y fortalecimiento de alianzas con los actores involucrados.¹⁹

La elaboración, año a año, de un informe del propio Secretario General ilustra hasta qué punto la cuestión de la mujer en relación a la paz y la seguridad se ha convertido en uno de los ejes principales de impulso de la Organización. Cada año, la Presidencia del Consejo de Seguridad emite una declaración, donde solicita informes anuales de rendición de cuentas al Secretario General.

Existe un segundo hito en la consideración de la cuestión: la *Resolución 1820*, del año 2008. Ella refleja la especial atención puesta en la utilización de la violencia basada en género como arma de guerra en los conflictos armados. Este tipo de violencia incluye la violencia sexual, violación, mutilación, humillación, matrimonio forzado, abortos forzados, denegación del uso de anticonceptivos, esclavitud sexual, entre otras. Durante los conflictos armados, las desigualdades de género tienden a intensificarse, agudizándose los patrones existentes de violencia. Las mujeres son usadas como verdaderas estrategias y armas de guerra para romper el equilibrio familiar y el de sus comunidades, para realizar limpiezas étnicas, recompensas para los soldados, romper la resistencia de una comunidad, presionar políticamente, etc.

18 Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad*, S/2005/636, (New York: ONU, 10 de octubre de 2005).

19 Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad*, S/2007/567, (New York: ONU, 12 de septiembre de 2007).

Principales organizaciones que trabajan sobre mujer, paz y seguridad	
Organizaciones	Entidades del Sistema de Naciones Unidas
PeaceWomen	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
WomenWarPeace.org	Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
WomenWatch	Oficina del Consejero Especial sobre Asunto de Género y Avance de la Mujer (OSAGI)
Women in International Security International Alert	Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE)
Forum For Women and Development (FOKUS)	Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO)

Fuente: Elaboración propia.

El Consejo de Seguridad ha manifestado su condena a la utilización de tales prácticas en reiteradas ocasiones, instando a las partes a que pongan fin a estas prácticas y a que respeten la normativa internacional con respecto a la protección de los civiles durante los conflictos armados. La labor de UNIFEM fue significativa al respecto, y un seminario realizado en Inglaterra en junio de 2008 bajo el sugestivo título de *“Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”*²⁰, puso sobre la mesa un debate agudo y necesario, principalmente para los países contribuyentes de tropas por su impacto en el terreno pero también en la capacitación y formación del personal.

Informes del Secretario General 2002-2008	
Año	Puntos principales
2002	Se centra en las dificultades que deben superarse para poder progresar en el logro de la igualdad entre los géneros en relación con la paz y la seguridad.
2004	Determina las deficiencias y dificultades que se han encontrado en la aplicación de la Resolución 1325.
2005	Presenta el Plan de Acción para la aplicación de la Resolución en todo el sistema de las Naciones Unidas.
2006	Actualiza, y revisa mecanismos de supervisión y revisión de la aplicación e integración del Plan de Acción.
2007	Actualiza el Plan para el período 2008-2009. Reune y compila las buenas prácticas y experiencias e identifica lagunas y problemas aún existentes.
2008	Destaca los avances logrados a nivel mundial, regional y nacional; así como la labor de los países que han diseñado planes nacionales. Alienta a seguir trabajando en pos de la aplicación de la Resolución 1820.

Fuentes: Informes del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, S/2002/1154, S/2004/814, S/2005/636, S/2006/770, S/2007/567 y S/2008/622.

En la misma línea de preocupación se inscriben las denuncias de conducta sexual indebida por parte del personal de las operaciones de paz; Naciones Unidas ha exhortado en este sentido a los países que aportan contingentes a que tomen las medidas preventivas que corresponda, incluida la capacita-

20 UNIFEM, *Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?*, (United Kingdom: UNIFEM/DPKO, 27-28 de mayo de 2008).

ción previa al despliegue y medidas disciplinarias. A raíz de un informe en marzo de 2005, que reveló una importante cantidad de denuncias al personal de la Organización en el Congo, el Secretario General reconoció abiertamente el problema y estableció una política de tolerancia cero al abuso y a la explotación sexual, con la intención de cambiar radicalmente el enfoque sobre la cuestión y las medidas para combatirla.²¹ En este sentido, la Asamblea General aprobó un modelo de Memorándum de entendimiento, el cual firmado entre la organización y el país contribuyente de tropas, establece el código de conducta que deben cumplir los cascos azules en el terreno con respecto a la explotación y el abuso sexual para asegurar el mantenimiento de la disciplina, la investigación de las violaciones y sus sanciones.²²

La Resolución 1820 (2008)

Destaca que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

- Exige que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles.
- Exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas.
- Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio.
- Destaca la necesidad de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos.
- Pide al Secretario General que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones.
- Insta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten medidas preventivas apropiadas.
- Insta al Secretario General y a sus Enviados Especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos.

Fuente: Consejo de Seguridad, *Resolución 1820*, S/RES/1820, (New York: ONU, 19 de junio de 2008).

21 Asamblea General, *Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, A/59/710, (New York: ONU, 24 de marzo de 2005).

22 Asamblea General, *Proyecto de modelo revisado de memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y [nombre del Estado participante] sobre la aportación de recursos a [nombre de la operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz]*, A/61/494, (New York: ONU, 3 de octubre de 2006), 4.

El leve pero persistente incremento en la integración de mujeres a las operaciones de paz refleja el efecto de la acción de Naciones Unidas. Según el DPKO, al 30 de junio de 2009 se encuentran 83 mujeres como observadoras militares, 48 como *staff officers*, 1.711 como tropa y 859 como policías: el total de mujeres representa el 2,89 % de los contingentes.

Las Unidades de Género en las operaciones de paz

Poco tiempo después de la aprobación de la Resolución 1325, se crearon las primeras Unidades de Género en las operaciones de paz. En ellas, asesores de género (gender advisors) y puntos focales (gender focal points) cumplen la función de:

- asegurar que la perspectiva de género esté integrada en la misión durante todo su desarrollo.
- trabajar conjuntamente con el Ministerio de la Mujer, el equipo país (United Nations Country Team), las instituciones gubernamentales y la sociedad civil para asegurar que el género sea una cuestión prioritaria y forme parte de la política y de la legislación nacional.

En la actualidad, Asesores de Género de dedicación exclusiva se encuentran presentes en diez países: Burundi, Haití, Irak, Kosovo, Liberia, Nepal, Papua New Guinea, Sierra Leona, Sudán y Timor del Este. En aquellas misiones donde no hay un asesor de género a tiempo completo, Naciones Unidas ha creado los Puntos Focales de Género donde miembros del staff permanente de la misión ejercen, entre otras tareas asignadas, labores relacionadas con la implementación de la perspectiva de género. Ellos se encuentran en Chipre, Sahara Occidental y Oriente Medio.

Por otro lado, en el mes de julio de 2009 tres mujeres ocupaban el cargo de Head of Mission en Nepal, Liberia y República Centroafricana.

Fuentes:

Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>; Consejo de Seguridad. *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, S/2009/465*, (New York: ONU, 16 de septiembre de 2009).

Creación de una nueva *súper agencia* en el ámbito de la ONU

En el mes de septiembre, la Asamblea General sancionó una resolución donde se propone la consolidación de la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), el Fondo Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) en una única entidad centrada en la promoción y la defensa de los derechos de la mujer. Esta futura agencia será dirigida por un Secretario General Adjunto que responderá directamente ante el Secretario General

Fuente: Asamblea General, *Resolución 63/311 Coherencia en todo el sistema, A/RES/63/311*, (New York: ONU 11 de septiembre de 2009).

CAPÍTULO 2: LA MUJER EN EL ESCENARIO REGIONAL

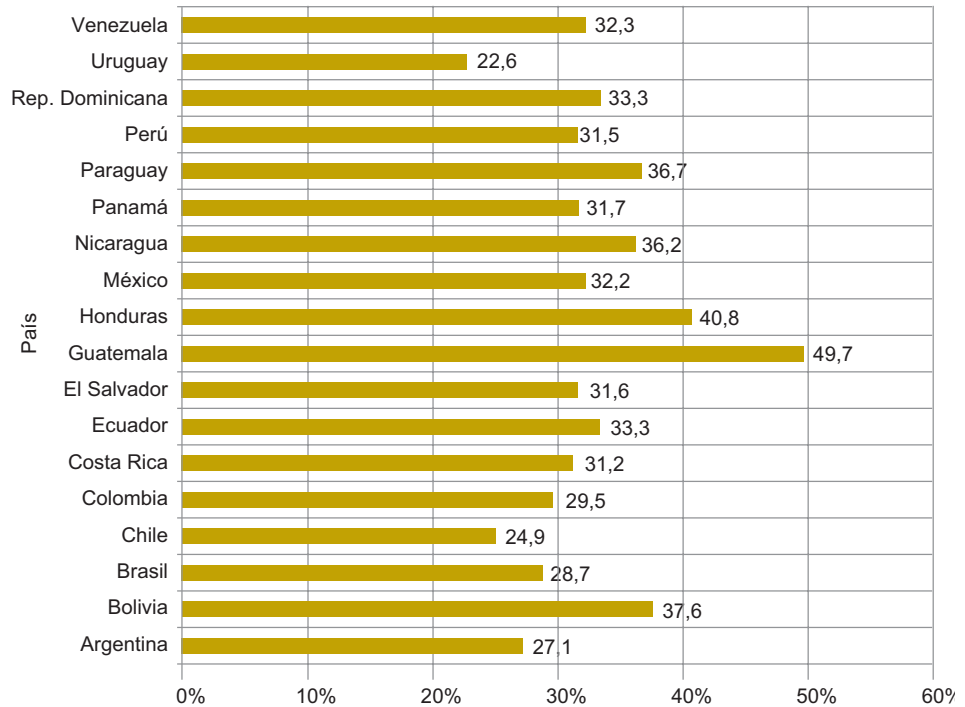
En las últimas décadas se han abierto espacios institucionales importantes a nivel nacional e internacional, para discutir la situación de la mujer, la actuación de los Estados al respecto, y la vigilancia de los progresos obtenidos. Como resultado de este proceso, el tema de la incorporación y participación femenina en los diversos aspectos de la vida social y política se expresa en indicadores, que permiten aproximarse a la situación actual de la mujer en América Latina a través de aspectos tales como la demografía, la economía, el marco legal, y las instituciones, entre otros.

LA POBLACIÓN FEMENINA

Desde una perspectiva demográfica, las mujeres representan entre el 49 y 51 por ciento de la población de los países de la región. De manera particular, es la *mujer joven* la ocupa un papel importante como sector poblacional. Según los últimos censos nacionales, las mujeres menores de 14 años representan entre un 23 y 50 por ciento de la población femenina total. Se trata de un rango considerablemente alto, que incluye casos como el de Guatemala (con un 50% de mujeres menores de 14 años), Honduras (41%), Bolivia (38%), y Paraguay (37%). En los próximos 3 a 17 años, este es el grupo que tendría la opción de elegir integrarse a las fuerzas armadas o policiales, como una alternativa laboral atractiva.

Gráfico N° 1

Porcentaje de mujeres menores de 14 años con relación al total de mujeres



Fuentes: Elaboración propia en base a el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (Argentina); Censo 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministerio de planeamiento, ordenamiento y gestión (Brasil); Censo Nacional de Población 2001, Instituto Nacional de Estadística (INE) (Bolivia); Censo de Población y Vivienda 2002, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (Chile); Censo 2005, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Colombia); Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 (Costa Rica); Censo de Población y Vivienda 2001, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (Ecuador); VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Ministerio de Economía (El Salvador); XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, Instituto Nacional de Estadística (Guatemala); XVI Censo Nacional de Población y V de Habitación 2001, Instituto Nacional de Estadística (Honduras); Censo de Población y Vivienda de Panamá 2000, Contraloría General de la República (Panamá); XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) (México); VIII Censo de Población y IV de Vivienda, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua); Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Paraguay); Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú); Instituto Nacional de Estadística (INE) (Uruguay); VIII Censo de Población y Vivienda 2002, Oficina Nacional de Estadística (República Dominicana); Censo de Población y Vivienda 2001, Instituto Nacional de Estadística (Venezuela).

LA MUJER EN LA ECONOMÍA

Al día de hoy existe consenso en la relevancia de la participación femenina en el mercado laboral como una condición para la independencia social y económica de la mujer, y de esa manera, una posibilidad de influenciar en la reestructuración de las tradicionales relaciones de poder entre hombres y mujeres. En este sentido, uno de los compromisos asumidos por los países que participan de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y suscriben la Declaración de Beijing, fue el de promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo.¹

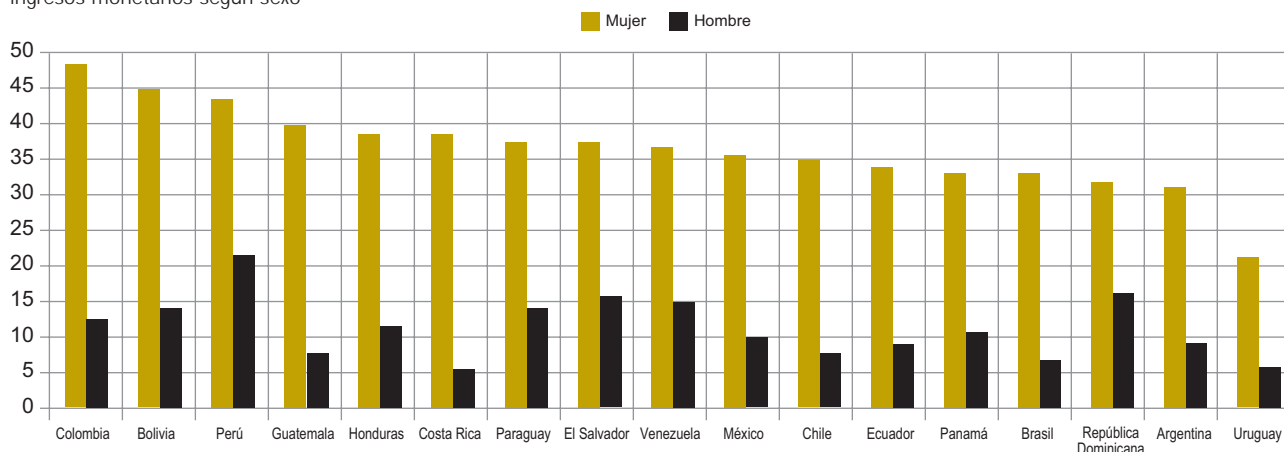
¹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Beijing*, (Beijing: Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 4 - 15 de septiembre, 1995), art. 26.

La participación de la mujer en la economía regional ha crecido. A diferencia de décadas pasadas, su participación en la actividad económica representa un porcentaje importante, principalmente en las áreas urbanas, donde este proceso ha venido acompañado de un paulatino acceso a la educación básica y profesionalización. De hecho, actualmente es posible observar cifras mayores de mujeres que acceden a educación básica y superior, lo cual en buena medida, ha facilitado su ingreso al mercado de trabajo. Pese a todos estos cambios, al comparar con otras regiones del mundo, América Latina se ubicaba en el año 2005, en último lugar según el World Economic Forum.²

Al analizar la situación de cada país, las cifras reafirman la situación desventajosa en que se encuentra la mujer en el ámbito de la economía. Así, en relación a los varones, las mujeres enfrentan condiciones más ásperas para insertarse en la vida económica y recibir ingresos. Según las estadísticas de CEPAL, en torno a la población masculina y femenina sin ingresos propios y que tampoco se encuentran realizando estudios en el año 2007,³ se observa que las mujeres constituyen en todos los países, un sector que accede en menor proporción que los varones a ingresos monetarios.

Gráfico N° 2

Porcentaje de población sin ingresos monetarios según sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

* En Argentina el dato no incluye al sector rural.

**En Perú y Colombia el dato corresponde al año 2005.

No existen datos disponibles para Nicaragua.

En líneas generales, el marco normativo internacional enfocado en el tema de género corresponde a la segunda mitad del siglo XX y como parte de éste, existen tres instrumentos internacionales relevantes, sobre los cuales la mayoría de países ha ratificado su compromiso: la *Convención de Derechos Políticos de la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y abierta a la firma desde 1952, la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, adoptada

2 World Economic Forum, *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gender_gap.pdf, 12.

3 Sobre el total de la población femenina y masculina con más de 15 años de edad.

también por la Asamblea General de la ONU y abierta a la firma desde 1979, y la *Convención Belém Do Pará*, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y abierta a la firma a partir de 1994.

Tabla N° 1

América Latina: Ratificaciones Convención de Derechos Políticos de la Mujer (1952), CEDAW (1979) y Convención Belém Do Pará (1994)

País	Década									
	40s	50s	60s	70s	80s	90s				
Argentina			61		85					96
Brasil			63		84				95	
Bolivia				70			90	94		
Chile			67		89					96
Colombia					82	86				96
Costa Rica			67		86				95	
Ecuador		54			81				95	
El Salvador					81				95	
Guatemala		59				82			95	
Honduras						83			95	
México					81	81				98
Nicaragua		57			81				95	
Panamá					81				95	
Paraguay						87	90		95	
Perú				75		82				96
Uruguay					81					96
República Dominicana		53				82				96
Venezuela						83	83		95	

■ Convención de Derechos Políticos de la Mujer ■ CEDAW ■ Convención Belém Do Pará

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en los portales web de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La Convención de Derechos Políticos de la mujer tardó varios años en comenzar a ser ratificada en los países de la región. Únicamente República Dominicana y Ecuador la ratificaron en el plazo de cinco años a partir de su creación. Pese al tiempo que ha transcurrido desde su creación, Panamá y Honduras no han suscrito ni ratificado esta Convención, mientras El Salvador y Uruguay únicamente la suscribieron, en el año 1953. En cambio, en el caso de la CEDAW, la mayoría de los países, mostraron la voluntad política de ratificar su compromiso apenas en los tres años siguientes a su creación. Finalmente, la Convención Belém Do Pará fue suscrita por todos los Estados latinoamericanos en apenas cuatro años. Así, el acortamiento de los tiempos indica cómo a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, los Estados fueron tomando cada vez mayor conciencia sobre la importancia de este tipo de instrumentos.

INSTITUCIONES DEDICADAS A LA CUESTIÓN DE GÉNERO

En la mayoría de países de la región, la cuestión de género y de los derechos de la mujer no ha sido considerada una prioridad en la agenda política nacional. Sin embargo, progresivamente, gracias al impacto de las tendencias internacio-

nales como a la presión de las organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema, se ha comenzado a implementar una institucionalidad estatal específica, dirigida a promover, realizar seguimiento y/o vigilar los aspectos relacionados con la situación de las mujeres. Así, es posible encontrar al menos una institución pública específica y de carácter nacional dedicada al tema en cada país.

Tabla N° 2
Organismos públicos encargados de la temática de género

País	Organismos	Dependencia orgánica	Año de creación
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer	Presidencia de la República	1992
Bolivia	Vice-ministerio de Género y Asuntos Generacionales	Ministerio de Justicia	1993
Brasil	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres	Presidencia de la República	2003
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Presidencia de la República	1991
Colombia*	Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer	Presidencia de la República	2001
Costa Rica*	Instituto Nacional de las Mujeres	Presidencia de la República	1998
Ecuador	Consejo Nacional de Mujeres	Presidencia de la República	1997
El Salvador	Secretaría Nacional de la Familia	Presidencia de la República	1995
	Instituto de Desarrollo de la Mujer	Presidencia de la República	1995
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer	Presidencia de la República	2000
Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Presidencia de la República	1999
México	Instituto Nacional de las Mujeres	Secretaría de Gobernación	2001
Nicaragua*	Instituto Nicaragüense de la Mujer	Ministerio de la Presidencia	1987
Panamá*	Instituto Nacional de la Mujer	Ministerio de Desarrollo Social	2008
Paraguay	Secretaría de la Mujer	Presidencia de la República	1992
Perú	Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social	Presidencia de la República	2002
Rep. Dominicana	Secretaría de Estado de la Mujer	Presidencia de la República	1999
Uruguay*	Instituto Nacional de la Mujer	Ministerio de Desarrollo Social	2005
Venezuela*	Instituto Nacional de la Mujer	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	1999
	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Presidencia de la República	2009

Fuente: Elaboración propia en base a los portales web de las instituciones mencionadas.

* En Colombia existen antecedentes que datan del año 1990 con la creación del Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia; en Costa Rica los antecedentes refieren al año de 1986, con la creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia; en Nicaragua, al año 1982 con la creación de la Oficina de la Mujer adscrita a la Secretaría General de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional; en Panamá, al año 1997 con la conformación del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia; en Uruguay, al año 1987, con la creación del Instituto Nacional de la Mujer y; en Venezuela, al año 2008 Ministerio de Estado para los Asuntos de la Mujer.

LAS CONSTITUCIONES NACIONALES

En relación a la mujer y la cuestión de género, las constituciones políticas de los países de la región incorporan en mayor o menor medida aspectos relacionados, sobre todo a partir de un principio de igualdad. El principio de *igualdad* surge en los debates de género con el movimiento feminista, el cual pretendía dar cuenta

del problema de la diferencia en el acceso a derechos entre hombres y mujeres, y plantear que las categorías hombre y mujer no son problemáticas por sí mismas, sino las implicancias de éstas en un contexto en el que existe una relación de dominación. El principio de igualdad hace énfasis en que se requiere asumir una posición activa frente a la diferencia entre individuos con diferentes sexos, para que éste no conlleve a una desigualdad social. Otro enfoque que coincide con esta premisa es el de derechos humanos, en el cual se reconoce la dignidad innata de la persona humana, y consecuentemente un conjunto de derechos inalienables.

Posteriormente, los debates de género han ido más allá y desarrollado un enfoque o principio de *equidad*. En éste la reflexión gira en torno a la diferencia de sexos y los factores que determinan la desigualdad en el acceso a derechos: no sólo es necesario establecer la igualdad de derechos de hombres y mujeres, sino que hace falta también comprender que en tanto grupo vulnerable, las mujeres requieren contar con medidas especiales o compensatorias que faciliten el hacer efectivo sus derechos. Este es en buena medida, el origen de las medidas de discriminación positiva que en muchos países han comenzado a discutirse y en algunos pocos, a implementarse.

Tabla N° 3

La perspectiva de género en las Constituciones Políticas

Países	¿Qué principio desarrolla?	
	Igualdad	Equidad
Argentina	Art. 37	Art. 75
Bolivia	Art. 14, 15, 48, 58, 66, 104, 147, 210	Art. 45, 300, 302
Brasil	Art. 5	Art. 7
Chile	Art. 7, 19	--
Colombia	Art. 13, 43	Art. 40, 53
Costa Rica	Art. 95	--
Ecuador	Art. 57, 61, 108, 116, 171, 176, 324, 331, 332	Art. 35, 42, 43, 65, 70, 179, 183, 210, 224, 334
El Salvador	Art. 38	Art. 42
Guatemala	Art. 4, 102	--
Honduras	--	Art. 128
México	Art. 1, 2, 4	Art. 2
Nicaragua	Art. 48, 49, 73	Art. 39, 74
Panamá	Art. 19, 133, 295	Art. 68
Paraguay	Art. 48, 89, 117	Art. 27, 53, 115
Perú	Art. 2	--
Rep. Dominicana	Art. 12	Art. 8
Uruguay	--	Art. 42, 54
Venezuela	Art. 21, 54, 89	Art. 88

Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones Políticas.

LA MUJER EN LAS ORGANIZACIONES MILITARES DE AMÉRICA LATINA

JUAN RIAL
PEITHO, Uruguay

El tema de la mujer en las fuerzas militares suele ser tratado como parte de la igualdad de género, pero no desde las especificidades de la cuestión militar. Las personas que quieren ser parte de una fuerza militar y no son hombres han debido acomodarse a una institución históricamente masculina.

Luego del período en el que parecía que Estados Unidos podría imponer su voluntad sin trabas, vista la pérdida de relevancia de Rusia como heredera de la fenecida URSS, el gran giro que dio China para crear un régimen de capitalismo autoritario estatal bajo el control del partido comunista, y el proceso de expansión de la Unión Europea para absorber el centro y este de Europa, hoy nos encontramos con un mundo inseguro, donde no es claro quién tiene real capacidad y poder político.

Se sabe sí que la tecnología cambia el escenario constantemente y que sigue siendo originaria en esa *hansa* de ciudades que contienen *hubs* donde se concentran los flujos de transporte, finanzas, investigación y desarrollo, condición a la que intentan acceder nuevos centros. Pero la existencia de ciclos especulativos, propios del funcionamiento del capitalismo, sigue siendo preocupante. Como lo es el problema energético que afecta a casi todo el mundo, sea por restricciones o por precios de los insumos necesarios. Las circunstancias financieras y económicas de un país pueden cambiar dramáticamente en corto lapso.

En ese marco se procesan cambios sociales importantes, sustancialmente el incremento de la desigualdad social, y en todos estos procesos la incidencia estatal se ha visto recortada fuertemente. Las grandes narrativas justificadoras del cambio social no han logrado sortear con éxito el paso del tiempo. A pesar de que siguen existiendo discursos de muy diverso tono y extracción, que pueden inspirarse en el marxismo, el anti-imperialismo, el indigenismo,

el islamismo militante radical, la defensa a ultranza de versiones neoliberales, o cualquiera otra variante, finalmente el manejo efectivo al que apelan los Estados es muy pragmático, y en casi todo el mundo impera un régimen capitalista de mercado, con las restas que señalamos.

Políticamente la democracia formal impera en buena parte del mundo. En muchos casos no es liberal en lo político, sino que la legitimidad de origen lograda en procesos electorales se complementa con una gestión autoritaria, en más de un caso basada en apoyos populares fuertes que llevan a una “tiranía de mayorías”. Los conflictos internos intra-estatales son los predominantes y asumen muy diversas características. Muchos de los Estados son realmente frágiles, y sus regímenes viven en zozobra constante.

En ese marco deben actuar hoy las fuerzas armadas. Normalmente las mismas servían a un régimen político con el que habían surgido, en más de una oportunidad siendo el actor clave para su aparición, y también solían desaparecer si el régimen se desmoronaba. Pero, en la última fase del siglo XX, habiéndose producido grandes cataclismos políticos sin que fueran producto de guerra y derrotas, las fuerzas militares han sobrevivido transformando constantemente su marco de legitimación, pero siempre tratando de mantener su *ethos*. Predominando las definiciones democráticas en buena parte del mundo, los militares aceptaron la subordinación institucional de acuerdo con las pautas constitucionales. Normalmente reconocen como su comandante al Presidente de la República, teniendo como justificación de su accionar el mantenimiento de la institución, de la Presidencia, más que la persona que circunstancialmente ocupa el cargo, y, si las normas y las prácticas lo han impuesto, aceptan el predominio de una cadena de mando civil a través de un Ministerio de Defensa.

Los marcos legales han cambiado. En muchos países se ha establecido claramente el predominio de la autoridad civil sobre los temas de defensa, dejando a los militares competencia exclusiva en el campo militar. Algunos países han abolido o restringido sustancialmente los alcances de la justicia militar, y en otros también se han eliminado los tribunales de honor que juzgaban intenciones por convicción y no hechos. En más de un país se ha variado el texto constitucional y legal y se ha quitado el carácter tutelar o de garante del orden constitucional a las fuerzas armadas. En los países donde no votaban (para estar por sobre la ciudadanía común, asumiendo el carácter tutelar) este derecho está siendo extendido a todos los militares. La educación militar se ha expandido de modo de tener un contenido fuertemente civil y ciudadano.

La discusión acerca del uso o no de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública y orden interna no se ha zanjado. Precisamente es uno de los puntos principales de política actual. Muchos países distinguen claramente entre la acción militar en un marco de defensa nacional y la policial. Sólo en circunstan-

cias muy excepcionales, por lapsos cortos y bajo constante supervisión podría utilizarse la fuerza militar en acciones de tipo policial. Tampoco se ha zanjado la discusión sobre el uso de los militares en tareas de tipo civil tales como las que suponen hacerse cargo de la salud, el transporte, el manejo de áreas aisladas o conflictivos del territorio nacional, o la producción de ciertos bienes.

Pero sí queda claro que la organización militar sigue siendo jerárquica y basada en el principio de obediencia. Si bien la tecnología de algún modo ha “aplanado” y complejizado la organización, obligando a coordinar entre componentes de igual jerarquía, todavía sigue teniendo una base piramidal. La tendencia va en contra de la jerarquización elevada, pero por el momento predomina el enfoque tradicional.

La profesión militar tiene especificidades que la distinguen de las profesiones civiles. Quienes se dedican a esta actividad saben que son parte de una organización que corrientemente transmite la percepción de la amenaza de la violencia ante potenciales enemigos, y, eventualmente, puede llegar a ejercerla. La profesión tiene una larga historia, y en el tiempo presente se ha discutido fuertemente si ha evolucionado de modo que converge cada vez más con las otras profesiones alejándose del modelo específico, de tipo tradicional heroico.¹

Cada vez más las normas jurídicas que encuadran a las fuerzas militares tienden a hacer equivaler la mayoría de las tareas que realizan los militares a las que se encaran en el ámbito civil. La complejidad del manejo logístico y administrativo de las fuerzas requiere mucho personal, mucho del cual se maneja con pautas muy cercanas a la de la empresa privada. El componente disciplinario -más rígido- las aparta aunque no demasiado de sus contrapartes civiles en organizaciones complejas. Sólo un sector minoritario (pero muchas veces el decisivo), presupone una organización y un *ethos* completamente diferente.

Para buena parte de los integrantes de las fuerzas militares se trata de un trabajo, y como tal relativamente temporal, como la mayoría de los trabajos en áreas avanzadas en el mundo civil, con escasas perspectivas de tener una ocupación de por vida en ese ámbito. Este hecho choca fuertemente con la idea heredada del pasado que supone que el ingreso a la institución militar

1 Nos referimos a los conceptos que popularizó Charles Moskos, en los que contrapuso ese modelo tradicional con uno moderno, en donde la profesión militar no se diferenciaba mucho de otro trabajo en el mundo capitalista. Sin embargo, Moskos matizó esta posición posteriormente. Ver Charles C. Moskos y Frank. R. Wood, *The Military: More Than Just a Job?* (Washington DC: Pergamon Brassey's, 1988). En el 2001 Moskos propuso reinstalar el servicio militar fundamentalmente como forma de restaurar la confianza del país, y evitar las desigualdades que supone la existencia de una fuerza puramente profesional cuya base proviene de sectores sociales desfavorecidos. Ver Charles C. Moskos y Paul Glastris, “Now do you believe we need a draft? We're in a new kind of war. Time for a new kind of draft.” *Washington Monthly*, November (2001), <http://www.washingtonmonthly.com/features/2001/0111.moskos.glastris.html>.

supone un compromiso de por vida, y un estilo de vida acorde con esa idea. Puede señalarse que hay *ethos* diversos entre aquellos que pueden llevar a la práctica la violencia. La más antigua es la del guerrero, aquel que combate, muchas veces individualmente, aunque sea parte de un colectivo, el clan o la tribu: una organización mínima, poca diferenciación entre sus integrantes, y conducción puramente carismática a la cabeza. Hoy se mantiene en muy diversas organizaciones, especialmente las que actúan al margen de la ley.

Luego apareció el soldado, aquel que está encuadrado en una organización jerárquica y disciplinada. Los ejércitos persas, los espartanos, los marinos atenienses, nos presentan viejos ejemplos. Precisamente, el nombre de soldado proviene de *soldat*, en francés antiguo la denominación del pago que recibía el que servía en una fuerza armada, derivado del latín *Solidarius*, palabra que se aplicaba a los Legionarios profesionales del imperio, que eran pagados en *solidi*, en oposición a la obligación gratuita propia de los guerreros tribales. Toda fuerza militar de hoy en día es de soldados. Sean las de los ejércitos de masas de ciudadanos (o meramente pobladores) conscriptos; las de profesionales dedicados puramente a esta actividad; las de organizaciones militares, o político militares (por lo general, organizaciones subversivas que a veces tienen componentes de guerreros junto a soldados); o las de mercenarios.

Claro que la incorporación de actividades propias de organismos de rescate dentro del componente militar debe anotarse como cambio muy relevante. Así, el soldado hoy puede pertenecer a unidades de emergencia que atienden desastres naturales, de muy diversa índole, que solventan situaciones de emergencia humanitaria atendiendo desplazados por conflictos, proporcionando agua potable, alimento, y refugio, que actúan en misiones subsidiarias de apoyo a la comunidad, pudiendo encargarse de salud pública, de reparación de infraestructura o tareas similares. Jocosamente algún escritor ha hablado de “marinos o soldados sin fronteras” para caracterizar a algunas de las fuerzas de nuestros días.²

Sin embargo, a pesar de estos cambios sigue existiendo el militar. Hay otro *ethos*, el *militar profesional*, propio de los cuerpos de oficiales. No vamos a referir al proceso histórico que creó los cuerpos permanentes, ejércitos y armadas,

2 En un artículo publicado en *XL Semanal*, Arturo Pérez-Reverte, un *enfant terrible* de la literatura, así lo ha expresado, Arturo Pérez-Reverte, “Somos el pasmo de Europa”, *XL Semanal*, nro. 960 (2006), http://xlsemanal.finanzas.com/web/firma.php?id_edicion=847&id_firma=811.

En España, precisamente se ha creado una unidad *ad hoc* llamada UME, Unidad Militar de Emergencias. Pero si se atiende a avisos publicitarios de reclutamiento, la Armada de los Estados Unidos muestra por ejemplo que la mayoría de las tareas de un marino no son precisamente relativas al área militar. En el pasado reciente, entre el 2001 y hasta poco después del comienzo de la guerra de Irak, el Ejército de los EEUU llamaba a aspirantes a soldados indicando que era el “Ejército de uno” (*the Army of one*), acentuando el aspecto individual del personal a tomar, tomando un giro de 180 grados respecto a lo normal de una fuerza militar donde lo individual se funde en lo colectivo y queda subordinado a él. Asimismo, se decía que en el Ejército se podía “ser los que se quería o podía ser” (*be all you can be*).

sino el *ethos* propio de los oficiales, derivado en Occidente de los principios que orientaban a los caballeros medievales (de ahí el sentido central del honor). Ese marco, en mayor o menor grado fue copiado por todas las fuerzas militares. Se trata de una organización de clase,³ que con la revolución industrial y el consiguiente cambio de la tecnología de la guerra, obligó a incluir en los cuerpos de comando a personas surgidas de los sectores medios a los que les fue imbuido el mismo cuerpo de valores tradicionales, fundamentalmente a través de escuelas militares, donde tras años de formación se logra una formación homogénea compartiendo valores. Un integrante del cuerpo de oficiales se sitúa por encima de los restantes integrantes de las fuerzas. El oficial es el único que tiene "honor", no así el personal de base, soldados y marineros y todos los suboficiales, a pesar de que el cambio de tecnología ha llevado a que todos tengan que tener un grado de profesionalidad importante. Como encuadran soldados, manejan la práctica y los valores que derivan de una institución jerárquica, disciplinada, donde el mando desde arriba no se discute, y donde la obediencia es debida sin discusión. Un fuero especial protege al cuerpo de oficiales y a toda institución, a la que se aplica la justicia militar.

Todo este contexto es el que enmarca la cuestión de la mujer en las fuerzas armadas y en la policía, institución que derivó estructuras y prácticas militares a lo largo de la historia latinoamericana.

La incorporación de mujeres no sólo supone cambios en la infraestructura militar (dormitorios, baños, etc.) sino en las pautas diarias, que suponen un uso diferente del lenguaje, cambio en ciertos rituales y formas. Los rituales afirman la homogeneidad y sentido de pertenencia, apuntan a consolidar una idea de "nosotros", que marca diferencias, que posee cualquier fuerza militar, que debe ser imbuida por los oficiales y suboficiales. Por eso las pautas rígidas, saludos, formaciones, toques, formas de presentación, uniformes, que en muchos casos deben convivir con la necesaria informalidad e innovación a desplegar en las situaciones inciertas del combate, o en la mera supervivencia institucional de toda burocracia compleja. Si bien hay una serie de rituales genéricos, éstos se complementan con aquellos propios para remarcar las diferencias entre fuerzas, o entre cuerpos y unidades dentro de ellas.

Obviamente, los cambios registrados en la tecnología, en la conformación de los complejos estratos sociales de hoy en día, en las percepciones muy influidas por medios de comunicación, han erosionado la visión tradicional de la profesión militar.

³ La situación es similar a la que se da entre médicos y el personal auxiliar en el campo de la salud. La jerarquía superior la componen los médicos; la/os nurses y técnicos están en una situación intermedia, y en la base se encuentran los que realizan labores de enfermería y los diversos auxiliares. En otras profesiones de carácter universitario también hay niveles jerárquicos similares, todos derivados del imaginario existente en el medioevo occidental.

En general, los hombres tienen prejuicios muy notorios acerca de la participación de mujeres en fuerzas armadas, que se expresan en dos esquemas polares. Para muchos, si las mujeres son combatientes son temibles y difícilmente controlables. Al mismo tiempo (y contradictoriamente), se dice que las mujeres no tienen capacidad para soportar las duras tareas físicas que impone la profesión militar. Oscilando entre esas dos posiciones, las instituciones militares han debido buscar un acomodamiento a la creciente demanda que apunta a la igualdad de género. En el caso de América Latina, la cuestión inicialmente apunta a la igualdad de sexos, pues el problema más global de género se encuentra lejos aún de ser planteado en forma adecuada.

Los mitos que se tejen al respecto son fuertes. Así, se habla del *pacifismo natural* de las mujeres, olvidando claramente ejemplos históricos en contrario. Asimismo, las presiones para adoptar posiciones *políticamente correctas* empujan a los responsables al mando de las instituciones militares a buscar golpes de efecto mediático, para indicar que siguen las orientaciones en boga. El *tokenismo*⁴, la búsqueda del caso específico, para mostrar en los periódicos y en la televisión a la mujer que es militar, se repite constantemente. Así, se muestra a la paracaidista, a la tripulante del buque, a la oficial de caballería, etc., y no solamente a la médica, la asistente social, o la abogada, profesiones que desde hace ya largo tiempo desempeñan las mujeres en las fuerzas armadas.

En el tratamiento del tema existen necesidades de distinto orden: las de la sociedad, y las de las instituciones militares. Entre las individuales cuenta la forma que asumen los mercados laborales, fuertemente informatizados, donde se puede ganar más dinero que en el mercado formal, pero donde se carece de prestaciones sociales de apoyo. Ingresar a una fuerza burocrática estatal, como es la militar, supone obtener no sólo un salario (que puede ser muy reducido), sino también apoyos en lo que se refiere a prestaciones de seguro de salud, posibilidad de retiro y otros beneficios similares. En lo referido a la sociedad, la prédica por la igualdad de género, por el fin de la discriminación de la mujer y de aquellos con orientaciones sociales que no son las dominantes, también ha planteado la necesidad de atender el tema.

Las necesidades militares se orientan por las dificultades crecientes que enfrentan las fuerzas para obtener personal, dadas las escasas remuneraciones que ofrecen. En el pasado se ha reclutado mujeres como auxiliares en administración y logística en períodos de penuria de personal, como lo hicieron Estados Unidos, Inglaterra y la ex Unión Soviética en la Segunda Guerra Mundial. Se llegó a disponer de mujeres en servicios aéreos de transporte o entrenamiento; apenas

4 Se refiere a políticas y prácticas que reflejan un esfuerzo simbólico a un cambio o inclusión. Proviene de *token*, expresión corriente en Estados Unidos que significa ficha para el pago de bus, de bajo valor.

superado el cuello de botella de la falta suficiente de personal masculino, las mujeres fueron desactivadas. En países como Alemania, donde los constreñimientos ideológicos eran muy fuertes, se podía someter a mujeres prisioneras a trabajos forzados, pero el personal femenino alemán en las fuerzas militares nunca fue más allá de las funciones administrativas y de apoyo. Sólo muy excepcionalmente, en los días finales de la guerra, se vio a jovencitas de la juventud nacional-socialista empuñar armas de fuego.

En el tiempo presente, con el cambio en las condiciones del mercado laboral, el reclutamiento de mujeres para realizar funciones logísticas y administrativas en las fuerzas militares es un hecho corriente. Las resistencias a reclutarlas en puestos que eventualmente suponen combate se mantienen. Por lo general, se considera que es difícil compatibilizar una carrera militar (la cual supone en lo físico disponer de la fuerza y energía de la gente joven), con el ciclo de maternidad, que suele abarcar el mismo período. Por eso, si bien en muchas fuerzas se permite el reclutamiento femenino, no se permite el desempeño en unidades de combate. Estados Unidos es uno de los casos. Sin embargo, conflictos como el de Irak y Afganistán, donde las líneas de frente no están establecidas, indican que corre tanto riesgo un combatiente de infantería como una mujer soldado que conduce un camión de aprovisionamiento.

Por otro lado, la incorporación de mujeres a los contingentes policiales de seguridad es mucho más pacífica. Se considera que es necesario disponerlas para enfrentar una variedad de situaciones que van desde el registro de detenidas de sexo femenino, hasta las cuestiones referidas a violencia doméstica y abuso sexual. En las fuerzas policiales es creciente el número de mujeres integrantes en todos los puestos y jerarquías. Con el correr de los años es probable que se llegue a apreciar una igualdad en la cantidad de integrantes en este tipo de fuerza.

Habitualmente toda fuerza militar sigue arrastrando valores y un *ethos* que es en esencia antifemenino. Suelen ser fuerzas paternalistas y en más de un reglamento de disciplina así se establece. Suelen ser prebendarias, a pesar de que las reglas deberían no permitir esa práctica, y de algún modo clientelísticas. La estructura de poder se instala alrededor de esos valores, y es en ese marco que debe buscarse un cambio en las estructuras de oportunidad, aprovechando los condicionamientos sociales que imponen los cambios en los mercados de trabajo.

El reclutamiento de mujeres como personal auxiliar y técnico ya es corriente y data de décadas pasadas: abogadas, escribanas, contadoras, economistas, médicas, odontólogas, ingenieras, químicas, veterinarias, arquitectas, etc., por un lado, así como secretarías, recepcionistas, enfermeras, cocineras, etc. hace ya tiempo que son parte de las organizaciones armadas. En muchos

casos usan uniformes y tienen jerarquía militar. En el caso de los oficiales suelen ser equiparados o asimilados, teniendo un escalafón aparte del que corresponde al personal de comando, y suelen tener un límite en cuanto a la jerarquía a la que pueden ascender. Esta última limitación la comparten con sus colegas varones. En cuanto a las tareas de información e inteligencia también suele reclutarse personal femenino con su correspondiente escalafón *ad hoc*, diferente al del personal de combate.

El punto clave de la incorporación ha sido el de los escalafones corrientes del personal de combate. Hace tiempo que varios países han reclutado mujeres como policías militares; la incorporación corriente en unidades de combate, sin embargo, ha sido más lenta. En algunos países se encuentran mujeres en los escalones subalternos. Comienzan como marineros o soldados, y algunas de ellas cumplen con los servicios cuartelarios normales, pero a pesar de ello no siempre son parte de las unidades de combate. Son pocas también las que ingresan a los escalafones de suboficiales, mientras que casi todas las fuerzas han hecho gala del tokenismo incorporando mujeres a los cuerpos de oficiales combatientes. Claro que no siempre se les permite, una vez egresadas, ser parte de los destinos habituales. En más de un caso forman parte de escuelas o de institutos militares de educación, antes que de las unidades de combate. Asimismo, varias fuerzas han establecido el porcentaje máximo de mujeres que suelen admitir en estos cuerpos, cifra que por lo general oscila en un 10%.

Un argumento reiterado es la falta de facilidades para alojar mujeres, como la falta de dormitorios y baños. Sin embargo, basta señalar cómo es la convivencia en los puestos de organizaciones humanitarias que operan en emergencias o con refugiados, o el conocido caso de los puestos de Médicos Sin Fronteras, para ver que se trata de un problema magnificado. Normalmente no existen instalaciones *ad hoc* para las mujeres. En unidades navales, especialmente en buques de pequeño porte, es un problema, pero es sabido que las marinas de los países europeos incorporan personal femenino a pesar de estos constreñimientos. Por lo general, el tema pasa por establecer regulaciones para la convivencia. Entre otras reglas, importa indicar si se permiten o no relaciones fraternas y de pareja, y con qué limitaciones.

En muchos casos, como indicamos, el egreso de mujeres de academias de oficiales es normalmente resaltado y se busca que aparezcan comentarios en los medios de comunicación. El problema radica en cómo mantener el flujo en el futuro, y cómo administrar carreras que suponen el paso por el mando de sub-unidades y unidades de combate, tema que dista de estar solucionado. En cuanto a qué unidades de combate pueden integrar o no, es también un tema no resuelto. Se supone que no hay muchos impedimentos para comandar en el ejército una unidad de artillería, de comunicaciones o ingenie-

ros, pero se discute si pueden o no ser parte de una unidad de comandos. No habría, en principio, ningún tipo de impedimento para ser parte de unidades de combate en marinas y en la aviación.

Las mujeres también son parte de los contingentes de fuerzas de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, la cantidad de mujeres incorporadas están lejos de alcanzar el 10% que desearía tener el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), más aún si se tiene en cuenta que muchas de ellas son en realidad técnicas o auxiliares de las fuerzas y no combatientes. La mayoría de las mujeres integrantes de los contingentes son parte de equipos de sanidad, de policía militar, administrativas y traductoras, o de unidades de apoyo logístico.

Si observamos la composición de la fuerza femenina de la MINUSTAH, la fuerza de paz en Haití compuesta principalmente por fuerzas latinoamericanas, al finalizar el mes de junio de 2009 de un contingente de 7.030 militares, sólo 108 eran mujeres.⁵ Esto significa un 1,53% del total. Hasta abril de 2009 ninguna mujer se encontraba en el Estado Mayor de la Fuerza; sólo hubo una durante 2008 entre un total de 101 oficiales. En el 2006 hubo una oficial de inteligencia aportada por Estados Unidos. Entre el personal policial civil las mujeres representan el 5,51%, un total de 113 mujeres en 1.937 personas. En las Unidades de Policía que desempeñan tareas de control del orden y los disturbios, y en las cuales no hay presencia de fuerzas provenientes de América Latina, el porcentaje de mujeres es menor: el 3,88%, un total de 44 en 1.134.⁶ No hay duda que en una actividad que supone remuneraciones mayores que las percibidas en el país de origen (900 dólares aproximadamente para soldados y marineros de las unidades militares), los militares hombres no estarían muy dispuestos a ceder lugares a sus colegas mujeres.

En MONUC, la misión en el Congo en la que participan Uruguay, Bolivia y Guatemala, el total de mujeres era 328, un 1,88% del contingente militar y 62 policías de un total de 1.078.⁷ Sólo Uruguay ha enviado aproximadamente unas 70 mujeres como parte de este contingente, la mayoría en funciones auxiliares como traductoras y administrativas y sólo hay un puñado de mujeres que revistan como combatientes.⁸

5 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Gender Statistics*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/gender/2009gender/june09.pdf>, (accedido en julio de 2009)

6 Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití – S/2009129*, (New York: Consejo de Seguridad, 6 de marzo de 2009).

7 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Gender Statistics*.

8 Información suministrada por el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la República Oriental del Uruguay.

En general, se ve una oportunidad importante para que las mujeres puedan ejercer una suerte de *diplomacia con uniforme*, al poder realizar actividades vinculadas con la construcción de la paz. Aunque esa no es una tarea exclusiva del DPKO, ya que en realidad es preocupación del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) a través de su Buró de Prevención de Conflictos y Reconstrucción, poco a poco se considera que si se quiere dar por sentado la evacuación exitosa de la operación de paz se debe incursionar en ese terreno.

En otro marco, en una fuerza voluntaria, como las que actúan en Afganistán, se ha experimentado con los llamados *Provincial Reconstruction Teams* (PRC), operaciones extendidas hoy por Estados Unidos en Irak. Se trata de esfuerzos locales que unen a militares, policías de la fuerza internacional, con fuerzas de seguridad locales, autoridades municipales, liderazgos tribales tradicionales, así como representantes de los servicios básicos, para acelerar los procesos de reconstrucción que conduzcan al desarrollo. Normalmente, el oficial militar internacional en la zona actúa como coordinador de ese esfuerzo. En la práctica, en el marco de MINUSTAH, se están comenzando a llevar actividades de ese tipo.

Asimismo, se considera que la mujer puede cumplir muy adecuadamente con misiones de seguridad, en tanto policía, en países donde la violencia doméstica y los abusos sexuales son muy corrientes. Pero los contingentes policiales son escasos y difíciles de reclutar, mientras que hay mayor posibilidad de hacerlo con militares.

Claro que, con estas misiones, en más de un caso se desdibujan las previsiones legales de los países de origen, donde las funciones de defensa y seguridad están claramente separadas. Es que, en esencia, aunque la mayoría de las operaciones de paz hoy están justificadas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, en la práctica sus principales tareas son de naturaleza policial y constituyen operaciones *seis y medio* como se las conoce en la jerga de los corredores de la sede del organismo internacional, dado que no imponen típicamente la paz, sino que guardan el orden.

En el caso de desastres naturales o de operaciones humanitarias es claro que hay un espacio para contingentes femeninos, así como lo hay en todas las actividades auxiliares, de apoyo y en tareas policiales. Pero al igual que en los países de origen, el desafío es la integración plena en las organizaciones de combate, donde resta mucho por hacer.

A large, light-colored number '2' is centered on a dark yellow background. The number is composed of two overlapping shapes: a top curve and a bottom curve that meet at a point in the middle. The text is positioned in the center of the upper curve of the '2'.

PARTE 2
EL DIAGNÓSTICO

CAPÍTULO 1: LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS

La incorporación de la mujer a las fuerzas armadas de los países de América Latina, no ha sido un proceso lineal. En cada país es posible enumerar diversos factores históricos, sociales, políticos y culturales que han dado una impronta particular a cada proceso de incorporación. Sin embargo, pueden distinguirse grandes etapas que la mayoría de ellos comparten. Etapas que están marcadas por la diferenciación que provoca el debate de fondo para la cuestión de la mujer en las fuerzas armadas: si son parte de la carrera militar en el sentido más tradicional de la misma.

En un principio, la incorporación estuvo dada por la necesidad de las instituciones armadas de cubrir vacantes de personal en contextos históricos particulares. Por ejemplo, durante las guerras de independencia, los registros indican que fue común encontrar mujeres desempeñándose en las funciones auxiliares, como administrativas y de sanidad. La presencia de enfermeras en los campamentos montados socorriendo y brindando asistencia a los soldados fue una imagen común durante esta época. El surgimiento de las primeras heroínas -que tiempo más tarde comenzarían a ser reivindicadas por los movimientos sociales-, también tuvo origen en este momento. Una situación similar se vivió en los casos de las guerras en Centroamérica (1827-1912) y en la Guerra del Chaco (1932-1935). Sin embargo, una vez finalizados los períodos de conmoción, inmediatamente las mujeres eran desligadas de sus servicios y retornaban a sus actividades tradicionales.

Hasta aquí, la incorporación no era necesariamente una política. La política comienza como parte tardía de la profesionalización de las instituciones armadas de la región latinoamericana, que había comenzado a principios

del siglo XX. La complejización de tareas y funciones, a medida que avanza la institucionalización, sienta las bases para sumar mujeres que se desempeñen como profesionales incorporados al armazón institucional. Así, a partir de mediados del siglo XX, la tendencia en la región fue la incorporación de las mujeres a los cuerpos profesionales de las fuerzas armadas.

Una división principal

Puede decirse que dentro de la institución militar se encuentran dos grandes cuerpos: el *profesional* (personas que desarrollan una carrera en el ámbito civil y luego se incorporan a las fuerzas armadas como profesionales de dichas carreras: médicos, abogados, ingenieros, etc.), y el de *línea o comando*: aquellos que eligen la carrera militar como su profesión y se forman por ende desde sus comienzos en las academias militares.

Según el país, el cuerpo de profesionales civiles incorporados tiene distintas denominaciones: asimilados (El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay), de servicios (Bolivia y Chile), especialistas (Ecuador), incorporados (Paraguay), profesional (Argentina y Brasil) y administrativos (Colombia).

Para el cuerpo comando, las denominaciones utilizadas son: armas (Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador), militar de carrera (Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Uruguay), militar (Perú y Paraguay) y de línea (Chile).

Uno de los primeros países en incorporar a la mujer a la suboficialidad en el cuerpo profesional fue Chile, cuando en 1937 la Armada permitió la participación femenina en el llamado *escalafón de los servicios*, posibilitándole la obtención de jerarquía militar con el grado máximo de Suboficial. Otro país que se destaca por incorporar anticipadamente a las mujeres es Ecuador, que permitió el ingreso en el año 1956 como oficiales del Ejército, con el grado de Subtenientes de sanidad especialistas.

La posibilidad de realizar la carrera militar continuó siendo exclusivamente de los hombres. La idea de que las mujeres permanecieran en los cuarteles para ser partícipes plenas de la vida militar estaba lejos de ser asumida. Prueba de ello fue que, en algunos países, a las mujeres incorporadas no se les asignó jerarquía militar. En Bolivia, cuando el Ejército permitió el ingreso de mujeres suboficiales para el escalafón administrativo en el año 1950, sólo lo hicieron como empleadas públicas.

En este contexto, la incorporación de las mujeres tuvo lugar como personal asimilado. Mujeres con formación profesional provenientes de campos como la ingeniería, arquitectura, medicina, entre otras, fueron incorporadas a las fuerzas luego de realizar un breve período de instrucción militar, para desempeñarse en su área de especialización. En algunos países, las primeras oficiales de un embrionario cuerpo comando también fueron asimiladas. Por ejemplo, en Honduras, las primeras incorporaciones fueron

producto de que un puñado de mujeres se capacitara en academias extranjeras, como la de West Point en los Estados Unidos.

Esta primera etapa de incorporación no es vislumbrada como una entrada con inclusión. Además, las labores desarrolladas por estas mujeres pioneras estuvieron estrechamente relacionadas con el rol social tradicionalmente asignado a la mujer. En el contexto cultural prevaleciente, el hermetismo propio del ámbito militar se tradujo en un desconcierto generalizado del componente masculino, y en una falta de políticas capaces de regular y manejar las primeras situaciones de convivencia entre los géneros.

La ola democratizadora que sacudió a la región durante la década de los años ochenta, junto con el surgimiento de movimientos sociales que reivindicaban los derechos de igualdad y la aprobación de destacados convenios internacionales a favor del desarrollo de la mujer, profundizaron la tendencia a incorporar mujeres como especialistas, ya como *oficiales*. Pionero fue el caso de Chile, que en 1974 creó la Escuela del Servicio Auxiliar Femenino del Ejército y el Servicio Femenino Militar, con el objetivo de capacitar damas como oficiales de servicios. La Escuela sería cerrada en 1995, cuando luego de un plan de modernización, las mujeres se incorporan junto a los hombres a las escuelas matrices.

En el caso de Argentina, la caída del régimen militar tras la Guerra de las Malvinas (1982) y el consecuente retorno de la democracia facilitaron la apertura del cuerpo profesional para las mujeres en el año 1982. Por su parte, en Brasil la entrada de las mujeres al cuerpo femenino de la Fuerza Naval y Aérea en los años 1980 y 1982, colaboró a reconstruir la desprestigiada imagen de los militares.

En general, esta apertura fue vislumbrada como la fórmula adecuada para mejorar el posicionamiento de las instituciones castrenses ante la sociedad. Pero no era aún el momento de abrir definitivamente la profesión militar a la participación femenina. Las posibilidades de ingresar a la carrera militar desde las academias y con perspectivas de mando en las fuerzas, llegarían recién en un segundo momento, ya en la década de los '90.

Hacia fines de la década de los noventa y principios del siglo XXI, se produce un cambio de concepción acerca del rol que la mujer podía desempeñar en las instituciones militares, marcando un antes y un después en la historia de incorporación femenina: la apertura del cuerpo comando. Finalmente aceptadas para ingresar a la carrera militar, las mujeres ampliaron su horizonte profesional al tener posibilidades de desarrollar capacidades de mando y planificación pudiendo, así, aspirar a liderar las unidades y comandos militares.

Tabla N° 1

Año de incorporación de la mujer como profesionales a las fuerzas armadas

País	Fuerzas					
	Fuerza Terrestre		Fuerza Naval		Fuerza Aérea	
	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales
Argentina	1982	1981	1981	1980	1982	2006
Bolivia*	1982	1950	--	--	2007	2004
Brasil**	1992	2001	1980	1980	1982	1982
Chile	1974	1974	2003	1937	1952	1974
Colombia	1976	1983	1984	1997	1979	1992
Ecuador***	1956	1958	1977	1953	2000	2008
El Salvador	1971	1971	n/d	n/d	n/d	n/d
Guatemala	1967	1967	2001	2000	2000	2002
Honduras	1970	2004	1975	1999	1964	1997
Paraguay****	1932	--	1970	--	1970	--
Perú	1997	1997	1997	1997	1997	1997
Uruguay*****	1973	1973	N/A	1992	1997	1990

N/A: No aplica n/d: datos no disponibles

* En Bolivia las mujeres no acceden a la Fuerza Naval.

** En Brasil la Ley N° 9.519 del 26/11/97 reestructuró los cuerpos y cuadros de oficiales y suboficiales de la Marina, integrando al cuerpo auxiliar femenino.

*** En Ecuador, al grado de suboficial se refieren los grados de los voluntarios en el Ejército, tripulantes en la Armada y aerotécnicos en la Fuerza Aérea. Ello, más los soldados, se denomina "tropa".

**** En Paraguay las mujeres no acceden a la categoría de suboficiales.

***** En Uruguay, hasta la década de 1970 en el Ejército, en la Fuerza Aérea y en la Armada se hablaba de "tropa" y "cuerpo de equipaje". Desde entonces todos los integrantes de las fuerzas que no tienen la jerarquía de oficiales recibieron la denominación "personal subalterno". La categoría de suboficial corresponde a los sargentos primeros y suboficiales mayores del Ejército, Fuerza Aérea y sus equivalentes en la Armada. La Armada Nacional no posee asimilados profesionales.

Este cambio de paradigma se encuentra estrechamente vinculado al cambio cultural, producto de los espacios conquistados por organizaciones de mujeres y movimientos sociales en la vida política, económica y social. Como parte de este proceso, la participación económica y política de la mujer en la sociedad se amplió significativamente. Frente a ello, la apertura de las instituciones armadas a la incorporación formal de las mujeres era cuestión de tiempo.

En este nuevo escenario, convive la generalización de las concepciones del Estado minimalista, que empujan al sector de la defensa a adaptarse a las nuevas tendencias en boga. Las reformas relacionadas con las derogaciones paulatinas del servicio militar obligatorio, provocan la necesidad de alcanzar niveles de reclutamiento capaces de mantener en condiciones vitales mínimas el funcionamiento de las instituciones. Asimismo, el surgimiento de nuevos abanicos laborales no relacionados con profesiones tradicionales, impacta en la necesidad de ofrecer la carrera militar como una alternativa atractiva en el campo profesional. En este punto, conviene destacar que las instituciones armadas no son ajenas a los vaivenes del mercado laboral.

La primera incorporación de mujeres a la carrera militar

Fue en Bolivia, en el año 1979. No sólo fue el primer país en el que se incorporaron mujeres a las fuerzas armadas, sino en incorporar a la fuerza más tradicionalmente asociada a la imagen masculina: el Ejército. Estas primeras promociones se mantuvieron hasta el año de 1985, cuando se cerró la entrada a las mujeres. En la actualidad, las egresadas en aquella oportunidad son 39 mujeres Coroneles y Tenientes Coroneles que ostentan hoy el grado más antiguo entre todas las mujeres militares del cuerpo de comando de línea de la región. Las puertas del Ejército boliviano volvieron a abrir el ingreso femenino en el año 2003, con dos promociones egresadas hasta el momento.

En 1996, las fuerzas aéreas de Brasil y de Honduras dan los primeros pasos en la región para incorporar mujeres a la carrera militar propiamente dicha. De manera alternada, las fuerzas de los demás países fueron permitiendo el ingreso en los años posteriores. En 1995 tiene lugar la apertura del Ejército de Chile, y en 1997 ocurre en los ejércitos de Argentina, Guatemala y Perú; y también de las Armadas colombiana y guatemalteca. En el año 2000, ingresa la primera promoción de mujeres a la Armada de Uruguay y a la Fuerza Aérea de Chile. En 2003, la escuela única de formación en El Salvador abre también su acceso.

Bolivia retoma recién en 2003 la iniciativa que había sido pionera en la región, cuando reabre las puertas del Ejército. En el mismo año, lo hace Paraguay. Los más recientes son la Armada chilena y la Fuerza Aérea boliviana (2007). Más reciente aún, ha sido la incorporación de oficiales de línea al Ejército colombiano, a fines de 2008.

La Fuerza Naval de Bolivia y El Salvador permanece cerrada para las mujeres, siendo las únicas en América Latina. Por otro lado, en Paraguay, el acceso de las mujeres a través de las escuelas de suboficiales también está cerrado; las pocas mujeres suboficiales que hay son asimiladas. De manera similar, en Colombia tampoco se cuenta con suboficiales mujeres de escuela en ninguna de las fuerzas, sino que son suboficiales de tipo administrativo. Por su parte, en Brasil, las fuerzas terrestre y naval no permiten el ingreso de las mujeres al cuerpo comando.¹

¹ A la Marina sólo ingresan a los cuadros técnico, salud, ingeniero, intendencia y auxiliar. Al Ejército, sólo ingresan a los cuadros administrativos, técnico, salud y auxiliar.

Tabla N° 2

Año de incorporación de la mujer a la carrera militar (cuerpo comando)

Fuerza País	Fuerza Terrestre		Fuerza Naval		Fuerza Aérea	
	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales
Argentina	1997	1996	2002	1980	2001	1998
Bolivia	1979-1985 / 2003	2008	--	--	2007	2004
Brasil*	--	--	--	--	1996	2002
Chile	1995	1998	2007	2009	2000	2009
Colombia	2008	1983	1997	--	1997	1997
Ecuador**	1999	--	2001	1965	2007	2008
El Salvador***	2003	--	--	--	2003	--
Guatemala	1997	1997	1997	1997	1997	1997
Honduras	1998	2004	1999	1999	1996	1997
Paraguay	2003	--	2003	--	2003	--
Perú	1997	1998	1999	1998	1998	1998
Uruguay****	1998	1972	2000	1992	1997	1997

Fuentes: Direcciones de Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina (Argentina); Ministerio de Defensa Nacional (Bolivia); Centro de Comunicación Social del Ejército, Comando de la Aeronáutica, Leyes N° 6.807 de 1980 y N° 9.519 de 1997 (Brasil); Direcciones de Personal de las Instituciones y Asesoría en Equidad de Género del Ministerio de Defensa (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Dirección de Personal y Escuelas de Formación del Ejército, de la Armada y Fuerza Aérea de Ecuador (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador), Diagnóstico Género y Fuerzas Armadas IEPADES - 2001 (Guatemala); Jefatura del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Comandancia General de la Fuerza Aérea y Comandancia General de la Fuerza Naval (Honduras); Primer Departamento, Personal del Comando de Fuerzas Militares (Paraguay); Dirección General de Recursos Humanos para la Defensa, Vice Ministerio de Recursos para la Defensa (Perú); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional, Fuerza Aérea Uruguaya y Estado Mayor General de la Armada (Uruguay).

* En Brasil se considera como año de ingreso, el momento en que se abrieron las escuelas matrices de formación de cada una de las fuerzas.

**En Ecuador, al grado de suboficial se refieren los grados de los voluntarios en el Ejército, tripulantes en la Armada y aerotécnicos en la Fuerza Aérea. Ello, más los soldados, se denomina "tropa". En el cuerpo comando del Ejército, las mujeres aún no han accedido al grado de voluntarias.

*** En El Salvador, las mujeres no acceden a la Fuerza Naval. Tampoco acceden como suboficiales al Ejército y a la Fuerza Aérea.

**** En Uruguay, hasta la década de 1970 en el Ejército, en la Fuerza Aérea y en la Armada se hablaba de "tropa" y "cuerpo de equipaje". Desde entonces todos los integrantes de las fuerzas que no tienen la jerarquía de oficiales recibieron la denominación "personal subalterno". La categoría de suboficial corresponde a los sargentos primeros y suboficiales mayores del Ejército, Fuerza Aérea y sus equivalentes en la Armada.

Los principales factores que motivan el ingreso de mujeres a las instituciones armadas de América Latina van desde el impulso de seguir con una tradición familiar, la importancia de incursionar en ámbitos restringidos para mujeres, y el deseo de servir a la patria.

"(...) Provengo de una zona ribereña del Chaco y desde chica tuve contacto con el destacamento militar de la zona. Era de la Armada, por lo que sólo sabía de la existencia de ella, no de la Fuerza Aérea y del Ejército; siempre me llamó la atención la rectitud, la disciplina y el orden con que se vivía ahí. Pero lo que me marcó fue la solidaridad con que nos ayudaban, todos dependíamos de alguna forma de la Armada."

(Entrevista a una integrante de la Armada de Paraguay)

LA COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES

Las mujeres representan en la actualidad el 4% del total de las fuerzas militares. Dado que el proceso de incorporación es reciente, la presencia de mujeres con respecto a hombres es notablemente reducida. Aún así, las variaciones entre los países muestran que junto al año en el que efectivamente se abrió el ingreso para oficiales o suboficiales, juegan elementos nacionales que van desde la cultura, las posibilidades del mercado laboral, la existencia de cupos no formales, y el grado de apertura a especialidades que pueden o no motivar la participación femenina.

Gráfico N° 1

Distribución de militares por género en América Latina

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por las fuerzas armadas de los países considerados.

Nota: No incluye hombres y mujeres de la Fuerza Aérea de Brasil.

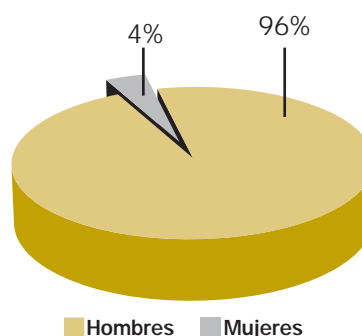


Tabla N° 3

Efectivos militares por sexo (Oficiales, Suboficiales y Tropa)

Fuentes: Dirección de Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia); Centro de Comunicación Social del Ejército, División de Política y Planeamiento Estratégico de la Marina, Ministerio de Defensa y Decreto N° 6.549 del 26/08/08 (Brasil); Dirección de Personal del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador); Ministerio de Defensa (Guatemala); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: C-1 Recursos Humanos (Honduras); Primer Departamento de Personal (Paraguay); Dirección de Personal, Ministerio de Defensa (Perú); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional, Dirección de Relaciones Públicas de Fuerza Aérea y Estado Mayor General de la Armada (Uruguay). Datos a diciembre de 2008.

País	Efectivos		% Mujeres	Total
	Hombres	Mujeres		
Argentina	65.997	7.757	10,5	73.754
Bolivia	38.742	155	0,4	38.897
Brasil*	292.623			292.623
Chile	58.507	3.553	5,7	62.040
Colombia	308.201	2.366	0,8	310.567
Ecuador	36.585	417	1,1	37.002
El Salvador**	16.694	1.176	6,6	17.870
Guatemala	12.297	1.224	9,1	13.521
Honduras	7.914	652	7,6	8.566
Paraguay	11.190	356	3,1	11.546
Perú	100.066	5.968	5,6	106.034
Uruguay	21.135	3.796	15,2	24.931

* En Brasil, los datos de la cantidad de mujeres en la Fuerza Aérea no están disponibles. La composición del Ejército y de la Fuerza Naval se muestra en la siguiente tabla.

** Incluye personal administrativo.

Tabla N° 4

Efectivos militares por sexo y fuerza*

Países	Ejército			Armada			Fuerza Aérea		
	Hombres	Mujeres	%	Hombres	Mujeres	%	Hombres	Mujeres	%
Argentina	36.852	4.098	10,0	16.992	1.281	7,0	12.153	2.378	16,4
Bolivia	26.941	74	0,3	5.527	0	0,0	6.274	81	1,3
Brasil**	174.734	4.933	2,7	40.520	3.188	7,3	69.248		--
Chile	33.471	2.116	5,9	17.530	1.132	6,1	7.506	285	3,7
Colombia	256.212	1.417	0,6	37.937	467	1,2	14.052	482	3,3
Ecuador	23.515	160	0,7	6.904	198	2,8	6.166	59	0,9
El Salvador***	15.430	1.070	6,5	636	34	5,1	628	72	10,3
Guatemala	10.793	1.000	8,5	715	91	11,3	789	133	14,4
Honduras	5.930	537	8,3	918	76	7,6	1.066	39	3,5
Paraguay	7.172	261	3,5	2.766	61	2,2	1.252	34	2,6
Uruguay	14.400	2.133	12,9	4.246	1.159	21,4	2.489	504	16,8

Fuentes: Dirección de Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia); Centro de Comunicación Social del Ejército, División de Política y Planeamiento Estratégico de la Marina, Ministerio de Defensa y Decreto N° 6.549 del 26/08/08 (Brasil); Dirección de Personal del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador); Ministerio de Defensa (Guatemala); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: C-1 Recursos Humanos (Honduras); Comando de las Fuerzas Militares, Primer Departamento de Personal (Paraguay); Dirección de Personal, Ministerio de Defensa (Perú); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional, Dirección de Relaciones Públicas de Fuerza Aérea y Estado Mayor General de la Armada (Uruguay). Datos a diciembre de 2008.

* Los datos disponibles de Perú no están desagregados por Fuerza. De las 5.968 mujeres citadas en la Tabla N° 3, 550 son oficiales, 1.850 suboficiales y 3.568 tropa.

** En Brasil, los datos de la cantidad de mujeres en la Fuerza Aérea no están disponibles.

*** Incluye personal administrativo.

En el caso de la fuerza terrestre, y hablando de la oficialidad (ver Tabla N° 5), el país que cuenta con mayor presencia femenina es Brasil: un 16,4%. Siguiendo en la lista se encuentra Argentina, con un 13,3%. Según los datos disponibles, el país con menor cantidad de oficiales es Bolivia, donde la cifra alcanza al 2,5%.

Con respecto a la cantidad de suboficiales, y en contraste con lo que sucede en la oficialidad, en Brasil las mujeres representan sólo un 2,9%. Guatemala ocupa el primer lugar con un total de 20,2% de mujeres, seguido por Ecuador con casi el 14%.

Particularmente en Ecuador, la nomenclatura con relación a los grados y categorías militares son distintos de lo que se suele aplicar en otros países de América Latina. En este país, a la categoría de suboficiales se le llama *personal de tropa*, que incluye a aquellos militares pertenecientes a los grados que van desde soldado a suboficial mayor. Asimismo, la tropa en las fuerzas terrestre, naval y aérea, se denomina voluntarios, tripulantes y aerotécnicos, respectivamente. En este marco, al contrario de la Armada y Fuerza Aérea, el Ejército ecuatoriano no posee mujeres voluntarias.

Hablando de la composición de la tropa, el país con mayor porcentaje de mujeres es Argentina con 15,8%, seguido de Uruguay con un 14,2%. Algunos países como Bolivia, Brasil y Paraguay no cuentan con personal femenino en la tropa.

En el caso de la participación de las mujeres oficiales en la fuerza naval, el país con mayor cantidad de mujeres oficiales, luego de Brasil, lo constituye

Tabla N° 5

Efectivos militares en el Ejército según sexo

País	Oficiales			Suboficiales			Tropa			Total General
	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	% Mujeres	
Argentina	4.846	746	13,3	20.083	1.110	5,2	11.923	2.242	15,8	40.950
Bolivia	2.869	74	2,5	3.121	0	0,0	20.951	0	0,0	27.015
Brasil	17.874	3.499	16,4	47.814	1.434	2,9	109.046	0	0,0	179.667
Chile	3.413	301	8,1	18.347	763	4,0	11.711	1.052	8,2	35.587
Colombia	7.684	463	5,7	28.205	954	3,3	220.323	0	0,0	257.629
Ecuador*	2.518	102	3,9	362	58	13,8	20.635	0	0,0	23.675
El Salvador **	1.130	62	5,2	361	0	0,0	13.939	1.008	6,7	16.500
Guatemala***	1.338	65	4,6	2.364	598	20,2	7.091	337	4,5	11.793
Honduras	488	38	7,2	104	5	4,6	5.338	494	8,5	6.467
Paraguay****	1.661	101	5,7	4.165	160	3,7	1.346	0	0,0	7.433
Uruguay*****	1.579	110	6,5	1.800	193	9,7	11.021	1.830	14,2	16.533

Fuentes: Dirección de Personal del Ejército (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia); Centro de Comunicação Social do Exército (Brasil); Dirección de Personal del Ejército (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador); Ministerio de Defensa (Guatemala); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: C-1 Recursos humanos (Honduras); Comando de las Fuerzas Militares, Primer Departamento de Personal (Paraguay); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional, (Uruguay). Datos a diciembre de 2008. Los datos de Perú disponibles no están desagregados por Fuerza, por lo cual no figuran en la Tabla.

* En Ecuador, al grado de suboficial se refieren los grados de los voluntarios en el Ejército. Todo ello, y los soldados conforman la tropa.

** Incluye personal administrativo.

***En Guatemala la categoría de suboficiales no se aplica. Por analogía, se toma la categoría de especialistas para el grado de suboficiales.

****En el caso de Paraguay las mujeres no acceden a las fuerzas armadas como personal de carrera en el nivel de suboficiales. Los datos que se indican son de suboficiales asimiladas.

*****En el caso de Uruguay, la categoría suboficial y tropa no se aplica. La categoría de subalternos es conformada por voluntarios contratados que ingresan como soldados y pueden acceder a suboficial mediante pasaje y perfeccionamiento en la Escuela de Suboficiales del Ejército.

Colombia donde ellas representan un 14,8%. En relación a las mujeres suboficiales, Guatemala cuenta con 32 mujeres lo que equivale a un 13,1%, luego le sigue Uruguay con un 11,5%. Por su parte, Argentina tiene 1.012 mujeres pero que sin embargo sólo representan el 7% del total de suboficiales. Con la menor cantidad de mujeres aparece Paraguay con 1,4% de mujeres suboficiales. Con respecto a la tropa, es destacable el caso de Uruguay, donde las 1.098 mujeres presentes equivalen a un 25,6% del total.

Finalmente, la participación femenina en el cuerpo de oficiales de la fuerza aérea, presenta variaciones contrastantes. Según los datos disponibles van desde un 9,4% en el caso de Argentina, pasando por un 1,6% en

Tabla N° 6

Efectivos militares en la Armada según sexo

País	Oficiales			Suboficiales			Tropa			Total General
	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	% Mujeres	
Argentina	2.230	152	6,4	13.409	1.012	7,0	1.353	117	8,0	18.273
Bolivia	942	0	0,0	1.180	0	0,0	3.405	0	0,0	5.527
Brasil	5.271	1.786	25,3	16.542	844	4,9	18.707	558	2,9	43.708
Chile	2.121	16	0,7	14.609	1.116	7,1	800	0	0,0	18.662
Colombia	1.636	284	14,8	6.865	183	2,6	29.436	0	0,0	38.404
Ecuador*	952	64	6,3	219	17	7,2	5.733	117	2,0	7.102
El Salvador**	137	0	0,0	46	0	0,0	453	34	7,0	670
Guatemala***	124	6	4,6	212	32	13,1	379	53	12,3	806
Honduras	150	13	8,0	50	4	7,4	718	59	7,6	994
Paraguay	337	46	12,0	1.083	15	1,4	1.346	0	0,0	2.827
Uruguay****	696	14	1,97	361	47	11,5	3.189	1.098	25,6	5.405

Fuentes: Armada Argentina (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia); Estado Mayor de la Armada, División de Política y Planeamiento Estratégico (Brasil); Dirección de Personal de la Armada de Chile (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador); Ministerio de Defensa (Guatemala); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: C-1 Recursos Humanos (Honduras); Comando de las Fuerzas Militares, Primer Departamento de Personal (Paraguay); Estado Mayor General de la Armada (Uruguay). Datos a diciembre de 2008. Los datos de Perú disponibles no están desagregados por Fuerza, por lo cual no figuran en la Tabla.

* En Ecuador, al grado de suboficial se refieren los grados de tripulantes en la Armada. Todo ello, y los soldados, conforman la tropa.

** Incluye personal administrativo.

***En el caso de Guatemala la categoría de suboficiales no se aplica. Por analogía, se toma la categoría de especialistas para el grado de suboficiales.

****En el caso de Uruguay, las categorías suboficial y tropa no se aplican. El personal subalterno se divide entre las categorías de marinero, cabos y suboficiales.

Guatemala, hasta no contar actualmente con mujeres oficiales en el caso de Bolivia, debido a que se encuentran bajo período de formación. En el caso de Guatemala, sólo dos mujeres son oficiales.

Según los datos obtenidos, Colombia, es el primer país en cantidad de mujeres oficiales, teniendo un porcentaje de participación del 15,5%. En el año 2004 y 2006, han sido graduadas respectivamente las primeras oficiales femeninas piloto comandante de avión, y piloto de helicóptero. En todos los casos, la tendencia muestra crecimiento, si se toma en cuenta que la aérea fue de las incorporaciones más recientes.

Como factor íntimamente relacionado con la cantidad de mujeres en las fuerzas armadas, cabe referenciar la existencia de cupos de ingresos a las es-

Tabla N° 7

Efectivos militares en la Fuerza Aérea según sexo

País	Oficiales			Suboficiales			Tropa			Total General
	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	% Mujeres	
Argentina	2.176	225	9,4	8.594	1.568	15,4	1.383	585	29,7	14.531
Bolivia	753	0	0,0	1.351	81	5,7	4.170	0	0,0	6.355
Brasil*	7.457			61.791						69.248
Chile	1.067	75	6,6	6.053	210	3,4	386	0	0,0	7.791
Colombia	1.656	304	15,5	2.780	178	6,0	9.616	0	0,0	14.534
Ecuador**	795	32	3,9	117	17	12,7	5.254	10	0,2	6.225
El Salvador***	214	12	5,3	187	0	0,0	227	60	20,9	700
Guatemala****	126	2	1,6	258	28	9,8	405	103	20,3	922
Honduras	200	14	6,5	300	23	7,1	566	2	0,4	1.105
Paraguay	333	23	6,5	861	11	1,3	58	0	0,0	1.286
Uruguay*****	463	46	9,0	239	13	5,2	1.787	445	19,9	2.993

Fuentes: Fuerza Aérea Argentina (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia); Ministerio de Defensa y Decreto N° 6.549 del 26/08/08 (Brasil); Dirección de Personal de la Fuerza Aérea de Chile (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador); Ministerio de Defensa (Guatemala); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; C-1 Recursos Humanos (Honduras); Comando de las Fuerzas Militares, Primer Departamento de Personal (Paraguay); Fuerza Aérea Uruguaya, Dirección de Relaciones Públicas (Uruguay). Datos a diciembre de 2008. Los datos de Perú disponibles no están desagregados por Fuerza, por lo cual no figuran en la Tabla.

* En Brasil, los datos de la cantidad de mujeres no están disponibles.

** En Ecuador, al grado de suboficial se refieren los grados de aerotécnicos en la Fuerza Aérea. Todo ello, y los soldados, conforman la tropa.

*** Incluye personal administrativo.

**** En el caso de Guatemala la categoría de suboficiales no se aplica. Por analogía, se toma la categoría de especialistas para el grado de suboficiales.

***** En el caso de Uruguay, las categorías suboficial y tropa no se aplican. La categoría de subalternos es conformada por suboficiales y tropa.

cuelas de formación. En Paraguay el ingreso femenino a la Academia Militar se encuentra limitado a un 20% de las vacantes totales para todas las especialidades. Caso similar es el de Chile, donde la cantidad de cupos disponibles para mujeres es menor en relación a los asignados para los hombres. Uruguay, a pesar de ser uno de los países con mayor cantidad de mujeres entre sus filas, también estipula cupos de ingresos que varían según las necesidades de cubrir las vacantes. Se han registrado cupos en el Ejército, particularmente en las Unidades Básicas (10%), Comandos de Brigada y Artillería (15%) y Comandos de Divisiones del Ejército (20%). Para la Armada, el cupo es de un 30%.

LOS TECHOS DE CRISTAL

En mayor o en menor medida todas las fuerzas armadas de los países de la región cuentan con presencia femenina entre sus filas. Es verdad que existen algunos espacios que permanecen cerrados y que a lo largo de la carrera muchas mujeres han encontrado un techo de cristal que no les permite ir más arriba: la participación-inclusión de la mujer en las fuerzas armadas constituye un desafío en el proceso de apertura y democratización de las instituciones armadas de los países de América Latina.

Analizar el proceso de inclusión de las mujeres a las fuerzas armadas es hablar también de los rubros y especialidades a los que pueden acceder. Las limitaciones y restricciones a la hora de optar por ciertas armas y servicios ilustran el grado de apertura, y la extensión o no de la política de inclusión. En este sentido, América Latina no es ajena a los debates internacionales actuales al respecto.

La existencia de diferenciaciones en relación a la presencia femenina guarda estrecha relación con el concepto de *tokenismo*, presente cuando se plantea la incorporación de la mujer como una verdadera inclusión, cuando en realidad ésta es aparente. Reflejo de ello, es la aparición en los medios masivos de comunicación acerca de los logros de las mujeres militares, dando la sensación de un avance en la igualdad de oportunidades, mientras que en la práctica las posibilidades de optar y avanzar en las mismas direcciones que el personal masculino no son equivalentes.

Acerca del acceso de las mujeres a las armas y servicios, en algunos países de la región esta limitación es parcial y se relaciona principalmente con las pautas de los ejércitos y las armadas: para las armas de infantería y caballería generalmente en la primera; y para la infantería de marina o especialidades como buzos y submarinistas en la segunda. Todas ellas, relacionadas con el debate acerca de la intervención de mujeres en posibles situaciones de combate directo, problemas de infraestructura (en las unidades navales), y capacidades físicas.

En Brasil, la única de las fuerzas que permite el acceso de las mujeres a armas de combate es la Aeronáutica, pero el arma Infantería se encuentra cerrada. Tanto la fuerza terrestre como la naval no admiten la participación de las mujeres en aquellas funciones consideradas de primera línea e intrínsecas a la formación militar. De manera similar, en Ecuador el acceso de las mujeres a las armas de combate de la fuerza aérea está restringido. En tanto que en la fuerza terrestre no pueden acceder a Infantería y Caballería Blindada del Ejército. En la fuerza naval, actualmente una mujer se encuentra realizando el curso de Infantería de Marina, en lo que promete

ser un caso testigo de la igualdad de oportunidades. La categoría de submarinistas, por el momento, permanece cerrada. En otros países, como en los casos de Argentina, Guatemala y Honduras, solamente la fuerza terrestre presenta restricciones al acceso de la mujer a ciertos rubros.

Colombia, Uruguay y Paraguay, a su vez, representan los únicos casos, entre los países estudiados, que permiten el acceso total de las mujeres a todos los rubros y especialidades de las fuerzas armadas. Sin embargo, en los últimos dos casos, la presencia femenina es restringida por la existencia de cupos para el ingreso que resultan en limitaciones para una participación equitativa. En Bolivia, el acceso total en el Ejército y Fuerza Aérea se ve opacado por la restricción de acceder a la Fuerza Naval.

Así, el proceso de incorporación de las mujeres, aunque ha presentado significativos avances en la apertura cualitativa de las instituciones castrenses, presenta diversos desafíos que corresponden a las posibilidades de un cambio significativo y profundo en la propia cultura de las sociedades, en las cuales las mujeres puedan ejercer funciones y actividades relacionadas a la fuerza física y el combate. Aparece aquí el tema de las autonomías institucionales, y las posibilidades de que las instituciones militares planteen ellas mismas cambios que afectan no sólo el quehacer institucional, sino los propios paradigmas de la carrera y de las imágenes del militar heroico que aún se guardan en el imaginario colectivo. Debates todos que van más allá de la incorporación de la mujer, sino que suponen planteamientos acerca de las misiones militares, las estructuras y las reformas a tono con las tendencias de los conflictos y de las políticas nacionales, que aún no se han producido en la generalidad de los países de la región.

La generación de políticas públicas claras y definidas desde el Poder Ejecutivo, y los marcos legales a cargo del Legislativo, marcando una conducción política que diseña e interviene en los espacios de autonomía institucional (sea en el ámbito militar o en otros sectores) es parte del camino de construcción institucional dentro del contexto de la democratización. En este marco, por ejemplo, destacan los casos de Chile y Argentina en el diseño e implementación de una política de equidad de género en el sector defensa. En ambos casos, se está estudiando la posibilidad de acceso de las mujeres a los rubros que actualmente se encuentran limitados a su entrada. Asimismo en Bolivia, en julio de 2009 se planteó a iniciativa del Ejecutivo un Segundo Seminario Internacional sobre la mujer en las fuerzas armadas, con el objetivo de afianzar la política de inclusión de la mujer (en estrecha relación con los propios mandatos de la nueva Constitución Política), y propiciar la apertura de la fuerza naval.

Tabla N° 8

Incorporación de la mujer en las especialidades de formación militar (oficiales)

Fuentes: Elaboración propia en base a la información obtenida a través de entrevistas a oficiales del Ejército y Ministerio de Defensa (Argentina); Memoria del Seminario Taller "Mujer y Fuerzas Armadas: Inclusión con Derechos" (La Paz: 2006) (Bolivia); sitios web de las fuerzas armadas (www.mar.mil.br, www.fab.mil.br, www.exercito.gov.br) (Brasil); Dirección de Personal del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (Chile); Ministerio de Defensa y Armada Nacional (Colombia); Chacón, Rosita. *Mujer Militar: su inclusión en las fuerzas armadas* (Quito: Publisesores 2008) (Ecuador); Unidad de Comunicaciones de Ministerio de Defensa (EL Salvador); Diagnóstico Género y Fuerzas Armadas (Ciudad de Guatemala: IEPADES, 2001) (Guatemala); Comandancia General de la Fuerza Aérea, Comandancia General de la Fuerza Naval y Jefatura del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Honduras (Honduras); Ley 1115 del Estatuto Militar (Paraguay); Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa (Perú); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional y Dirección de Relaciones Públicas de la Fuerza Aérea Uruguaya (Uruguay).

País	Nivel de acceso a las armas y especialidades		
	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
1. Argentina	Parcial	Total	Total
2. Bolivia	Total	No acceden	Total
3. Brasil	No acceden	No acceden	Parcial
4. Chile	Parcial	Parcial	Total
5. Colombia	Total	Total	Total
6. Ecuador	Parcial	Parcial	Parcial
7. El Salvador	Parcial	No acceden	Parcial
8. Guatemala	Parcial	Total	Total
9. Honduras	Parcial	Total	Total
10. Paraguay	Total	Total	Total
11. Perú	Parcial	Parcial	Parcial
12. Uruguay	Total	Total	Total

1. No accede a infantería y caballería en la fuerza terrestre.
3. No accede a la infantería y Taifeiro de primera clase.
4. No accede a la infantería y caballería blindada en la fuerza terrestre; a la infantería de marina y a las especialidades de material de la misma, submarinos, buceo táctico, buceo salvataje y faros en la fuerza naval.
6. No acceden a la infantería, caballería blindada y aviación de la fuerza terrestre; y a submarinistas y aviación en la naval. Tampoco a la infantería de aeronáutica, piloto de helicóptero, operaciones especiales, control de combate aeronáutico y oficial de enlace en la fuerza aérea.
7. No accede a las armas relacionadas al combate en la fuerza terrestre y aérea.
8. No accede a artillería, ingeniería y caballería en la fuerza terrestre.
9. No accede a artillería, infantería y caballería en la fuerza terrestre.
10. No accede a infantería, caballería y artillería en la fuerza terrestre. Submarinos, infantería, operaciones especiales y buceo y salvamento en la fuerza naval. Como piloto de combate, defensa aérea y operaciones especiales en la fuerza aérea.
11. No accede a artillería, infantería, caballería y servicios religiosos en la fuerza terrestre; a las especialidades de submarinistas, inteligencia y fuerza operaciones especiales en la fuerza naval; y a piloto de combate e inteligencia en la fuerza aérea.

La presencia de marcos normativos que respalden jurídicamente la incorporación de las mujeres es otro indicador de la apertura, en el sentido que ellos reflejan la existencia de debates políticos. La participación del Legislativo, en este sentido, es indicador de una política consensuada y de mayor impacto. El caso de Perú, por ejemplo, destaca por la participación del Congreso en la política de apertura. En 1996 la Ley N° 26.628 determinó la apertura a las mujeres de las escuelas de oficiales y suboficiales. En Ecuador, la incorporación fue también producto de una decisión del Congreso. En el resto de los países, la apertura tuvo mayor relación con decisiones del Ejecutivo e incluso, con decisiones internas de las Fuerzas.

Otros países no cuentan con normas específicas a nivel legislativo que regulen la presencia de la mujer; de alguna manera, ello se ha contrarrestado con resoluciones o reglas más puntuales, como ser las cuestiones referidas a las licencias por maternidad y lactancia. La labor de los Ministerios de Defensa y de los propios comandos de las fuerzas, ha sido intensa en algunos de los países de la región. El establecimiento de normas de discriminación positiva por determinados períodos, para garantizar la igualdad y la no discriminación, parece ser el elemento utilizado ante la resistencia cultural institucional.

En este sentido, una de las cuestiones que reviste especial importancia y es objeto de debate y de opiniones encontradas es el tema del embarazo. La gran mayoría de los países de la región prohíben que la mujer quede embarazada durante el período de formación militar. A la hora de incorporarse a las escuelas, ellas suelen firmar un contrato donde se comprometen a no quedar encintas. Muchas de las mujeres están de acuerdo con ello, argumentando que la maternidad es una cuestión de elección y no un accidente; y que si ellas han optado por la carrera militar la planificación familiar debe quedar postergada hasta que las condiciones profesionales e institucionales así lo permitan. Llamativo a este respecto es el caso de Argentina, que siguiendo la tendencia española en materia de legislación, establece en función de la Ley N° 26.061, que ninguna institución de formación puede expulsar o impedir el ingreso de mujeres embarazadas.² En estos casos, se habilita a las mujeres a continuar con su formación teórica hasta que el período de gestación lo permita, y se difiere a un momento posterior el tema de las pruebas físicas. El Ministerio de Defensa ha planteado también que la familia no es un asunto exclusivo de las mujeres, estableciendo la posibilidad de que los hombres también gocen de una licencia por paternidad.

En el proceso de entrevistas de esta investigación, gran parte de las entrevistadas han manifestado acuerdo en que haya normativas específicas que regulen los distintos aspectos relacionados a la maternidad, como ser horarios, licencias, amamantamiento, guardias, uniformes, entre otras cuestiones. Por otra parte, repudian que la condición de mujer-madre sea utilizada como pretexto de incapacidad para llevar adelante las labores que le son asignadas, al sostener que ello actúa en detrimento en la lucha por obtener igualdad de oportunidades basada en las capacidades y no en el género.

Otros temas que han sido objeto de legislación incluyen el control de las situaciones de violencia doméstica entre los familiares de los integrantes militares, y la expansión de jardines maternales en las guarniciones militares,

2 República Argentina, *Ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*, (Buenos Aires: Congreso de la Nación, 21 de octubre de 2005).

como en el caso de Argentina. En el caso de Bolivia, el Comando de Institutos Militares aprobó recientemente un reglamento que regula las relaciones entre los cadetes en el Colegio Militar del Ejército. Perú ha modificado la Ley del Régimen Disciplinario para incorporar las faltas de violación y acoso sexual, mientras se debate a nivel constitucional si el embarazo de las cadetes debe ser o no motivo de baja de la carrera militar.

Otros países, como Honduras y Guatemala sencillamente han modificado las leyes de personal para adecuar la presencia femenina. Por su parte Chile, ha desarrollado una política integral de participación de las mujeres en las fuerzas armadas, incorporándola a su Libro Blanco de la Defensa en el año 2005. Uruguay ha sido pionero en la región para uno de los temas tabú de la institución militar a nivel mundial: en 2009, y por un decreto del Ministerio de Defensa Nacional, estableció que la elección sexual de los postulantes a ingreso a las escuelas de formación de oficiales no es considerado causal de no aptitud.

Tabla Nº 9

Principales normativas en materia de género en las instituciones armadas

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos mencionados.

País y tema	
Argentina	Origen
Derogación de todo acto administrativo de las fuerzas armadas que prohíbe el acceso y/o permanencia en instituciones de educación militar para mujeres embarazadas, lactantes y/o con niños (Resolución 849, 28/08/06).	Ministerio de Defensa
Se instruye a los Jefes de las fuerzas armadas a fin de que dejen sin efecto las regulaciones vigentes que impongan como restricción a los requisitos de ingreso y/o permanencia dentro de las mismas, caracteres físicos o enfermedades con manifestaciones exclusivamente estéticas (Resolución 1.308, 30/11/06).	Ministerio de Defensa
Instruye a los Jefes para que revisen la normativa, reglamentación o criterios de ingreso vigentes a fin de que se dejen sin efecto la restricción de tener hijos para el ingreso a las fuerzas armadas o durante el transcurso de su permanencia en las mismas (Resolución 1.435, 28/12/06).	Ministerio de Defensa
Instruye a los Jefes de las fuerzas armadas a fin de que revisen la normativa, reglamentación o criterios de ingreso vigentes para la asignación de tareas de guardia, con el objeto de exceptuar de las mismas a las mujeres embarazadas o que se encuentren en período de lactancia (Resolución 113, 09/02/07).	Ministerio de Defensa
Acceso a la estructura escalafonaria de las fuerzas armadas, en igualdad de condiciones que el personal militar masculino (Resolución 216, 16/02/07).	Ministerio de Defensa
Derogación de la prohibición que existía en la Fuerza Aérea y en la Armada de contraer matrimonio entre el personal de diferentes jerarquías y de éstos con el personal de las fuerzas de seguridad (Resolución 1.352, 31/08/07).	Ministerio de Defensa
Derogación de las directivas existentes en la Fuerza Aérea y en el Ejército que recababan información sobre "situaciones regulares e irregulares de familia" (Resolución 74, 28/01/08).	Ministerio de Defensa
Plan Nacional de Aplicación de la Perspectiva de Género en el marco de la operaciones internacionales de mantenimiento de la paz (Resolución 1.226, 21/10/08).	Ministerio de Defensa

Bolivia	Origen
Reglamento de Damas y Caballeros Cadetes del Colegio Militar de Ejército (Código 10 – L, 2008).	Comando de Institutos Militares
Brasil	Origen
Creación del Cuerpo Auxiliar Femenino de la Reserva de Marina (Ley 6.807, 07/07/80).	Ejecutivo
Creación del Cuadro Complementar de Oficiales en el Ejército (Ley 7.831, 02/10/89).	Ejecutivo
Creación del Cuerpo Femenino de la Reserva de Aeronáutica (Ley 6.924, 29/06/81).	Ejecutivo
Reglamento Disciplinario de la Marina (Decreto 88.545, 26/07/83).	Ejecutivo
Reorganización de los Cuadros del Cuerpo Auxiliar Femenino de la Reserva de la Marina (Ley 7.622, 09/10/87).	Ejecutivo
Reglamento del Cuerpo Auxiliar Femenino de la Reserva de la Marina (Decreto 95.660, 25/01/88).	Ejecutivo
Reglamento Disciplinario de la Aeronáutica (Decreto 96.013, 06/05/88).	Ejecutivo
Reglamento del Cuadro Complementar de Oficiales del Ejército (R-41) (Decreto 98.314, 19/10/89.)	Ejecutivo
Define los efectivos de oficiales y plazas del Cuerpo Auxiliar Femenino de Reserva de la Marina (Ley 8.194, 25/06/91).	Ejecutivo
Estructuración de los cuerpos y cuadros de oficiales de la Marina (Ley 9.519, 26/11/97).	Ejecutivo
Reglamento Disciplinario del Ejército (R-4, Decreto 4.346, 26/08/02).	Ejecutivo
Chile	Origen
Ley que establece el sistema de salud de las fuerzas armadas (Ley 19.465, 26/07/96).	Legislativo
Política de participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas (Separata de actualización del Libro de defensa Nacional, marzo de 2005).	Ministerio de Defensa
Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325/2000 "Mujeres, Seguridad y Paz", (03/08/09).	Ejecutivo
Ecuador	Origen
Políticas con relación al ingreso del personal femenino a las fuerzas armadas (Orden General 43, 05/03/02).	Ejército
Integración de la mujer como personal de tropa de la Fuerza Terrestre (Directiva 02-2005 y 01-2006).	Ejército
Para normar la participación del personal militar femenino dentro de la Fuerza Aérea (Regulación 038-AE-3-O-05).	Fuerza Aérea
El Salvador	Origen
Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela Militar "Capitán General Gerardo Barrios" (Decreto Ejecutivo 91, de 06/09/2001).	Ejecutivo
Guatemala	Origen
Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (Decreto 72-90, 13/12/1990).	Legislativo

Honduras	Origen
Ley de Personal para Miembros de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 231-2005).	Legislativo
Paraguay	Origen
Decreto-Ley que deroga el inciso d) del art. 15 correspondiente al Decreto-Ley 14.222: que determina remuneraciones inferiores a la mujer por su rendimiento (Decreto-Ley 21.208, 09/07/75).	Legislativo
Estatuto del Personal Militar (Ley 1.115, 26/08/97).	Ejecutivo
Perú	Origen
Necesidad de licencia por maternidad y lactancia (Decreto 28/92, 23/01/92).	Legislativo
Ley de acceso de las mujeres a las escuelas de oficiales y suboficiales (Ley 26.628, 20/06/96).	Legislativo
Ley que propone el acceso de mujeres a la escuela nacional de marina mercante (Ley 27.134, 04/06/99).	Legislativo
Ley de descanso pre y post natal del personal femenino (Ley 28.308, 29/07/04).	Legislativo
Ley de situación militar del personal de oficiales (Ley 28.359, 13/10/04).	Legislativo
Ley que reconoce el derecho al voto de los integrantes de las fuerzas armadas y policía nacional (Ley 28.480, 30/03/05).	Ejecutivo
Ley del régimen disciplinario (Ley 29.131, 24/10/07).	Legislativo
Ley de ascensos de oficiales (Ley 29.108, 30/10/07).	Legislativo
Uruguay	Origen
Regulación de los efectivos y criterio de empleo del personal femenino (Directiva D.6-6, 02/05/97).	Legislativo
Habilita que cadetes de sexo femenino realicen los cursos y desarrollen luego la carrera militar en igualdad de condiciones con el personal de sexo masculino (Decreto 434/997, 11/09/97).	Comando General del Ejército
Ingreso de cadetes del sexo femenino a la Escuela Militar de Aeronáutica (Decreto 76/997 de 1997).	Ejecutivo
Reglamentación interna de autorización de noviazgo dentro de la Escuela Militar (2001).	Orden del Ejército
Modificativo sobre el ingreso a la Escuela Militar de Aeronáutica (Decreto 36/002, 30/01/02).	Ejecutivo
Modificación del Reglamento de los Tribunales de Honor de las Fuerzas Armadas, incluyéndose un artículo aplicable al Personal Superior Femenino (Decreto 164/002, 09/05/02).	Ejecutivo
Extiende el beneficio de la Ley N° 17.242 a las mujeres trabajadoras del sector público (Decreto 202/002, 05/06/02).	Ejecutivo
Modificación de los artículos que se citan del reglamento sobre condiciones de ingreso a la Escuela Militar (Decreto 309/007, 27/08/07).	Ejecutivo
Establece que la elección sexual de los postulantes a ingreso a las escuelas de formación de oficiales no será considerada causal de no aptitud (Decreto 216/009, 11/05/09).	Ejecutivo

La inclusión significó también afrontar temas sensibles tales como el acoso u otros delitos sexuales. Dos planos diferentes pueden distinguirse en este aspecto: uno que refiere a la normativa y a la regulación de la disciplina militar, que convive con la práctica cotidiana, los mecanismos establecidos para las denuncias, y la transparencia con la que pueden abordarse los casos. Como en otros aspectos sociales y culturales, la incorporación a las prácticas de las transformaciones normativas es un proceso de mediano y largo plazo, que hacia el futuro indicará o no la efectiva democratización de las instituciones militares. El reconocimiento de la posibilidad de comisión de delitos y la protección de los derechos humanos de la mujer –plasmado en las normativas- debe ser en este sentido analizado como la mínima obligación de las instituciones estatales, sin negar que a su alrededor se ubica mucho de la política “tokenista” a la que se hacía alusión en párrafos anteriores.

Respecto de la normativa, los delitos de carácter sexual son parte en general de los dos elementos más significativos que reglan la institución militar: los reglamentos disciplinarios, y los códigos de justicia.³

Las reformas penales y en materia disciplinaria se han producido en general en los últimos diez años; el acoso sexual suele ser catalogado como una falta grave e incluso gravísima. En algunos países se encuentra una referencia específica en la normativa militar:

- En *Argentina*, “Se considera falta grave: El militar que efectuar un requerimiento de carácter sexual, para sí o para un tercero, bajo la amenaza de causar a la víctima un daño relacionado con el servicio o su carrera.” Y como falta gravísima: “Acoso Sexual del Superior. El militar que, prevaliéndose de una situación de superioridad, efectuar un requerimiento de carácter sexual, para sí o para un tercero, bajo la amenaza de causar a la víctima un daño relacionado con el servicio o su carrera”. (Arts. 10 y 13 de la Ley 26.394, Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, 06/08/08).

³ Las garantías de anonimato a la hora de la denuncia aparece como uno de los puntos fundamentales para el cumplimiento efectivo de las normativas en las prácticas institucionales. En algunos países, las mujeres denunciantes no cuentan con dicha garantía, lo cual sumado a la falta de procedimientos y canales formales para la realización de denuncias, hace que los niveles de denuncias sean mínimos. Algunas fuerzas han tratado de innovar al respecto: en la Fuerza Aérea de Uruguay, por ejemplo, existe la posibilidad de realizar denuncias anónimas a través de un teléfono llamado “rojo”, que pertenece a una asistente social cuyo número es distribuido entre las mujeres de la fuerza para que la informen y denuncien casos de acoso. La eficacia e importancia de esta clase de mecanismos disminuye dados los riesgos de su poca institucionalización. Como otro ejemplo del tema, en Chile se plantean garantías de confidencialidad y el deber de investigar el caso para comprobar la culpabilidad del acusado. En entrevistas realizadas, se pudo constatar que los hechos fueron sancionados directamente, sin que hubiera conocimiento público acerca de quién era la víctima ni se ocasionara perjuicio a la misma.

- *Brasil* cita en su Código Penal Militar los delitos de violación y atentado violento al pudor (“Constreñir a alguien, mediante violencia o grave amenaza a presenciar, practicar o permitir que con él practique acto libidinoso diverso de la conjunción carnal”), así como otros relativos al uso de la violencia (Arts. 232, 233, 234, 236 del Código Penal Militar, Decreto-Ley 1.001 última reforma por Ley 9.764 del 17/12/98).
- El Reglamento de Disciplina Militar de *Ecuador* dice que “Es falta atentatoria contra la moral: Realizar insistente acoso sexual al personal militar, civil o familiar.” (Art. 67, Acuerdo Ministerial 831 - 07/08/98).
- En *Guatemala*, “Comete falta grave quien en el ejercicio de su cargo o grado apereciba a personal subalterno de afectar o favorecer sus derechos con el propósito de obtener favores sexuales.” (Art. 5, Reglamento de Sanciones Disciplinarias, Acuerdo Gubernativo 24-2005 - 24/01/05).
- El Código de *Honduras* pena cualquier delito, “si el delincuente abusó de la superioridad de su sexo en términos que el ofendido no pudiera defenderse.” (Art. 7 del Código Militar, Decreto 76-06, última reforma por Decreto 47 del 22/01/37).
- En *Perú*, “Son faltas gravísimas: Realizar insinuaciones indecorosas, proposiciones, gestos obscenos y/o usar términos de naturaleza o connotación sexual (verbales o escritos), que resulten insoportables y ofensivos para el agraviado. Valerse del cargo o grado para dar implícita o explícitamente un trato preferencial o beneficios a cambio de favores sexuales.” (Anexo III, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, 29.131 -09/11/07).
- En *Paraguay*, “El culpable de estupro violento será castigado con prisión militar de cinco a siete años, extensible hasta el máximo según las circunstancias del lugar y la calidad de la persona.”. Además, “El rapto violento de una mujer de cualquier estado que sea, será castigado con prisión militar que no exceda de cinco años” (Art. 287 y 289, del Código Penal Militar, Ley N° 843 - 19/12/1980).

La Resolución 1820 y la justicia militar

La Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de ONU

insta a adoptar medidas apropiadas para proteger a los civiles de todas las formas de violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, comprendiendo entre otras cosas, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar.

A través de los códigos de justicia penal militar o reglamentos disciplinarios, algunos de los sistemas de justicia militar de los países de la región tipifican los delitos o infracciones cometidos por su personal que involucren el hostigamiento o violación sexual. En otros países, la falta de legislación sobre este asunto genera cierto vacío legal; en los casos cuando un efectivo del cuerpo de paz es acusado por cometer algunos de estos delitos en el ejercicio de sus funciones y es repatriado a su país, el proceso judicial y la aplicación de las penas correspondientes puede quedar inconcluso.

Tómese en cuenta que en la mayoría de los países, la justicia militar se sustenta en la necesidad de juzgar “infracciones o delitos militares cometidos por militares en servicio”. Sin embargo, ello conlleva a uno de los principales debates que existen en la actualidad sobre la justicia militar, en el cual se cuestiona si es el fuero castrense, el espacio adecuado para juzgar delitos comunes como el hostigamiento y la violación sexual; o si los mismos deberían ser juzgados (no importa quién o cuándo los cometa) en los tribunales civiles.

Más allá de este debate, es necesario que cada país que contribuye con personal a las operaciones de paz, cuente con una normativa adecuada en esta materia: un paso básico de la adopción de medidas eficaces para prevenir y reaccionar frente a los actos de violencia sexual en los que el personal enviado a participar en operaciones de paz pueda verse involucrado.

En constante evolución, la legislación también se ha adecuando a la mayor presencia de la mujer en las escuelas de formación, guarniciones y cuarteles militares, incorporando regulaciones de similares características a las de cualquier otro campo laboral. Pese al avance positivo, es necesario nombrar que en la mayoría de los casos este cuerpo normativo carece de una perspectiva de género. Para afirmar el camino hacia una verdadera inclusión de la mujer, el debate y la revisión de estos marcos todavía constituye una asignatura pendiente.

Otro indicador que da cuenta del avance del proceso de incorporación de la mujer, se encuentra relacionado con la presencia de adaptaciones estructurales en las escuelas de formación y en las unidades militares, para que sean capaces de albergar mujeres. En este sentido, la mayoría de las escuelas y de las grandes unidades militares de los países han sido adecuadas para este fin. La construcción de baños y habitaciones exclusivos para las mujeres, la existencia de uniformes adaptados al cuerpo femenino, la incorporación de servicios de salud específico a las necesidades femeninas como ginecólogos, y la realización de cambios en la dieta alimentaria de los

cadetes, para establecer una alimentación acorde a las necesidades físicas de los hombres y mujeres, son algunos de los aspectos a ser considerados. Según la información recolectada, destacan Argentina y Chile como países que han realizado mayores cambios en la estructura de sus escuelas de formación para la entrada de la mujer.

El resto de los países considerados presentan realidades similares. La mayoría cuenta con avances en la creación de habitaciones y baños exclusivos, así como en la incorporación de servicios de salud e uniformes. El aspecto menos considerado parece ser la realización de cambios en la dieta alimentaria, pero que se compensa con la presencia de asesores de alimentación o nutricionistas.

Si bien estos cambios representan avances en el tratamiento de la mujer en el interior de las fuerzas armadas, hay que tener en cuenta que el logro de dichos beneficios fue en gran parte producto de las demandas de las propias mujeres, así como del paternalismo inicial de sus pares hombres. Es manifiesto que las adecuaciones llevadas adelante en los primeros momentos no reflejaban una política de incorporación definida con antelación. Como consecuencia, muchas de las carencias actuales, evidencian la ausencia de políticas integrales y transversales para con la mujer militar.

Algunos testimonios

“Lo que hacemos es que cada una lo mande arreglar o ajustar de acuerdo a sus medidas, pero algunas cosas no se pueden ajustar. Como el tiro del pantalón que nos queda más grande.”

(Entrevista realizada a una Subteniente de Artillería del Ejército de Honduras).

“Cuando llegué a mi unidad de destino, ni siquiera había un baño femenino en el local donde trabajaba. En caso de necesidad tenía que caminar por quince minutos hasta el baño femenino más cercano. Fuimos prohibidas de alojarnos junto con los oficiales solteros y fuimos obligadas a hospedarnos en un hotel junto con las familias de los oficiales transferidos a esta unidad. Nuestros uniformes fueron diseñados especialmente para el cuadro femenino, sin embargo no se mostraron nada prácticos al inicio. Y no podíamos usar espadas como todos los oficiales.”

(Entrevista realizada a una oficial del Cuadro femenino de Oficiales de la Aeronáutica de Brasil).

[La dieta] *“(…) es altamente rica en calorías, la desventaja para las mujeres radica en que los varones queman más calorías que las mujeres, entonces las damas tienden a engordar y para evitar aquello prefieren comer poco, lo que repercute en su rendimiento físico, ya sea por debilidad o en otros casos por exceso de peso.”*

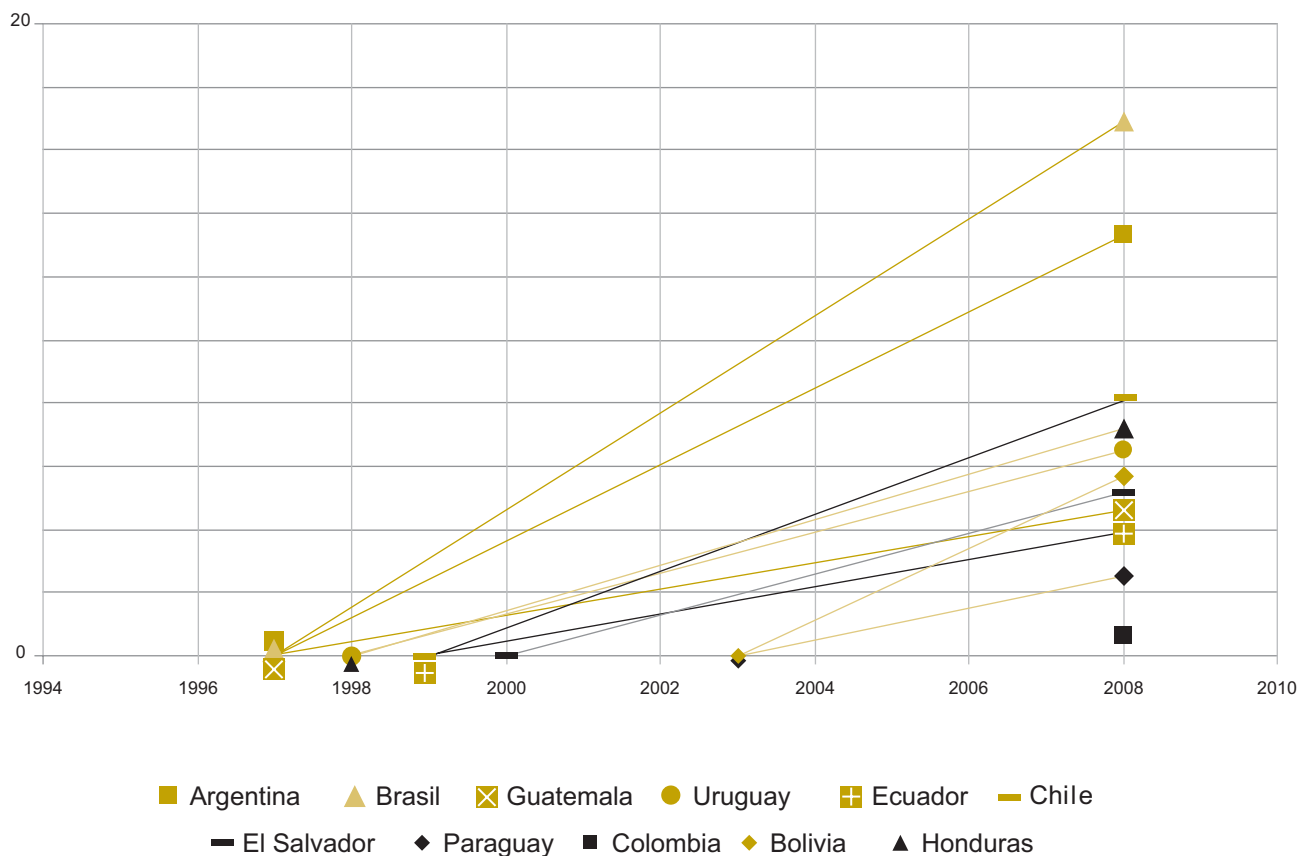
(Entrevista realizada a una oficial del Ejército de Bolivia).

EL FUTURO

El ingreso de la mujer a las fuerzas armadas es un fenómeno reciente en la región, y de características complejas, que recorren desde el grado de apertura del mundo militar hasta las motivaciones personales. Para analizar las posibilidades de cumplimiento de la Resolución 1325, debe tenerse en cuenta el diagnóstico actual y las proyecciones de futuro: las decisiones políticas nacionales encontrarán un punto ineludible en las realidades estructurales que rodean la presencia femenina en las fuerzas. Y entre estas circunstancias, una cantidad actual y futura de mujeres que depende también de un ingreso reciente, y de los años que harán falta para contar con ciertos puestos en la jerarquía militar.

Gráfico N° 2

Simulación de los niveles porcentuales de oficiales mujeres en la fuerza terrestre a partir del año de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a los años de ingreso de la mujer y cantidad de efectivos en porcentajes. En el caso de Bolivia se consideró la segunda fecha de incorporación de mujeres al Ejército.

Para ilustrar el punto de cuántas mujeres están hoy acercándose a la carrera militar, tomemos el ejemplo de los ejércitos, como fuerza en la que están abiertos desde hace mayor tiempo los ingresos de la mujer en todos los países considerados. Si se observa la cantidad de mujeres que han postulado e ingresado a la carrera militar por las escuelas matrices, a excepción de lo que aparece en los casos de Argentina y Brasil, la cantidad de mujeres que efectivamente logran acceder es proporcional a la cantidad de aquellas que postulan.

Tabla N° 10

Mujeres postulantes e ingresantes a las escuelas matrices de formación de la fuerza terrestre, año 2009

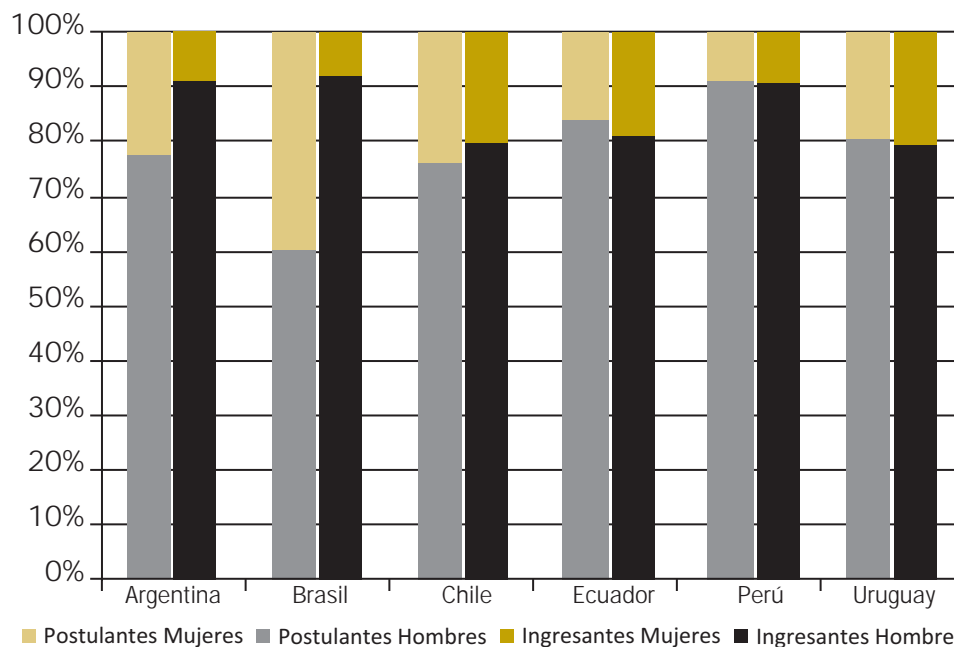
País	Fuerza Terrestre			
	Oficiales			
	Postulantes		Ingresantes	
	N°	% sobre total	N°	% sobre total
Argentina	141	22,5%	34	8,9%
Bolivia	En 2009 no se abrió el ingreso a la escuela militar para hombres ni mujeres.			
Brasil	2328	39,9%	47	7,9%
Chile	302	24%	41	20%
Ecuador	176	16,2%	30	18,8%
Perú	133	9,3%	28	9,3%
Uruguay	20	19,4%	15	20,3%

Fuentes: Dirección de Personal del Ejército de Argentina (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia); Centro de Comunicación Social del Ejército (Brasil); Dirección de Personal del Ejército de Chile (Chile); Ministerio de Defensa (Ecuador); Ministerio de Defensa, Dirección General de Recursos Humanos para la Defensa (Perú); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional (Uruguay).

En Guatemala, El Salvador, Honduras y Paraguay el ingreso se produce a través de una única escuela de formación para las tres fuerzas, por lo cual no se han incluido aquí los datos.

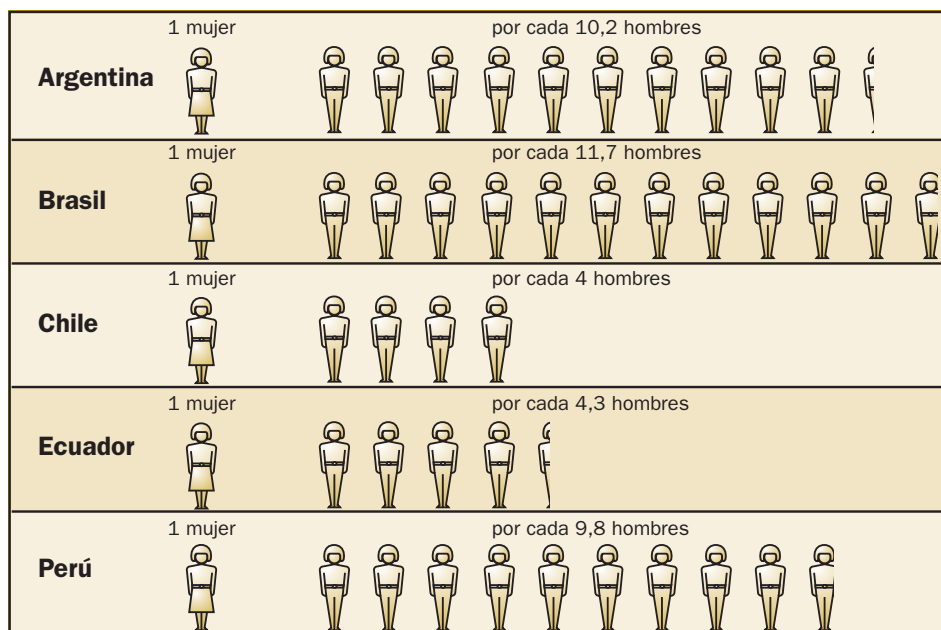
Gráfico N° 3

Porcentaje de hombres y mujeres postulantes e ingresantes a las escuelas matrices de formación de la fuerza terrestre, año 2009



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por las fuerzas armadas de los países considerados.

Tabla N° 11
Relación entre mujeres y hombres ingresantes al Ejército



Con respecto a los grados máximos a los que pueden aspirar las mujeres en la carrera militar, las oportunidades aún encuentran límites. Si bien se ha permitido el acceso a diversas ramas y especialidades, en algunos casos el impedimento a que accedan a las armas de combate supone una restricción práctica para llegar al grado máximo accedido. En Guatemala y Honduras, que no han abierto la participación femenina en los cuerpos de línea o de arma, el ascenso está limitado al grado de Coronel, grado máximo a que pueden acceder aquellos oficiales pertenecientes a los escalafones de servicio y apoyo.

En otros casos, si bien se permite el ascenso femenino a la máxima jerarquía militar, aparecen restricciones al acceso equitativo de algunas especialidades, armas y servicios de apoyo al combate, que restan las posibilidades de aquellas mujeres que deseen llegar a la cima de la pirámide jerárquica de la fuerza a que pertenecen. En Perú, por ejemplo, para acceder a los grados de General de División, Vicealmirante y Teniente General, son únicamente elegibles los oficiales de armas, sin embargo el acceso de las mujeres a las mismas es bastante limitado, una vez que pueden ingresar solamente en las especialidades de Ingeniería y Comunicaciones del Ejército, Guerra de superficie y Aviación naval en la Marina y Piloto de transporte en la Aeronáutica. Así, aunque formalmente las mujeres hayan sido incorporadas como personal de carrera, su participación dista aún de ser equitativa. Esta situación, se presenta como un denominador común en varios países de la región.

Otros países como Bolivia presentan otro tipo de contradicciones. Si bien

Tabla N° 12

Grado máximo al que acceden hombres y mujeres oficiales en las fuerzas armadas (cuerpo comando)

País	Fuerza Terrestre		Fuerza Naval		Fuerza Aérea	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina	Teniente General	Teniente General	Almirante	Almirante	Brigadier General	Brigadier General
Bolivia	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	No acceden	Gral. de Fuerza Aérea	Gral. de Fuerza Aérea
Brasil	General de Ejército	No acceden	Almirante de Esquadra	No acceden	Tte. Brigadeiro do Ar	Tte. Brigadeiro do Ar
Chile	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	Almirante	General del Aire	General del Aire
Colombia	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	Almirante	General	General
Ecuador	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	Almirante	General del Aire	General del Aire
El Salvador	General de División	General de División	Vicealmirante	No acceden	General de Aviación	General de Aviación
Guatemala	General de División	Coronel	Almirante	Capitán de Navío	General de División	Coronel
Honduras	General de División	Coronel	Almirante	Capitán de Navío	General de División	Coronel
Paraguay	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	Almirante	General de División	General de División
Perú	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	Almirante	General del Aire	General del Aire
Uruguay	General de Ejército	General de Ejército	Almirante	Almirante	General del Aire	General del Aire

Fuentes: Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea de Argentina (Argentina); Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación 1.405 (Bolivia); Sitios web de las tres fuerzas armadas (Brasil); Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (Chile); Ministerio de Defensa y Armada Nacional (Colombia); Ley de Personal de Fuerzas Armadas (Ecuador); Decreto 72 -90 y 476 del 30/11/1995 (El Salvador); Ley Constitutiva del Ejército (Guatemala); Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina (2008) (Honduras); Primer Departamento, Personal de Comando de las Fuerzas Militares (Paraguay); Dirección de Personal de Recursos Humanos para la Defensa, Ministerio de Defensa (Perú); Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Uruguay).

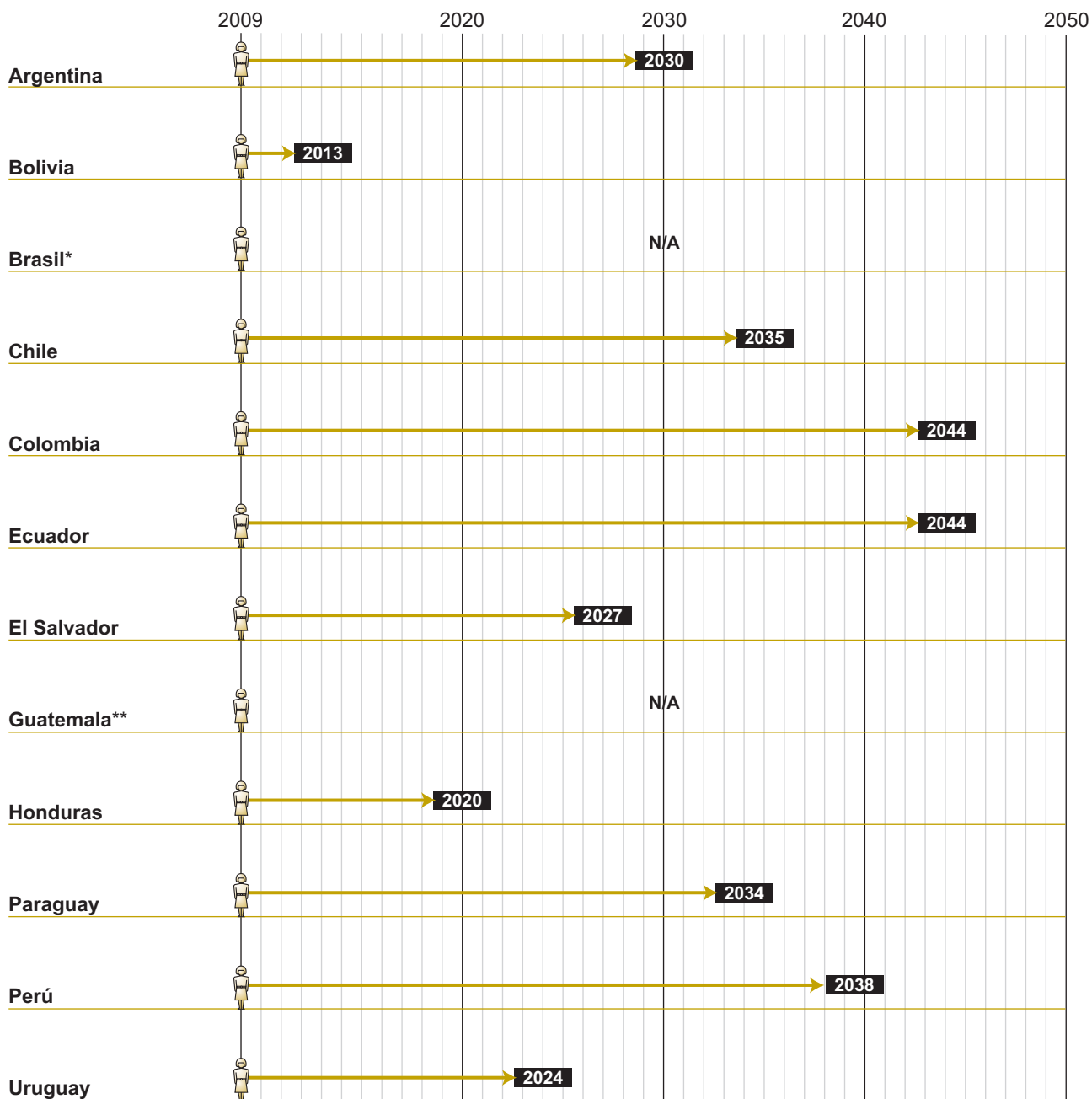
las mujeres pueden aspirar a alcanzar el máximo grado militar, el acceso de la mujer a la rama naval actualmente se encuentra cerrado, pudiendo únicamente acceder a través del servicio premilitar. Por su parte en la fuerza aérea, por el momento no hay oficiales mujeres. En el Ejército, las coroneles bolivianas, que fueron incorporadas durante la década del '70 están a pocos años de convertirse en oficiales generales. Es posible que algunas de ellas finalmente alcancen las más altas graduaciones de las fuerzas armadas de la región. Lo mismo podría suceder en otros países como Argentina, Paraguay y Uruguay.

¿Cuáles son entonces las verdaderas posibilidades que las mujeres latinoamericanas tienen para alcanzar el grado máximo de su jerarquía? ¿Cuánto puede esperarse que una mujer comande una fuerza?

La proyección estimativa de las oficiales del cuerpo comando de la fuerza terrestre, sobre la cantidad de años que la mujer deberá cumplir para alcanzar los grados máximos permitidos, ilustra esta cuestión. La estimativa realizada corresponde al criterio de antigüedad, debido a la dificultad que supone considerar todos los factores que influyen en el ascenso, tales como

Gráfico N° 4

Año estimado en que las mujeres alcanzarán la máxima jerarquía en la fuerza terrestre



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por las instituciones de los países considerados.

N/A: No aplica.

* No acceden al cuerpo comando.

** Ya han llegado al máximo que pueden aspirar.

Tabla N° 13

Proyección de ascensos de las mujeres oficiales del cuerpo comando (Fuerza Terrestre)

País	Mayor grado que detentan en la actualidad	Grado máximo al que accederían por el criterio de antigüedad	Cantidad de años para ascender a la máxima jerarquía permitida	Año estimado
Argentina	Teniente Primero	General de División	21	2030
Bolivia	Coronel	General de División	4	2013
Brasil	N/A	N/A	N/A	N/A
Chile	Teniente	General de Brigada	26	2035
Colombia	Subteniente	Mayor General	36	2044
Ecuador	Capitán	General de Ejército	35	2044
El Salvador	Subteniente	Coronel	27	2027
Guatemala	Coronel	Coronel	N/A	N/A
Honduras	Mayor	Coronel	11	2020
Paraguay	Subteniente	General de Brigada	28	2034
Perú	Teniente	General de División	29	2038
Uruguay	Teniente Primero	Coronel	17	2024

Fuentes: Elaboración propia en base a las leyes orgánicas de las fuerzas armadas de cada país y Dirección de Personal del Ejército Argentino (Argentina); Ministerio de Defensa (Bolivia), Centro de Comunicación Social del Ejército (Brasil); Dirección de Personal del Ejército de Chile (Chile); Ministerio de Defensa (Colombia); Dirección de Personal del Ejército (Ecuador); Ministerio de Defensa (El Salvador); Ministerio de Defensa (Guatemala); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: C-1 Recursos Humanos (Honduras); Comando de las Fuerzas Militares - Primer Departamento de Personal (Paraguay); Ministerio de Defensa (Perú); Departamento III del Estado Mayor del Ejército, Ejército Nacional (Uruguay). Datos a 2009.

N/A: No aplica.

las cuestiones referidas a calificaciones, aprobación de cursos, vacantes disponibles, méritos conseguidos y conducta.

La proyección realizada es relevante para poder analizar los años y desafíos que tienen por delante las mujeres en su carrera. En algunos casos, supondrá décadas antes que puedan liderar las fuerzas armadas de su país. Asimismo, el factor temporal no será el único que retrase el ascenso de la mujer a los grados máximos. Otros factores, también pueden ser determinantes: la existencia de juntas calificadoras compuestas exclusivamente por oficiales generales varones y el mantenimiento de ciertas especialidades y rubros cerrados o restringidos a las mujeres, sin lugar a dudas jugarán un importante papel.

Argentina:

El máximo grado al que pueden acceder en la fuerza es el de Teniente General. En la actualidad, detentan el grado de Teniente Primero y para alcanzar el grado de General de División según el criterio de antigüedad les restan 21 años más de carrera. A Teniente General ascenderán únicamente los Generales de División que sean nombrados para ocupar el cargo de Jefe del Estado Mayor General del Ejército.⁴

Bolivia:

Actualmente las mujeres oficiales del Ejército tienen el grado de Coronel. Ellas son parte de la primera promoción que ingresó en el año 1979. Dentro de cuatro años, las cinco mujeres presentes podrán convertirse en Generalas de División. Para aspirar al grado máximo de la fuerza (General de Ejército), las mujeres deben haber alcanzado el grado de General de División, y haberse desempeñado preferentemente como Jefe de Estado Mayor del Ejército, Inspector General del Ejército o Subsecretaria del Ministerio de Defensa.⁵

Brasil:

Las mujeres no pueden aspirar al grado máximo de la fuerza, que es el de General de Ejército, porque no ingresan a las armas de combate. Sin embargo, aquellas mujeres que realizan la carrera militar de ingenieras pueden aspirar al grado de General de División.

Chile:

El grado máximo de la fuerza es el de General de Ejército. Actualmente las oficiales más antiguas detentan el grado de Coronel, sin embargo ellas son las oficiales egresadas del Escalafón de Servicio Femenino Militar que abrió en el año 1974, cuyo grado máximo posible de alcanzar era precisamente el de Coronel. Para llegar al grado de General del Ejército, se debe

4 República Argentina, *Ley N° 19.101 para el Personal Militar*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 30 de junio de 1971).

5 República de Bolivia, *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación N° 1.405*, (La Paz: Congreso Nacional, 30 de diciembre de 1992).

considerar aquellas mujeres que ingresaron a los escalafones de las armas (Artilería, Ingenieros y Telecomunicaciones).

Las mujeres oficiales de arma ingresaron en el año 2003 y luego de cuatro años de formación egresaron en el 2006 como Alférez. Actualmente tienen el grado de Tenientes. Para lograr ser General de Brigada según el criterio de antigüedad deberán transcurrir unos 26 años, y otros tantos más para ser General de Ejército luego de haber sido nombradas General de División por el Comandante en Jefe de la fuerza.⁶

Colombia:

El grado máximo de la fuerza al que pueden aspirar es a General del Ejército, siempre y cuando provengan del cuerpo de las armas. El ingreso de las mujeres como oficiales a dicho cuerpo tuvo lugar recién en el año 2008. Actualmente tienen el grado de Subtenientes. Para alcanzar el grado de Mayor General, según el criterio de antigüedad deberán transcurrir 36 años de carrera.

Para el ascenso a General de Ejército, el gobierno nacional escogerá entre los Mayores Generales que cumplen con las condiciones determinadas por la ley.⁷

Ecuador:

En el año 2003, las mujeres egresaron de la escuela de formación con el grado de Subteniente de Servicios. Para alcanzar el grado máximo de General de Ejército le restan unos 35 años de carrera.⁸ Sus oportunidades son además reducidas debido a que no acceden a todas las especialidades de arma, pudiendo sólo optar por Ingeniería de Combate, Inteligencia Militar y Comunicaciones.

6 República de Chile, *DFL-1 Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas*, (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra, 27 de agosto de 1997).

7 República de Colombia, *Decreto N° 1790 de 2000 por medio del cual se modifica el decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares*, (Bogotá: Presidencia de la República, 14 de septiembre de 2000).

8 República de Ecuador, *R.O.5 Ley de Personal de las Fuerzas Armadas*, (Quito: Congreso Nacional 5 de enero de 2007).

El Salvador:

El grado máximo de la fuerza al que pueden aspirar las mujeres es General de División. En el año 2003 ingresaron las primeras mujeres a la escuela de oficiales y se graduaron en el 2006 como Subtenientes. Si consideramos el año de ingreso, para que ellas puedan alcanzar el grado máximo según el criterio de antigüedad que es Coronel de División, deberán transcurrir unos 27 años. Para ser promovidas a General de División, dependen del nombramiento del Poder Ejecutivo.⁹

Guatemala:

Las oficiales actuales tienen el grado de Coronel y solamente pueden llegar a este grado debido a que se encuentran en el área de servicios. Para que puedan aspirar a la mayor jerarquía militar (Generales) deben ser oficiales de arma.

Si hoy hubiera mujeres subtenientes de armas, para alcanzar al menos el grado de Coronel deberían transcurrir 24 años.¹⁰

Honduras:

El grado máximo al que la mujer puede acceder es a Coronel, incorporándose únicamente a través del Escalafón Material de Guerra. Hubo casos de mujeres con el grado de Coronel, pero ellas son consideradas históricas ya que fueron las primeras oficiales que se capacitaron en México y luego fueron incorporadas a las fuerzas. Actualmente, las mujeres han alcanzado el grado de Mayor y deberán transcurrir 11 años para convertirse en Coroneles.

Paraguay:

El grado máximo al que pueden aspirar las mujeres es a General del Ejército. En el año 2006, egresaron las primeras mujeres Subtenientes y lue-

9 República de El Salvador, *Decreto Legislativo N° 476 Ley de Carrera Militar*, (San Salvador: Asamblea Legislativa, 30 de noviembre de 1995).

10 República de Guatemala, *Reglamento de Ascensos en el Ejército de Guatemala- Acuerdo Gubernativo 210-05*, (Ciudad de Guatemala: Presidencia de la República, 16 de junio de 2005).

go de cuatro años (2010) serán Tenientes. Contabilizando desde la fecha de egreso, para lograr convertirse en General de Brigada, según el criterio de antigüedad, necesitarán unos 28 años de carrera y otros tantos para ascender al de General del Ejército.¹¹

Perú:

Actualmente las mujeres oficiales del Ejército tienen el grado de Tenientes. De acuerdo a la Reglamentación de la Ley de Ascensos a las Fuerzas Armadas¹², para alcanzar el grado máximo según el criterio de antigüedad de General de División tardarán unos 29 años. Es necesario aclarar que para que ellas lleguen a este grado, deben provenir del escalafón armas. Las mujeres solamente tienen acceso a las armas de Ingeniería y Comunicaciones, reduciéndose así las chances de ascender en la carrera militar.

Uruguay:

Las mujeres pueden aspirar al grado máximo de la fuerza que es General de Ejército. Su primer ingreso a la Escuela Militar tiene lugar en el año 1998, egresando en el 2002 como Alférez. En el año 2007, llegaron a ser Tenientes Primeros y dentro de los próximos dos alcanzarán el grado de Capitán (2011). Le faltarán unos 13 años más de carrera para convertirse en Coroneles, según el criterio de antigüedad.

Una vez Coroneles, las mujeres podrán ascender al grado de General y General del Ejército por selección del Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado.¹³

11 República de Paraguay, *Ley N° 1.115- Estatuto del Personal Militar*, (Asunción: Congreso de la Nación, 26 de agosto de 1997).

12 República de Perú, *Ley N° 29.404*, (Lima: Congreso de la República, 9 de septiembre de 2009).

13 República Oriental del Uruguay, *Ley N° 15.688 Ejército Nacional*, (Montevideo: Consejo de Estado, 17 de enero de 1985); *Decreto-Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas 14.157*, (Montevideo: Consejo de Estado, 21 de febrero de 1974), modificada por la Ley 15.808 de 7 de abril de 1986.

CAPÍTULO 2: LA MUJER EN LAS POLICÍAS

La presencia de la mujer en las instituciones de seguridad pública en los países de América Latina, es producto de un proceso de incorporación paulatino y sostenido, al calor de la conformación de las instituciones policiales nacionales. Las características propias del trabajo policial llevaron a incorporar a la mujer bajo una perspectiva funcional, para desempeñar labores relacionadas con la atención de problemáticas sociales, de ayuda a otras mujeres, niños y ancianos. Subyacía la convicción de que la mujer policía podía tener un acercamiento y trato especial con la comunidad, por la construcción de un rol de género conciliador y protector.

Las primeras incorporaciones femeninas se formularon a partir de la creación de cuerpos separados: brigadas, destacamentos o cuerpos auxiliares femeninos, que con el transcurso de los años se fueron disolviendo y fusionando en un único cuerpo policial como se conoce hoy en día. Algunos países incursionaron en la incorporación femenina a partir de experiencias iniciales en un país vecino, o con experiencias piloto aplicadas a nivel nacional.

En la policía el proceso de integración y de asimilación de la mujer presenta avances diferentes a los que se observan en las fuerzas armadas: mayor cantidad proporcional de personal femenino, accesos más equitativos a especialidades profesionales propias, adecuaciones logísticas en las escuelas de formación y a simple vista menos barreras en materia de ascensos para ocupar puestos de toma de decisión. Y es que, aún cuando las policías de la región experimentaron el peso de la militarización histórica en nuestros países hasta hace pocas décadas, y cuando el imaginario social y político puede tender a asociarlas, las fuerzas policiales y militares tienen características distintivas. Estas se expresan en ámbitos como las misiones asignadas, la formación, el equipamiento, las doctrinas, y también, en la consideración de la inclusión de mujeres.

Ello no quita que, sin embargo, y al igual que en otros ámbitos laborales, en las instituciones policiales de la región coexistan espacios ganados con otros que se resisten al avance de la mujer: aspectos relacionados con cupos de ingreso, situaciones de discriminación, problemáticas de hostigamiento, son algunas de las cuestiones pendientes para que las instituciones policiales apliquen el enfoque de género de lleno en su desarrollo y funcionamiento.

LAS FUERZAS POLICIALES O DE SEGURIDAD PÚBLICA

Las estructuras de seguridad pública en la mayoría de los países analizados en este estudio están organizadas de manera unitaria: una fuerza policial única y de carácter nacional, dependiente de un Ministerio del Interior, de Gobernación o de Seguridad Pública. Algunos países (Argentina, Brasil y Chile), presentan una estructura distinta y más compleja.

En el caso de *Chile*, el país cuenta con dos fuerzas policiales: la *Policía de Investigaciones*, cuya misión es investigar delitos de acuerdo a lo que dictamine el Ministerio Público; y *Carabineros*, encargado de mantener la seguridad en la comunidad a través de acciones preventivas. A septiembre de 2009, ambas instituciones dependían tanto del Ministerio de Defensa como del Ministerio del Interior. El proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio de Defensa, en espera de aprobación a fines de ese año, modifica la estructura orgánica de este organismo y migra las policías definitivamente al Ministerio del Interior. Éste último, también en proceso de reestructuración, crearía una Subsecretaría de Seguridad Pública de la cual dependerían las policías.

En *Brasil* el sistema de seguridad pública presenta un alto grado de complejidad en comparación con otros vecinos latinoamericanos. Las particularidades se refieren al propio sistema federativo, que confiere una considerable autonomía a las instituciones estatales, y a la gran cantidad de órganos de policías, cada uno con distintas funciones y administraciones. Existe así una división que distingue las siguientes fuerzas policiales:¹

- La *Policía Federal*, tiene responsabilidad sobre los crímenes que traspasan los límites estatales o que por su propia definición son considerados crímenes federales, aquellos cometidos por autoridades nacionales o que amenacen el Estado como un todo como el tráfico de drogas o de personas.
- La *Policía Civil*, cuya función es la organización de todo el sistema de seguridad del país.

1 República Federativa do Brasil, *Constitución de la República Federativa del Brasil*, (Brasilia: Asamblea Nacional Constituyente, 5 de octubre de 1988).

- La *Policía Militar*, que es responsable por las acciones ostensivas y preventivas, y que comprenden un cuerpo militarizado. Son fuerzas auxiliares y reservas del Ejército, siendo subordinadas a los gobiernos estatales y del Distrito Federal. La Policía Militar es dirigida por un Comandante General de la Policía Militar, nombrado por cada gobierno estatal y aprobado por el Comando del Ejército.
- El *Cuerpo de Bomberos*, encargado de las actividades de defensa civil. La mayoría son militares y así como las policías militares, constituyen fuerzas auxiliares y reserva del Ejército, subordinándose a los gobernadores de cada Estado y del Distrito Federal.
- La *Policía Rodoviaria Federal*, que está destinada al patrullaje de las carreteras federales; y la *Policía Ferroviaria Federal*, a las ferrovías federales.
- Las *Guardias Municipales*, que según la constitución pueden ser creadas en el ámbito de los municipios y son destinadas principalmente a la protección de los bienes, servicios e instalaciones públicas. En Brasil existen aproximadamente 200 guardias municipales que se concentran en la región Sudeste, particularmente en el Estado de San Paulo.²

En el caso de *Argentina*, el sector de seguridad pública está compuesto por cuatro tipos distintos de fuerzas que operan a nivel federal:

- La *Policía Federal Argentina*, cuya función principal es actuar como policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias que componen el país y la Capital de la Nación dentro de la jurisdicción del Gobierno de la Nación.³
- La *Gendarmería Nacional*, que es una fuerza de seguridad militarizada e intermedia, con tres ámbitos de competencia: policía de seguridad y judicial en el fuero federal; prevención y represión de las infracciones de acuerdo a las leyes y decretos especiales, policía de seguridad en la vigilancia de fronteras.⁴
- La *Prefectura Naval Argentina*, que es una fuerza civil policial. Tiene competencia para actuar en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables, puertos y lugares que se determinen.⁵

2 Ministério da Justiça do Brasil, *Perfil das Organizações de Segurança Pública*, (Brasilia: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006).

3 República Argentina, *Decreto Ley N° 333/58 (Actualizada según Decreto N° 1066/2004) Ley Orgánica de la Policía Federal*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 30 de enero de 1958).

4 República Argentina, *Ley N° 19.349 Orgánica de Gendarmería Nacional*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 10 de enero de 1972), art. 1.

5 República Argentina, *Ley N° 18.398 - Ley General de la Prefectura Naval Argentina*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 28 de octubre de 1969).

- La *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el servicio de policía de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial nacional.⁶

Cada provincia argentina tiene, a su vez, una policía provincial que depende de la Gobernación. El sistema está organizado por una Ley de Seguridad Interior (N° 24.059 del 6 de enero de 1992), que regula la relación entre nación y provincias en esta materia, y la estructura y competencias de los órganos del sistema.

Tabla N° 1

Fuerzas policiales y de seguridad según país

País	Fuerza Policial	Dependencia Orgánica
Argentina	Policía Federal Argentina	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
	Gendarmería Nacional	
	Prefectura Naval Argentina	
	Policía de Seguridad Aeroportuaria	
Bolivia	Policía Nacional	Ministerio de Gobierno
Brasil	Policía Federal	Ministerio de la Justicia
	Policía Civil	Dependencia Estadual
	Policía Militar	Dependencia Estadual
	Cuerpo de Bomberos	Dependencia Estadual
	Guardias Municipales	Dependencia Municipal
Chile	Policía de Carabineros	Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior
	Policía de Investigaciones	Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior
Ecuador	Policía Nacional de Ecuador	Ministerio de Gobierno y Policía
El Salvador	Policía Nacional Civil	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
Guatemala	Policía Nacional Civil	Ministerio de Gobernación
Honduras	Policía Nacional	Secretaría de Seguridad
Paraguay	Policía Nacional del Paraguay	Ministerio del Interior
Perú	Policía Nacional del Perú	Ministerio del Interior
Uruguay	Policía Nacional	Ministerio del Interior

Fuente: Elaboración propia en base a los portales web de las instituciones mencionadas.

En El Salvador, Honduras y Guatemala, los actuales cuerpos de policía surgieron a partir de la reestructuración de las políticas de seguridad interna que supuso el proceso de pacificación de los '90. En los tres casos, las reformas tendieron a redefinir el concepto de seguridad, separando la función policial del ámbito militar y creando nuevas condiciones de profesionalismo policial. En *El Salvador*, tras los Acuerdos de Paz de 1992, los tres cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacien-

6 República Argentina, *Ley N° 21.521- Creación de la Policía Aeronáutica*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 7 de febrero de 1977); *Decreto 145/2005- Policía de Seguridad Aeroportuaria*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 23 de febrero de 2005).

da) se unificaron en la *Policía Nacional Civil*. En *Honduras*, en 1998 se separó la institución policial de las fuerzas armadas así como las funciones de defensa y seguridad. La Dirección de Investigación Criminal (DIC), ahora Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) y la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP) fueron unificadas para dar paso a la *Policía Nacional Civil*. En *Guatemala*, por los Acuerdos de Paz de 1996 la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda desaparecieron para dar paso a la *Policía Nacional Civil*. En el marco de este proceso se planteó también la disolución de fuerzas policiales de carácter militarizado, tales como las Patrullas de Autodefensa Civil y la policía militar que habían sido en diversas ocasiones utilizadas con fines represivos y de lucha contra-subversiva.⁷

LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER A LAS FUERZAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

La creación de cuerpos especialmente compuestos por mujeres asignados para tareas que implicaban el contacto directo con la sociedad, fue el denominador común en la mayoría de los países. A diferencia de las primeras incorporaciones como oficiales de carrera a las instituciones armadas, el proceso de incorporación de la mujer a la carrera policial fue mucho más lento y planificado.

En *Argentina*, la Escuela de Cadetes de la Policía Federal recibió por primera vez a las mujeres en 1978 y las incorporó a la institución a través de denominado Escalafón Femenino del Agrupamiento de Apoyo. La necesidad de adecuarse a las disposiciones de la Constitución Nacional fue el principal motivo que llevó a la eliminación del Escalafón Femenino en el 2001. A fin de garantizar una efectiva incorporación y desempeño de la mujer, estas modificaciones fueron recogidas en la propia ley de personal y su reglamentación.⁸ La Gendarmería Nacional recibe a las mujeres suboficiales desde 1992, pero el ingreso para *oficiales* data de épocas bien recientes (2007): la primera promoción de mujeres oficiales gendarmes es de fines de 2009. Prefectura Naval, por su parte, abrió el ingreso femenino en ambos niveles a partir del 2000, cuando de manera similar a la Policía Federal eliminó el escalafón femenino en su reglamentación interna.⁹

7 Gabriel Aguilera Peralta, “*Guatemala. Democratización y Reforma del Sector Seguridad*”, (Ponencia presentada en la XXVII Asamblea de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, 2006).

8 República Argentina, *Decreto Nacional N° 1.613/01 - Elimínase del Agrupamiento Apoyo el Escalafón Femenino, cuyo personal será transferido a los restantes, de conformidad con las respectivas especialidades. Procedimiento para la fusión escalafonaria*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 10 de diciembre de 2001).

9 República Argentina, *Decreto Nacional N° 1217/00- Modificación de la reglamentación de la Ley de la Prefectura Naval Argentina*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 22 de diciembre de 2000).

Escuela de Carabineros de Chile forma a las primeras oficiales

En 1908 se creó la Escuela de Carabineros de Chile. Su prestigio regional como escuela de formación policial llevó a que alumnos de procedencias diversas acudieran para profesionalizarse.

A mediados de la década del '70, la Escuela lanzó una convocatoria para formar a mujeres provenientes de distintos países de la región, firmando numerosos convenios con países de la Región Andina y Centroamérica. Fue así que las primeras promociones de mujeres policías de Bolivia, Ecuador y Honduras, entre otras, realizaron un curso de dos años de duración y se convirtieron en las primeras oficiales de policía en sus respectivos países.

En noviembre de 1998, una destacada coronela fue ascendida a General de Carabineros, convirtiéndose en la primera mujer General de un cuerpo policial en América Latina.

Fuentes: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La Mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009); Carabineros de Chile, *La Mujer en Carabineros*, <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=118>

En el caso de *Bolivia*, en 1973 se creó la Brigada Femenina de la Policía Nacional para conformar una unidad operativa de carácter preventivo y auxiliar. Las guardias femeninas tenían a su cargo los casos de menores, policía escolar, colaboraban con el tránsito y en casos ligados al narcotráfico y delincuencia juvenil. En 1977, la institución lanzó una convocatoria a jóvenes señoritas para formarse en la Escuela de Carabineros de Chile, pero con la ruptura de relaciones con ese país, las dos jóvenes seleccionadas regresaron al país. En 1979 la Academia de Policías convocó por primera vez a las damas para formarse como cadetes; este ingreso fue sin embargo cerrado en 1986, reabriéndose recién en 1999 en un proceso similar al ocurrido con las fuerzas armadas.

Desde el año 1939, *Chile* cuenta con mujeres egresadas como detectives de la Escuela de Investigaciones Policiales. Sin embargo, hay antecedentes que datan de finales del siglo XIX cuando ellas comenzaron a realizar tareas de telefonistas y agentes de la Sección de Pesquisas y luego de Seguridad, versión previa a la creación definitiva de la Policía de Investigaciones.¹⁰ La institución abrió la formación para las mujeres interesadas en convertirse en suboficiales en el 2003. Con respecto a Carabineros, desde inicios de la década del '60 se incluyó a las mujeres en el cuerpo de suboficiales y a mediados de la década siguiente en el de oficiales. En 1962 se abrió el primer curso de Brigadieres, creado para abordar temas tales como el abandono infantil u otros temas asociados a la familia, y en 1974 se instituyó el Escalafón Femenino de Nom-

10 Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Integración de Mujeres a la Policía de Investigaciones*, (Santiago de Chile: Policía de Investigaciones, 2008).

bramiento Supremo e Institucional. No obstante la formación profesional a la que logró acceder tempranamente la mujer en las instituciones policiales, ellas fueron inicialmente asignadas a las funciones de apoyo.

Tabla N° 2

Año de incorporación de la mujer a las fuerzas policiales como oficiales

Fuentes: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Nota D.D. N 6144/09 (Argentina); Comando General de la Policía (Bolivia); Secretaría Nacional de Segurança Pública (Brasil); Dirección de Personal Policía de investigaciones y Dirección de Personal de Carabineros (Chile); Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador (Ecuador); Policía Nacional Civil (El Salvador); Dirección General de la Policía Nacional Civil, Sub dirección General de Personal (Guatemala); Secretaría de Seguridad (Honduras); Dirección de Planificación y Operaciones de la Comandancia de la Policía Nacional (Paraguay); Ministerio del Interior (Perú) y Ministerio del Interior (Uruguay).

País	Año
Argentina (Policía Federal Argentina)	1978
Argentina (Gendarmería Nacional)	2007
Argentina (Prefectura Naval)	2000
Bolivia	1979 -1986/ 1999
Brasil (Policía Militar de Sao Paulo) ¹¹	1955
Chile (Policía de Investigaciones)	1939
Chile (Carabineros)	1962
Ecuador	1977
El Salvador	1993
Honduras	1977
Guatemala	1997
Paraguay	1992
Perú	1992
Uruguay	1971

En *Ecuador* tres mujeres fueron seleccionadas en 1977 para realizar un curso de dos años en la Escuela de Carabineros, egresando como Subtenientes y convirtiéndose en las primeras mujeres oficiales de Ecuador. El único referente de formación hasta esa fecha, era un grupo de mujeres que en 1975 realizó el primer Curso Mixto de Investigación Criminal en el Regimiento de Quito para incorporarse en el Servicio de Investigación Criminal de Pichincha como las primeras mujeres policías de línea, sin embargo, este curso no les ofrecía la oficialidad.

El Salvador, por su parte, admitió mujeres en la Academia Nacional de Seguridad Pública desde 1993. Esta institución de formación fue creada de manera simultánea a la Policía Nacional Civil como consecuencia de los Acuerdos de Paz de 1992. Desde entonces se fomenta la participación activa de la mujer en la carrera policial a través de diferentes campañas informativas.

En *Guatemala*, la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC) abrió en 1997 las puertas para ofrecer la carrera policial a hombres y mujeres, tras la

¹¹ En Brasil la Policía Militar es el único cuerpo policial que participa en operaciones de paz de Naciones Unidas. Las Policías Militares del Distrito Federal, Goiás y São Paulo son las que más personal han contribuido a dichas operaciones.

desestructuración de la antigua institución. Sin embargo, la mujer participa en las fuerzas policiales desde décadas atrás: a 2008, revistaban en la fuerza 118 mujeres con más de 20 años de antigüedad.

También en *Honduras* la graduación de la primera promoción de mujeres oficiales de policía fue en Chile. En la década del '70 la FUSEP firmó un convenio con Carabineros de Chile y ésta institución formó a las primeras cuatro mujeres hondureñas aspirantes a oficiales de policía, convocadas a través de concurso público en medios de comunicación masiva. Las jóvenes culminaron con éxito su capacitación en 1978 y retornaron al país como las primeras oficiales de policía. Sin embargo, formalmente el antecedente de las primeras mujeres sería previo debido a la particularidad de que la policía hondureña era una rama de las fuerzas armadas en aquel momento. Ello permitió que dos Tenientes Militares de Sanidad integrantes de la primera cohorte de mujeres oficiales militares del cuerpo profesional, fueran trasladadas al servicio policial convirtiéndose al mismo tiempo en las primeras mujeres oficiales de la institución.¹² Por otro lado, habría que esperar hasta el 2001 para que ellas fuesen finalmente admitidas a la suboficialidad.

En el caso de *Paraguay*, el ingreso de las mujeres a la Escuela de Suboficiales data del año 1990 y se extiende hasta 1996. En 2006 fue creada la Filial N° 10 "Área de Seguridad Urbana", y las puertas para ingresar a este cuerpo fueron nuevamente abiertas. A partir de 1992 con la promulgación de la nueva Constitución Nacional la mujer pasó a integrarse como oficial ganando un nuevo espacio profesional.

La incorporación de mujeres en *Perú* encuentra sus antecedentes en las tres fuerzas policiales (Policía de Investigaciones, Guardia Civil y Guardia Republicana) con las que el país contaba antes de que se creara la actual Policía Nacional del Perú (PNP) en 1988. En 1955, la Policía de Investigaciones admitió mujeres para facilitar la investigación de casos en los que contar con una mujer podría facilitar la obtención de información o en los que se requería el contacto directo con otras mujeres como en los interrogatorios. La Guardia Civil permitió su acceso en 1977, para roles relacionados con la prevención de actos cometidos por menores de edad, apoyar las operaciones de tránsito, turismo y otras similares. En la Guardia Republicana, la mujer ingresó en 1984 para participar en el registro y revisión de personas al ingreso y salida de las instituciones en los que esta fuerza debía proveer seguridad. En el año 1991, como parte de una prueba piloto la Escuela de Oficiales de la PNP hizo una convocatoria a cadetes, pero dirigido a mujeres suboficiales. A partir de esta primera práctica, las siguientes convocatorias fueron abiertas al público femenino en general.

12 Las dos oficiales llegaron a ocupar, una después de otra, el cargo de Directora de la Policía Auxiliar Femenina entre los años 1977 y 1982.

Acciones para integrar a la mujer en las instituciones policiales

El Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe se reúne periódicamente desde 1998 con el fin de “Contribuir al fortalecimiento del proceso regional de modernización y desarrollo que impulsan las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe para la incorporación de la perspectiva de género, en el ámbito interno y en la prestación de servicios”. A partir del intercambio de experiencias y debate, hombres y mujeres delegados de las jefaturas de las fuerzas policiales de diversos países se congregan para acercarle a la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México y el Caribe propuestas relacionadas con la participación, capacitación y formación de la mujer en el ámbito policial. En el octavo encuentro (2008) algunos de los principales ejes de debate fueron la identificación y eliminación de barreras para el ingreso y ascenso de mujeres; el desarrollo de encuentros de las Academias de Policía para homologar los programas de formación en materia de género y la creación de bases de datos estadísticas desagregadas por sexo, grados, cargos, nivel académico y edad del personal femenino de las diferentes instituciones policiales.¹

En el ámbito del Mercosur, en mayo de 2009 tuvo lugar en Paraguay la XXI Reunión Especializada de Mujeres y una de las mesas de trabajo contempló el tema de la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Públicas. Las delegaciones participantes destacaron que los ascensos, la interrupción de carreras por motivos de maternidad y las barreras en el acceso por razones de raza, orientación sexual, no son sólo aspectos que deben atenderse en la promoción de políticas de incorporación: la participación de las mujeres en las instituciones policiales y armadas permite modificar su carácter belicista, eliminar barreras de género y superar todo tipo de exclusiones, coadyuvando a los procesos de paz.²

Fuentes:

1. Cooperación Técnica Alemana, *Resolución del V Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica y Caribe*, (Honduras: GZI, 28-30 de julio de 2004), http://www.gtzgenero.org.ni/_publicacion/RESOLUCIONES%20V%20ENCUENTRO.pdf (accedido en julio).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mujeres Policia de la región evalúan avances y limitaciones en tema de género*, (Nicaragua: PNUD, 17 de septiembre de 2008), <http://www.undp.org.ni/noticias/403> (accedido en julio).

2. Consejo Nacional de la Mujer, *XXI Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR*, (Argentina: MERCOSUR/REM/FCCP/ACTA N° 01/09, 28-29 de mayo de 2009), http://www.cnm.gov.ar/Cartelera/ActaFinal_XXI_REM_%2009_06_09.pdf, (accedido en julio).

En *Uruguay*, en 1931 se creó el Escalafón Femenino y se incorporaron mujeres como personal subalterno. Como oficiales, recién se incorporaron en 1971 cuando ingresaron a la Escuela Nacional de Policía. Las egresadas conformaban una unidad policial autónoma que estaba a cargo de una mujer, y concentraba a todas las mujeres policías de la capital del país; esto implicaba que no podían ser asignadas a otras áreas de la institución. Su labor estaba concentrada en las problemáticas relacionados con mujeres, niños, niñas y adolescentes. No es sino hasta 1988, que el cuerpo de Policía Femenina se disuelve y las mujeres se comienzan a incorporar a todas las comisarías.

De manera similar a las fuerzas armadas, la creación de un marco normativo especial para la cuestión de género en las fuerzas policiales es un aspecto fundamental. Este determina, de cierto modo, las características que ha adquirido el proceso de incorporación de la mujer a estos espacios. Son pocos los países que cuentan con una ley o norma emitida por el Legislativo, que regule la incorporación de mujeres a las policías. Esto podría significar, que en la mayoría de los casos, la inserción femenina se ha desarrollado en marcos institucionales internos y que dicha inserción se ha dado de manera más natural y progresiva por las características propias del quehacer policial.

Entre los pocos casos que se ha identificado una ley que da origen a la participación de la mujer en la policía a través de un cuerpo femenino, se encuentra Brasil. En 1955, el Decreto N° 24.548 del estado de Sao Pablo crea el *Corpo de Policiamento Especial Feminino*, el cual es considerando uno de los primeros antecedentes de la policía femenina en el país. De la misma manera, en Uruguay la Ley N° 13.835 de 1970 regula la creación de la Policía Femenina.

Destacables son las iniciativas emprendidas por Chile, Guatemala, Honduras y Perú que han creado espacios institucionales para implementar y monitorear la perspectiva de género *in situ*. El Comité de Integración de Mujeres del Ministerio de Defensa de Chile, ha trabajado a lo largo del 2008 para homologar y fortalecer las regulaciones internas de las instituciones armadas y de seguridad pública, no sólo con respecto al acoso sexual, sino también sobre la protección a la maternidad y la violencia intrafamiliar. En Guatemala, la Policía Nacional creó la Oficina de Equidad de Género en 2002, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades en la formación policial, implementar estrategias institucionales de equidad de género y promover la participación de la mujer en la institución, entre otras. En la Policía Nacional Civil de Honduras, en junio de 2002 la Secretaría de Seguridad y el Instituto de la Mujer firmaron un convenio orientado hacia la institucionalización de la equidad de género y prevención de la violencia intrafamiliar, a fin de incorporarlo en los planes de estudio de los centros de formación policial y en las relaciones cotidianas de trabajo.¹³ Como resultado, la Secretaría de Seguridad creó en el 2003 la Unidad de Género. Por su parte, el Ministerio del Interior del Perú estableció en el 2008 un Observatorio de Igualdad de Oportunidades de la Policía y el Ministerio del Interior para atender las cuestiones referidas a la regulación de la convivencia entre hombres y mujeres durante las etapas de formación y de desempeño profesional.

13 La iniciativa tuvo origen en un proyecto regional de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) iniciado en el año 2000 por la Comisión de Jefes de las Policías de Centroamérica y El Caribe, denominado *Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana*. Su objetivo consistía en disminuir los sesgos de género dentro de las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe y dar respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana de la población.

Tabla N° 3

Principales normativas que incluyen la perspectiva de género y de igualdad de oportunidades en las instituciones policiales

Argentina
Policía Federal Argentina
Decreto Nacional N° 1.613 de 2001: Eliminación del Agrupamiento Apoyo al escalafón femenino de la Policía Federal Argentina. El Art. 1 establece que los requisitos que deben cumplir los postulantes a cadetes femeninos son los mismos que los masculinos, con la excepción de la altura.
Decreto Nacional N° 1.866 de 1983: Reglamentación de la Ley N° 21.965 para el Personal de la Policía Federal. En los Arts. 142, 149 y 156 y 171 se establecen requisitos de estatura de las postulantes a: cadetes de los escalafones seguridad, bomberos y comunicaciones; agente o bombero, escalafones seguridad, bomberos y comunicaciones; personal superior los escalafones de sanidad jurídico, músico, técnico y veterinario; agentes de los escalafones de sanidad, músico, arsenales, técnico, veterinario, y oficinista. En el Art. 177 se hace referencia al escalafón femenino. En el Art. 556 establece el lugar donde cumplirá arresto el personal femenino sancionado, indicando que si se ésta se encuentra en período de lactancia, la sanción quedará suspendida hasta que éste haya culminado.
Gendarmería Nacional
Decreto Nacional N° 980 de 2008: Condiciones de ingreso en los distintos agrupamientos escalafonarios y especialidades de la Gendarmería Nacional. El Art. 6 especifica que el alcance del mismo es total tanto para hombres como para mujeres y señala las facilidades que debe prestar la institución en el caso de cursantes embarazadas en las instituciones de formación.
Prefectura Naval Argentina
Decreto N° 1.217 de 2000: Modificación de la Ley de la Prefectura Naval Argentina. Facilita la inserción de la mujer para las tareas del servicio policial y de distintos cuerpos y escalafones. También adecúa la formación y capacitación del personal.
Bolivia
Policía Nacional
Ley N° 734 de 1985: Organización de la Policía Nacional. El Art. 46 estipula la creación de las Unidades de Policía Femenina que cumpliría funciones auxiliares a las Unidades de la Policía Nacional. El Art. 132 establece la edad de 50 años para el pase a disponibilidad para las mujeres.
Brasil
Policía Militar de Sao Paulo
Decreto-Ley N° 52.655 de 1971: Reglamento disciplinario del cuadro femenino de la Policía Militar de San Pablo.
Decreto-Ley N° 217 de 1970: Creación de la Policía Militar del Estado de San Pablo.
Decreto-Ley N° 168 de 1969: Policía Femenina pasa a integrar la Superintendencia de la Guardia Civil.
Ley N° 5.235 de 1959: Justifica la utilidad pública del Cuerpo Especial Femenino.
Decreto N° 2.454 de 1955: Crea la Guardia Civil y junto a ésta, un cuerpo de policía femenino.
Chile
Carabineros
Política de Integración de la Mujer en Carabineros, Ministerio de Defensa Nacional 2007: Contiene lineamientos principales de integración de mujeres en la estructura institucional y el desarrollo de la carrera profesional, desde la formación hasta la planificación de las actividades futuras.
Ley N° 20.034 de 2005: Fusiona Escalafones Femenino y Masculino de Oficiales en Carabineros de Chile.
Ley N° 19.941 de 2004: Aumenta Planta de Carabineros de Chile, alarga Carrera Funcionaria a 35 años y crea Bonificación de Permanencia. En el Art. 3 transitorio encasilla en el grado de Sargento Segundo a 21 cabos femeninas de mayor antigüedad, pertenecientes a Orden y Seguridad.

Decreto N° 412 de 1992: Estatuto de Personal de Carabineros de Chile. En el capítulo 7, Art. 118, se estipula que las causales de retiro de personal femenino son iguales a las del personal masculino. En el Art. 121, se establece iguales derechos a percibir la pensión tanto de viudos como de viudas.

Ley N° 18.961 de 1990: Orgánica Constitucional de Carabineros. En el Art. 60 establece que no hay distinción para las pensiones de personal femenino y masculino.

Policía de Investigaciones

Política de Integración de Mujeres a la Policía de Investigaciones, Ministerio de Defensa Nacional 2008: Establece el principio de integración entre hombres y mujeres en la carrera policial en la estructura institucional y en el desarrollo de la carrera profesional.

Ecuador

Policía Nacional del Ecuador

Ley N° 123 de 1998: Regulación de la carrera policial. El Art. 103 establece que el personal femenino tendrá derecho a licencias por embarazo y maternidad de acuerdo a las normas legales de la madre trabajadora.

El Salvador

Policía Nacional Civil

D.E. 72 D.O. 153, Tomo 348, del 15/08/2000: Reglamento disciplinario de la Policía Nacional Civil. No se precisa aspectos específicos relacionados con la mujer policía, sin embargo, en el Art. 37, se establece que se considerará falta grave atentar contra la libertad sexual de compañeros o subordinados, así como de aquellas personas que estén bajo detención o custodia.

Guatemala

Policía Nacional Civil

Orden General 003-2002 – Mandato de la Oficina de Derechos Humanos de la PNC: El Art. 2 señala que la misión de la oficina de DDHH de la PNC es coordinar y dirigir políticas de DDHH en el interior de la institución. El Art. 3 da seguimiento a las violaciones a los DDHH.

Orden General 004-2002 – Mandato de la Oficina de Equidad de Género de la PNC: Oficina que se encarga de establecer y promover programas de mejoramiento y motivación en las condiciones laborales, prestación de servicios en igualdad de condiciones sin importar el género.

Honduras

Policía Nacional

Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998: En el Art. 13, sobre requisitos de admisión, se establece que no se hará distinción entre postulante masculino o femenino.

Decreto N° 369 de 1976: Ley de la Policía de Seguridad Pública donde se crea el Destacamento de Policía Auxiliar Femenina en el marco de la FUSEP. Los Art. 51 y 52 indican que ésta colabora con los servicios policiales, especialmente relacionados a la Dirección Nacional de Tránsito Terrestre y a actividades que asigne el Comandante General de la FUSEP. Estará conformado por oficiales, clases, agentes y auxiliares contemplados en su organización.

Paraguay

Policía Nacional

Resolución N° 61 de 1996: Se regula el régimen laboral del personal de escalafón femenino en aspectos como las licencias de maternidad, condiciones laborales durante el embarazo, condiciones de arresto en caso de ser sancionado, situaciones de abuso sexual, etc.

Ley N° 222 de 1993: Orgánica de la Policía Nacional. En el Art. 179 establece que el escalafón femenino tendrá normas especiales de sus funciones en el reglamento.

Perú
Policía Nacional del Perú
Ley N° 29.356 de 2009: Ley Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Comprende la tipificación de infracciones y sanciones disciplinarias relacionadas con el hostigamiento sexual.
Resolución Vice-Ministerial N° 003-2009-IN 0103: Creación del Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres de la Institución Policial y el Ministerio del Interior.
Ley N° 28.308 de 2005: Ley de descanso pre y post natal del personal femenino de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
Decreto Supremo N° 001-05-DE-SG: Reglamento de la ley que regula el descanso pre y post natal del personal femenino de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
Ley N° 27.942 de 2003: Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual. Comprende una sección especial dedicada a regular los casos en el personal militar y policial.
Resolución Ministerial N° 0720-2003-IN/PNP: Aprueba Directiva N° 002-2003-IN/DDP-OE MUJ sobre normas y procedimientos para la protección de los derechos humanos de las mujeres policías por motivos de maternidad y lactancia.
Resolución Ministerial N° 0186-2002/O102: Creación de la Defensoría del Policía donde se comprende una Oficina de Mujer.
Uruguay
Policía Nacional
Ley N° 13.835 de 1970: Creación de la Policía Femenina.
Decreto del 30 de junio de 1968: Habilitación del Ingreso de Personal Femenino.

LA COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLICIALES

Si bien la cantidad de mujeres en la policía no constituye necesariamente una muestra de una efectiva perspectiva de género en las instituciones, sí puede ser un interesante indicador de la profundidad de los avances obtenidos. Ello guarda sentido, al observar que entre todos los países de la región analizados los que más cuentan con mujeres policías son Chile y Uruguay, precisamente los que fueron pioneros en incorporarlas a las fuerzas de seguridad.

Los niveles de personal policial femenino (incluyendo cuerpos de oficiales y suboficiales, subalternos o técnicos) muestran casos con cifras considerables. Uruguay es el país con mayor porcentaje de personal policial femenino: 7.131 mujeres que representan el 25,6% del total de personal. Le sigue la Policía de Investigaciones de Chile con un 23,4%. En tercer lugar, se destacan Carabineros de Chile, Guatemala, Perú, Paraguay y Bolivia con un promedio del 10,7% de mujeres en cada uno de ellos.

Los países con menores proporciones de mujeres en sus instituciones policiales son Ecuador con 8,7% y El Salvador, con 7,8%.

Tabla N° 4

Efectivos policiales por sexo

Fuentes: Elaboración propia en base a Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Nota D.D. N° 6144/09 y Presupuesto 2008 (Argentina); Comando General de la Policía (Bolivia); Comando de Operaciones Terrestres (Brasil); Dirección de Personal de Policía de Investigaciones y Dirección de Personal de Carabineros (Chile); Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador (Ecuador); Policía Nacional Civil (El Salvador); Dirección General de Personal de la Policía Nacional (Guatemala); Secretaría de Seguridad (Honduras); Dirección de Planificación y Operaciones de la Comandancia de la Policía Nacional (Paraguay); Ministerio del Interior (Perú) y Ministerio del Interior (Uruguay). Datos a diciembre de 2008.

País	Policía/fuerza de seguridad	Hombres		Mujeres		Total
		N°	%	N°	%	
Argentina	Policía Federal*	28.860				28.860
	Gendarmería Nacional	22.295	90,3	2.400	9,7	24.695
	Prefectura Naval*	17.241				17.241
Bolivia	Policía Nacional	30.879	89,5	3.617	10,5	34.496
Brasil	Policía Militar**	386.454				386.454
Chile	Policía de Investigaciones	5.547	76,6	1.694	23,4	7.241
	Carabineros	36.949	88,7	4.720	11,3	41.669
Ecuador	Policía Nacional	36.084	91,3	3.446	8,7	39.530
El Salvador	Policía Nacional Civil	15.884	92,2	1.339	7,8	17.223
Guatemala	Policía Nacional Civil	17.522	88,9	2.191	11,1	19.713
Honduras	Policía Nacional	13.505	91,1	1.327	8,9	14.832
Paraguay	Policía Nacional	18.198	89,8	2.064	10,2	20.262
Perú	Policía Nacional	77.727	89,4	9.250	10,6	86.977
Uruguay	Policía Nacional	20.698	74,4	7.131	25,6	27.829

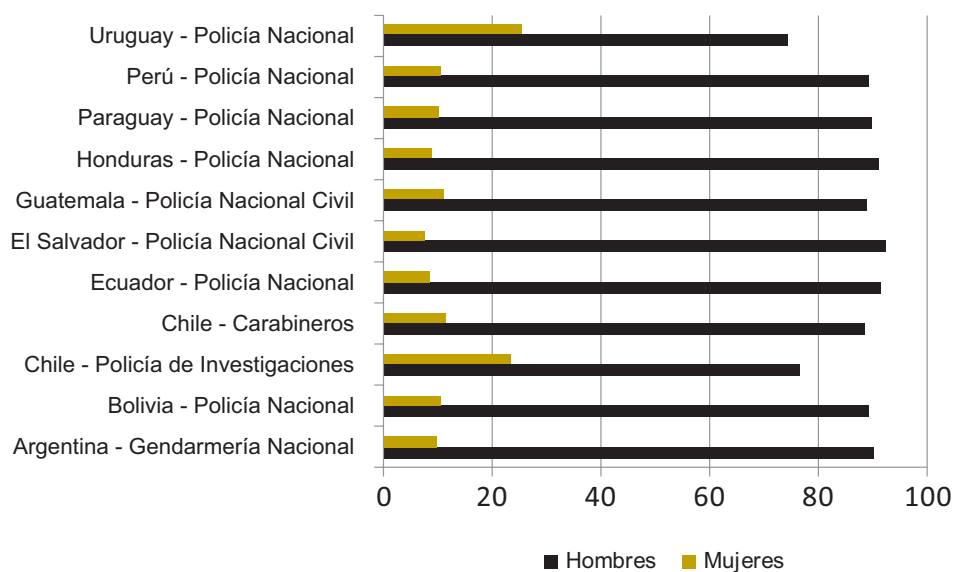
*Al cierre de esta edición no se encontraban disponibles los datos desagregados por sexo.

** Los datos disponibles desagregados por sexo más recientes son a 2007: 283.669 (90,8%) hombres y 28.856 (9,2%) mujeres, totalizando 312.525 efectivos policiales. Estos datos no incluyen los efectivos de los Estados de San Pablo y Pará.

Gráfico N° 1

Porcentajes de efectivos policiales por sexo

Fuentes: Elaboración propia en base a Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Nota D.D. N° 6144/09 y Presupuesto 2008 (Argentina); Comando General de la Policía (Bolivia); Dirección de Personal de Policía de Investigaciones y Dirección de Personal de Carabineros (Chile); Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador (Ecuador); Policía Nacional Civil (El Salvador); Dirección General de Personal de la Policía Nacional (Guatemala); Secretaría de Seguridad (Honduras); Dirección de Planificación y Operaciones de la Comandancia de la Policía Nacional (Paraguay); Ministerio del Interior (Perú) y Ministerio del Interior (Uruguay). Datos a diciembre de 2008.



EL DESARROLLO EN LA CARRERA

La mayor incorporación de la mujer en la policía tiene como una de sus principales características, los niveles de inserción en la carrera policial. A grandes rasgos, no existen limitaciones significativas para el desarrollo profesional de la mujer en las fuerzas de seguridad. Es de resaltar que en lo que respecta al acceso a especialidades de formación la mujer no encuentra barreras para acceder a todos los ámbitos de formación que ofrecen las escuelas de oficiales. Esta situación define condiciones importantes para su inserción a la institución, en la medida en que le abre puertas para desempeñarse en los mismos ámbitos que sus pares varones.

Un factor que ha jugado a favor de esta apertura es el rol que la policía tiene asignado como institución encargada de resguardar el orden y hacer cumplir la ley. En constante contacto con la sociedad para cumplir su misión, las fuerzas de seguridad no se enfrentan a la encrucijada de si es adecuado o deseable asignar una oficial a un campo de combate. Por el contrario, en ciertos ámbitos de desempeño policial, es deseable y necesario contar con mujeres para hacer efectiva la labor, como por ejemplo, el resguardo de la infancia, la atención de situaciones de violencia familiar, etc.

Tabla N° 5

Incorporación de la mujer en las especialidades de formación policial (oficiales)

Fuentes: Elaboración propia en base a Decreto Nacional - Policía Federal Argentina N° 1.613/01 sobre eliminación del escalafón femenino, Decreto Nacional N° 980/2008- Gendarmería Nacional sobre las condiciones de ingreso en los distintos agrupamientos escalafonarios y especialidades y Dirección de Informática y Comunicaciones de la Prefectura Naval (Argentina); Comando General de la Policía (Bolivia); Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Brasil); Dirección de Personal Policía de Investigaciones y Dirección de Personal de Carabineros (Chile); Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador (Ecuador); Policía Nacional Civil (El Salvador); Dirección General de la Policía Nacional Civil, Sub dirección General de Personal (Guatemala); Secretaría de Seguridad (Honduras); Dirección de Planificación y Operaciones de la Comandancia de la Policía Nacional (Paraguay); Oficina de Relaciones Públicas de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional (Perú); y Dirección General de la Escuela Nacional de la Policía (Uruguay).

País	Nivel de acceso de la mujer a las especialidades de formación policial
Argentina (Policía Federal)	Total
Argentina (Gendarmería Nacional)	Total
Argentina (Prefectura Naval)	Total
Bolivia*	Total
Brasil (Policía Militar)	Total
Chile (Policía de Investigaciones)	Total
Chile (Carabineros)	Total
Ecuador	Total
El Salvador	Total
Guatemala	Total
Honduras	Total
Paraguay	Total
Perú*	Total
Uruguay	Total

*No existen especialidades.

Algunos testimonios

“Puede ser que uno de repente se sienta discriminada porque todavía los hombres tienen esa mentalidad de que una no va a ser capaz. Por ejemplo (...), yo estuve en Fuerzas Especiales, entonces era complicado, porque por ejemplo teníamos que desalojar un colegio y llegaba mi sección que no era completamente de mujeres, pero gran mayoría éramos mujeres, y los jefes tenían sus reticencias, “No, es que pobrecitas..” ¿Me entiendes? Como más una actitud sobreprotectora con las mujeres.”

(Entrevista realizada a una Oficial de Carabineros de Chile).

“Nosotras teníamos que obedecer a todos los que eran superiores en jerarquía, desde el día que ingresamos, pero cuando nosotras llegamos al nivel de mando, solo querían que mandemos a mujeres y no a los varones.”

(Entrevista realizada a una Oficial de la Policía Nacional de Bolivia).

“Hace tres años que hemos comenzado a comandar unidades (...) He podido experimentar de cerca que los varones no están preparados para que una mujer mucho más joven que ellos los lidere. Un personal (suboficial) que ya tiene 20 años de servicio ve bien que les de órdenes un oficial varón, en cambio que lo haga una oficial mujer les cuesta trabajo asimilarlo. Entonces hay que exigirse mucho, mucho más que los varones para poder tener mando sobre ellos (...) Te ven mujer y joven y dicen ¿y esta? ¿Por qué me tiene que estar mandando? El hecho de que seas mujer, joven y estés comandando plantea ese problema.”

(Entrevista realizada a una Oficial de la Policía Nacional del Perú).

En relación a las posibilidades de ascensos de la mujer en las fuerzas policiales, el largo tiempo que lleva el proceso de incorporación femenina como personal de carrera colaboró a una integración activa, que implica oportunidades para aspirar a los puestos de conducción en igualdad de condiciones que sus pares masculinos.

Formalmente las mujeres no enfrentan restricciones en materia de ascensos. Las regulaciones existentes no plantean en caso alguno, que las posibilidades de acceder el grado máximo en estos países contengan inequidades de género, pudiendo las mujeres llegar al nivel jerárquico más alto y consecuentemente, asumir cargos de dirección y toma de decisión: esto representa una excelente oportunidad.

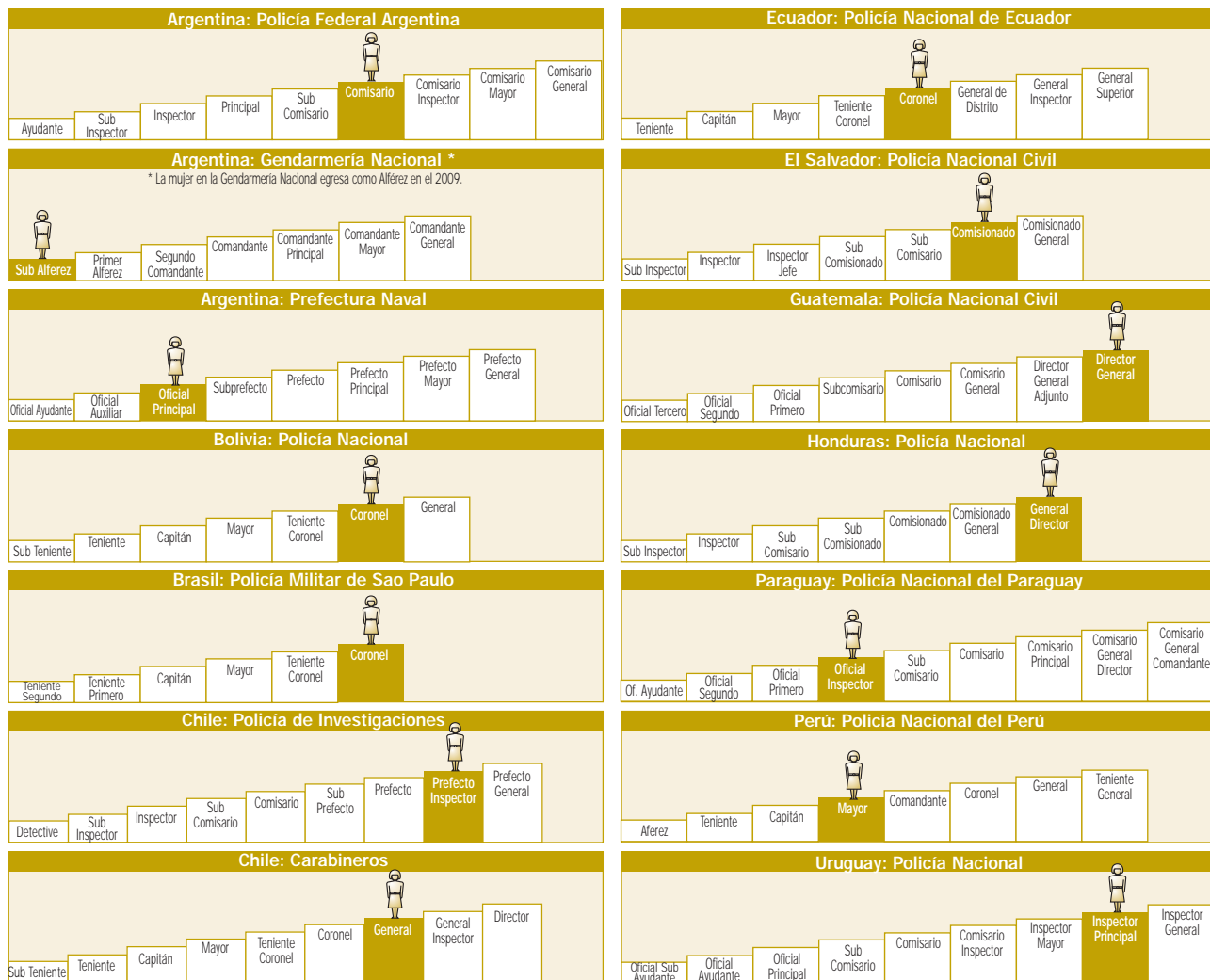
Ejemplos donde las mujeres han alcanzado las máximas jerarquías pueden ser encontrados en Carabineros de Chile, donde una mujer oficial ha logrado alcanzar el grado de General. Actualmente desempeña sus funciones en la Dirección de Bienestar. Por su parte, en la Policía de Investigaciones se destacan dos mujeres oficiales que son parte de la plana mayor: ambas con el grado de Prefecto Inspector y son Jefas de las áreas de Delitos Contra la Familia y de Bienestar de la Institución.

La Policía Nacional de Guatemala, también cuenta con una mujer que ha llegado al cargo más alto. Anteriormente se desempeñó como jefa de la oficina de Equidad de Género, luego pasó a la jefatura de la Subdirección de Prevención del Delito y hasta junio de 2009 se encontraba a cargo de la Dirección de la Policía Nacional.

En la Policía Nacional Civil de Honduras, recientemente una mujer perteneciente a la primera promoción de mujeres formada a través de un convenio en Carabineros de Chile fue ascendida al grado más alto de la jerarquía policial: Directora General, y en junio de 2009, pasó también a hacerse responsable de la Inspectoría General de la Secretaría de Seguridad de ese país.

Gráfico N° 2

Máximo grado alcanzado por la mujer oficial como personal de carrera



Fuentes: Elaboración propia en base a Ley N° 21.965 para el Personal de la Policía Federal Argentina del 27/03/1979, Decreto Nacional N° 1.669-2001 Reglamentario de la Ley de Gendarmería Nacional del 21/12/01 y Gendarmería Nacional, Ley N° 18.398 General de la Prefectura Naval Argentina del 28/10/69 (Argentina); Ley N° 734 Orgánica de la Policía Nacional del 08/04/85 y Comando Departamental Cochabamba <http://www.policia.bo/> (Bolivia); Decreto Ley N° 667 que Reorganiza la Policía Militar y los Cuerpos de Bomberos Militares de los Estados, del Territorio y del Distrito Federal del 02/06/69 y Banco de Datos Policía Militar y Género, CESeC/Ucam e Senasp/MJ (Brasil); Ley N° 18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros del 27/02/90 y Dirección de Personal de Carabineros, Estatuto de Personal de la Policía de Investigaciones de Chile del 15/05/80 y Dirección de Personal de la Policía de Investigaciones (Chile); Ley N° 123 de Personal de la Policía Nacional del 07/10/98 y Dirección de Personal de la Policía Nacional de Ecuador (Ecuador); Ley de la Carrera Policial del 08/07/96 y Dirección de Personal de la Policía Nacional Civil (El Salvador); Decreto N° 11-97 del 04/03/97 y Dirección General de la Policía Nacional Civil (Guatemala); Decreto N° 67-2008 Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras del 31/10/08 y Directorio Estratégico de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Seguridad (Honduras); Ley N° 222/93 Orgánica de la Policía Nacional del 29/06/93 y Dirección de Planificación y Operaciones de la Comandancia de la Policía Nacional del Paraguay (Paraguay); Ley N° 27.238 Orgánica de la Policía Nacional del Perú del 21/12/99 y Ministerio del Interior (Perú), Ley N° 15.098 Orgánica Policial del 21/01/81 y Escuela Nacional de Policía de la Policía Nacional (Uruguay).

En Uruguay, el Departamento de Policía de Florida se encuentra al mando de una Inspectora Principal, que es el grado más alto al que ha logrado acceder una mujer. Asimismo, la Dirección de la Escuela Nacional de Policía está ejercida por una mujer con el grado de Inspector Mayor. Este último nombramiento es significativo, si se considera que de ella depende la socialización inicial de los futuros oficiales de policías uruguayos.

Una de las cuestiones pendientes es consolidar la aceptación por parte del resto del personal de los nuevos roles y cargos que la mujer asume en la institución. Ello constituye sin lugar a dudas una parte de los desafíos de la interiorización de la perspectiva de género en este espacio institucional.

LAS PRÁCTICAS DE LA INCORPORACIÓN

Al igual que en el caso de las fuerzas armadas, uno de los aspectos para evaluar el proceso de incorporación policial femenina está relacionado con las posibilidades de acceso a las Escuelas de oficiales y suboficiales, así como la existencia de adecuaciones de infraestructura, administrativas y servicios en ellas, y las implementaciones logísticas en las instalaciones policiales en general.

En Uruguay, por ejemplo, la administración de Tabaré Vázquez ha destinado parte de sus esfuerzos a balancear la inequidad de género en la institución policial al eliminar las limitaciones en los cupos de vacantes de ingreso. Aún así, en Perú, si bien no existen regulaciones que establezcan cupos de ingreso para las mujeres, se esgrime de manera informal limitaciones relacionadas con la infraestructura.¹⁴

En general, en todos los países analizados, las mujeres fueron paulatinamente asimiladas a la rutina en todas las instancias de formación como cadetes (oficiales) y alumnas (suboficiales). Muchas veces a prueba de ensayo y error las escuelas fueron realizando las modificaciones correspondientes para estar mejor preparadas para recibir a las mujeres. La creación de pabellones separados, de servicios sanitarios exclusivos y la adecuación de uniformes son prueba de ello.

testimonio

“Había cambios constantes. No sabían si cortarnos el pelo o no, si dejar que usáramos falda o no, porque las suboficiales usaban falda. Los varones oficiales usaban pantalón, entonces si hay mujeres oficiales ¿qué uniforme les ponemos? (...) Los zapatos de los varones son de punta redonda, entonces ¿a las mujeres les damos zapatos redondos o en punta? ¿Les damos los pantalones con pliegue o sin pliegues? ¿Con bolsillo o sin bolsillo? Era todo un tema, que un día te dan un uniforme, mañana te dan otro pantalón, pasado te dan otro... Eso era estando en la Escuela”.

(Entrevista realizada a una Oficial de la primera promoción mixta de la Policía Nacional del Perú).

¹⁴ Según una entrevista realizada a un cadete de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú, la cantidad de habitaciones disponibles para las mujeres plantea un límite relativo de 50 ingresantes por año.

En Paraguay, por ejemplo, los reglamentos internos de la institución policial plantearon en aquel entonces los procedimientos logísticos relacionados con la especial situación de la mujer policía en el desempeño profesional. La normativa de la Policía Nacional establece que *“la Dependencia Policial, deberá contar con infraestructura adecuada, destinada al personal femenino, como dormitorios, sanitarios y otros, y las mujeres y los varones deberán estar en pabellones separados”*.¹⁵

Asimismo, las autoridades han implementado el diseño de uniformes policiales femeninos a utilizar por las mujeres oficiales y suboficiales para el desempeño de la carrera. Sin embargo, en el caso de Uruguay y Bolivia, los uniformes de trabajo habitual no cuentan con modificaciones, aunque sí los uniformes de paseo y gala donde la vestimenta femenina se distingue por el uso de una falda y otras indumentarias (zapatos y gorra en el caso de las policías uruguayas). En el caso de Guatemala, hombres y mujeres utilizan también el mismo uniforme de trabajo. Esta cuestión viene siendo trabajada por la Oficina de Equidad de Género de la Policía Nacional Civil, la cual ha preparado una propuesta para implementar un uniforme con características adecuadas a la fisonomía femenina.

Como asignatura pendiente manifestada en las entrevistas se encuentra el tema de la adecuación en la dieta alimenticia para las cadetes y alumnas. No se tiene conocimiento de ninguna escuela de formación policial que ofrezca en sus comedores una dieta diferenciada para los hombres y mujeres que atienda las distintas necesidades calóricas y nutritivas entre ellos. Esta realidad se presenta incluso en aquellos países que han emprendido profundas reformas.

Embarazo y formación

Muchas escuelas de formación policial no permiten que las mujeres queden embarazadas durante el periodo de formación. Esta tendencia ha comenzado a revertirse debido a que en determinados casos representa una contradicción con los enunciados constitucionales que bogan por la igualdad y la equidad.

Hasta hace poco en Perú cuando las cadetes o alumnas que quedaban embarazadas durante el proceso de formación, eran sancionadas con la expulsión de la Escuela. Al respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional ante la denuncia de una cadete y la atención de los medios y la opinión pública dirigida al caso, obligaron a que las autoridades a modificar la regulación interna que avalaba este tipo de medidas.

Fuente: República del Perú, *Exp. N°05527-2008-PHC/TC*, (Lima: Tribunal Constitucional, 21 de octubre de 2008).

En lo que se refiere al resto de las instalaciones policiales a nivel general es necesario contar con más y mejores condiciones para recibir a las mujeres, especialmente en aquellas comisarías y destacamentos más alejados de las grandes ciudades.

15 República del Paraguay, *Resolución N° 61 Se aprueba el Régimen Laboral del Escalafón Femenino*, (Asunción: Comandancia de la Policía Nacional, 15 de julio de 1996), art. 11.

EL ACOSO SEXUAL EN LA INSTITUCIÓN

Al igual que en las fuerzas armadas, las situaciones de acoso y el abuso sexual dentro del ámbito policial comenzaron a aparecer con la llegada de la mujer a la institución. Una respuesta institucional ha sido la implementación de normativas que precisan las faltas, los procedimientos administrativos y las sanciones disciplinarias que deberán aplicarse al personal que sea encontrado culpable. En los países estudiados, el acoso u hostigamiento sexual suele constituir una falta cuya denuncia debe ser realizada ante la oficina competente de la institución policial para que siga un proceso administrativo–disciplinario.

En el caso de las policías militares de Brasil, las justicias militares estatales no incluyen la tipificación del acoso u hostigamiento sexual como un delito: las denuncias deben realizarse ante la justicia ordinaria y con el amparo de una ley estadual o nacional competente¹⁶, brindando escasas garantías de anonimato a la denunciante. Al respecto, se sabe de casos que resultaron en un largo y burocrático proceso en la justicia común sin resultado positivo para las víctimas. Hasta hoy, ningún caso de acoso sexual ocurrido en la policía militar resultó en favor de la víctima en Brasil.¹⁷

En Perú recientemente se sancionó una nueva ley de disciplina que aborda de manera más precisa aspectos que pueden ser entendidos como hostigamiento sexual contra el personal, incluyendo también al personal que atraviesa la etapa de formación. Entre los actos castigados con seis a diez días de arresto de rigor se encuentran: las insinuaciones, gestos o proposiciones, acercamientos corporales o las conductas físicas de carácter sexual. En cuanto a los posibles casos en las propias escuelas de formación de oficiales o suboficiales, se establece que, *el tener relaciones sexuales o realizar actos contra el pudor con (...) cadete o alumno (a) o persona que esté bajo su cuidado o responsabilidad conllevará al pase a la Situación de Retiro*.¹⁸

En Honduras la Unidad de Género de la Policía Nacional Civil redactó reglamentos para regular derechos de maternidad a las mujeres en el servicio policial y la prevención y sanción del hostigamiento sexual. Éste último establece un procedimiento para los casos de acoso y hostigamiento sexual en

16 Tal es el caso de la Ley N° 12.250 del estado Sao Paulo, que regula el acoso sexual en el ámbito de la administración pública estadual, o leyes nacionales como la Ley N° 8.930. La violación sexual se encuentra tipificada siempre y cuando se produzca bajo horas de servicio, caso contrario la denuncia deberá ser hecha en la justicia ordinaria. Por ejemplo, en el estado de Sao Paulo, ésta se haría al amparo de la Ley N° 10.224.

17 Entrevista a la Directora de la Organización *Massacre das Minorias nas Polícias militares*, institución que trabaja estos casos.

18 República del Perú, Ley N° 29.356 - Régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, (Lima: Congreso de la República, 12 de mayo de 2009).

relaciones de tipo horizontal, lo cual implicaría un avance respecto al Código Penal Civil debido a que el mismo se agota en la interpretación del tema dentro del marco de relaciones laborales verticales. Estos reglamentos a la fecha no han sido aprobados por la autoridad ministerial, ni han sido elevados a nivel de Acuerdo Ejecutivo. Sin éstas acciones, no pueden contar con el estatus legal y la fuerza que requieren para su aplicación.

COMENTARIOS FINALES

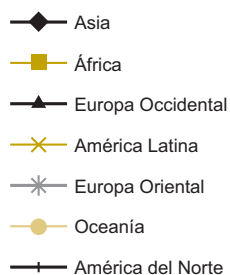
A manera de cierre de este capítulo, es posible afirmar que los avances sobre la situación de la mujer en las policías son muchos y profundos. Algunos espacios importantes para el desarrollo profesional de la mujer han sido ganados en términos de acceso a la carrera y especialidades de formación, adecuaciones logísticas en las escuelas de oficiales, ascensos y ubicación en puestos de toma de decisión en el desempeño. Los esfuerzos por trabajar la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones policiales de la región están presentes. No obstante otros aspectos todavía quedan por ser desarrollados, como por ejemplo el mejoramiento de las condiciones logísticas en los destacamentos de las instituciones policiales a nivel nacional. Asimismo, la asignación de la mujer a labores policiales que no sean únicamente aquellas que “corresponden” con las cuestiones de familia y protección de la niñez será positiva. Por otro lado, las regulaciones en pos de una protección frente al hostigamiento sexual de sus pares o superiores son otro aspecto a ser trabajado desde las instituciones policiales. Todo ello más el surgimiento de nuevas iniciativas para incorporar la perspectiva de género se verán fortalecidas si son acompañadas de una mayor institucionalización y producto legislativo.

Con respecto a la participación de la mujer policía en operaciones de paz, la mayor profundidad de su integración a la institución en relación a las fuerzas armadas se contrapone con la escasa participación de las fuerzas de seguridad en este tipo de operaciones. Esto nos pone frente a la encrucijada de cómo sacar provecho del relacionamiento que tiene la mujer policía con la comunidad para las labores que debe realizar un *peacekeeper*. De hecho, como se observará en el siguiente capítulo, las misiones de paz multidimensionales tienen una urgente necesidad de contar con personal policial, pero los aportes de los países contribuyentes en éste ámbito son muy escasos. Se requiere promover una mayor participación de las instituciones de seguridad, ya que existe una interesante oportunidad para que las mujeres comiencen a tener un rol más activo en los procesos de construcción y consolidación de la paz mundial.

CAPÍTULO 3: AMÉRICA LATINA FRENTE A LA 1325

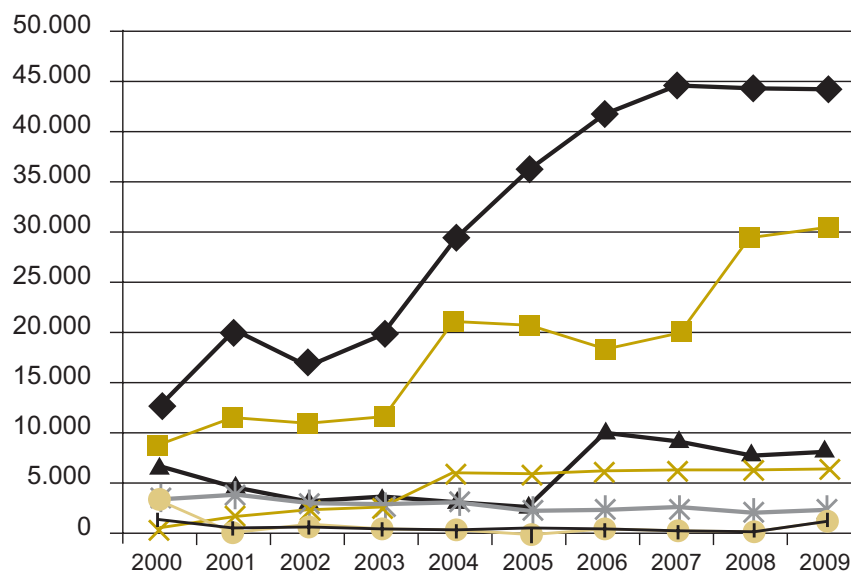
Gráfico N° 1

Cantidad de personal en operaciones de paz según región, diciembre 2000-junio 2009



Nota: Incluye Observadores Militares, Tropa y Policía. Los períodos tomados corresponden a diciembre de cada año, a excepción de 2009 en que fueron tomados a junio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, 2000-2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.shtml>.

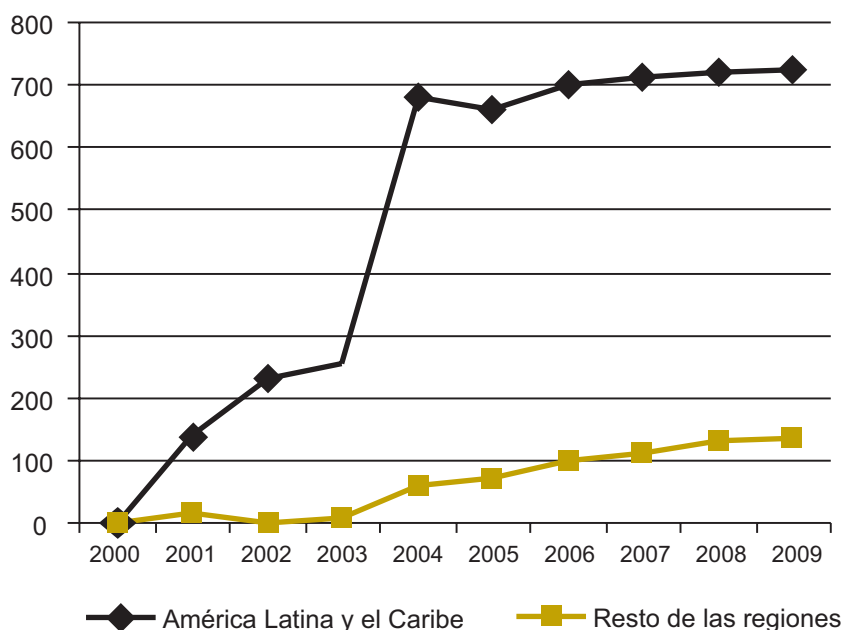


1 Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico N° 2

Evolución porcentual de la contribución de América Latina comparada con el resto del mundo, diciembre 2000 - junio 2009

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, 2000-2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.shtml>.



Nota: Incluye Observadores Militares, Tropa y Policía. Los periodos tomados corresponden a diciembre de cada año, a excepción de 2009 en que fueron tomados a junio.

El proceso de crecimiento en la participación se desarrolló al calor de factores diversos: los avances de la democratización de las instituciones, la mayor vinculación entre política exterior y defensa, la necesidad de discutir y repensar las misiones militares, y una creciente visión de que la región estaba llamada a contribuir con su propia experiencia de paz en situaciones de conflicto. Países como Uruguay fueron pioneros y rápidamente seguidos por otros, en un efecto derrame que llevó a que, en la actualidad, al menos doce países estén activamente involucrados en la cuestión. Y ello, no solamente en la contribución de tropas, sino también en la acción directa en componentes de política y desarrollo, como lo ilustra el caso de MINUSTAH (Haití).

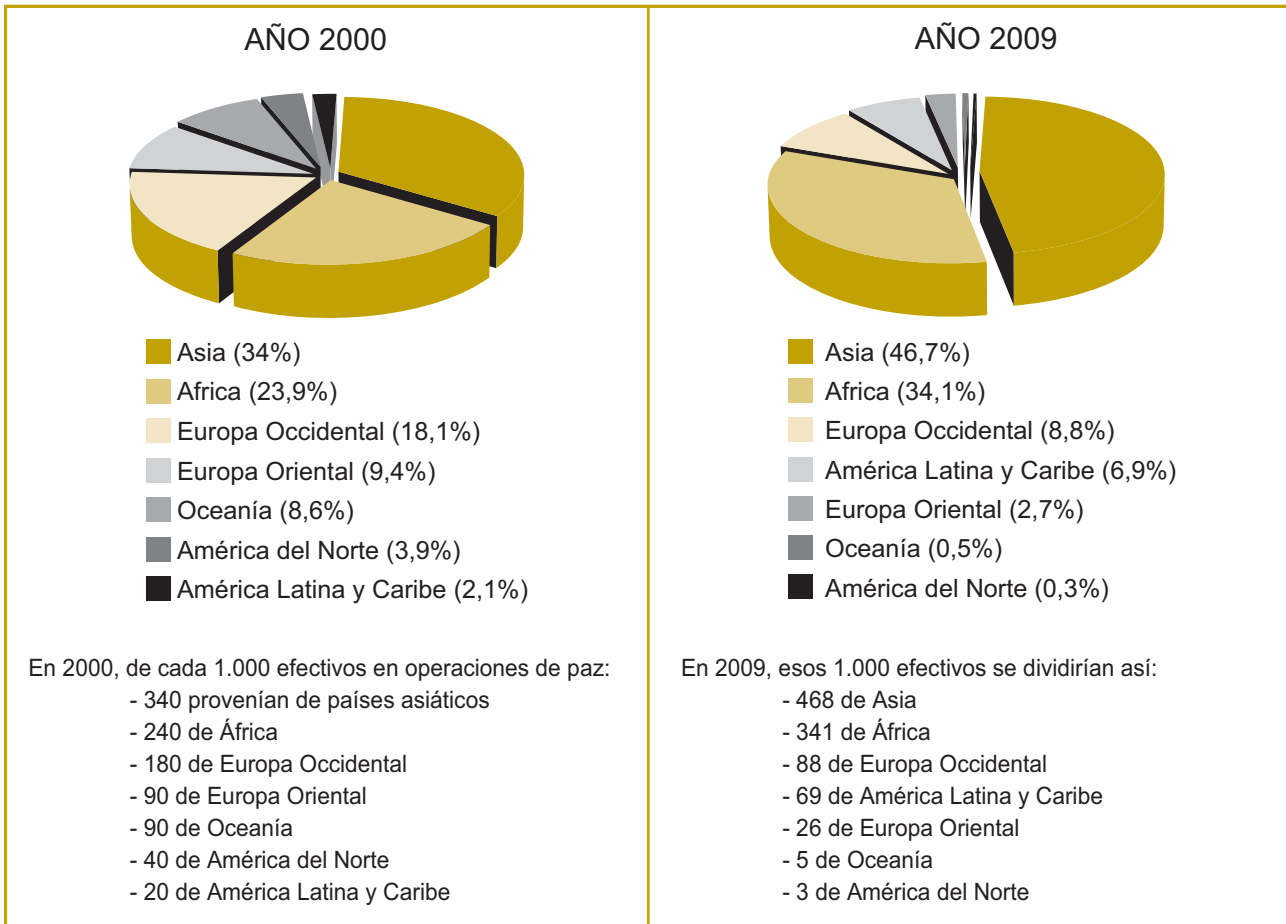
La contribución latinoamericana plantea importantes ventanas de oportunidad para la situación actual de las operaciones de paz en el mundo. En un proceso inverso al que se ha observado en otras regiones, para América Latina es un campo aún por recorrer, con una balanza donde destacan mayormente los aspectos positivos. Por ejemplo, las potencialidades de obtención de algunos medios para fuerzas armadas desgastadas y sin presupuesto para equipamiento; una oportunidad concreta para proveer una actividad a los militares, que refresca su propia imagen y la que las sociedades tienen de ellos; la referencia ganada por la región (y por ende, de los países participantes) en el escenario mundial; y la posibilidad de interactuar con otras fuerzas armadas. De allí que se observe una importante participación de efectivos

Gráficos N° 3

Efectivos desplegados en operaciones de paz, por procedencia regional, años 2000 y 2009 (en %)

Nota: Incluye Observadores Militares, Tropa y Policía.

militares. En el caso de las policías, el camino también se revela a recorrer, pero con diferentes senderos a los que plantea el tema militar: las policías son requeridas al interior de los países, dados los problemas de seguridad pública que se plantean como principal preocupación de las ciudadanías. Aún así, ampliar la participación de personal policial por parte de América Latina es una posibilidad que plantea desafíos fascinantes, principalmente en lo referido a la conducción política de las instituciones policiales, y a una mayor inserción de éstas en la estructura y política general del Estado.



Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, 2000-2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.shtml>. Datos a diciembre de 2000 y junio 2009.

Un aspecto básico en la participación de los países en operaciones de paz es la manera como ésta se encuentra institucionalizada en políticas nacionales. Al respecto, un breve vistazo a los países de estudio, indicaría que son pocos los que cuentan con una política claramente definida en la materia. La mayoría inició su participación con envíos de personal militar, en ocasiones particulares y específicas. Son pocos los que a partir de estas primeras expe-

riencias, hicieron de esta labor uno de los objetivos de su política exterior y/o de defensa, menos aún de seguridad pública.

En *Argentina*, el primer envío de contingentes fue a la GONUL (Líbano) en 1958.² A partir del año 1983, con el retorno a la democracia, el Estado argentino buscó restablecer relaciones diplomáticas con los países vecinos, y promover la cooperación regional e internacional en los ámbitos económico y político. Esta política se volvió más clara a inicios de la década de los '90. Actualmente, entre los objetivos estratégicos de política exterior se plantea que “*un objetivo primordial de nuestra política exterior seguir participando activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*”.³ Recientemente, el Ministerio de Defensa conmemoró los 50 años de participación en operaciones de paz, y creó en el 2008 una Dirección General de Cooperación para la Paz. El Congreso Nacional sancionó la ley *Marco sobre el ingreso y egreso de tropas* (Ley N° 25.880 del 31 de marzo de 2004) que regula el ingreso y salida de tropas al exterior, estipulando el mecanismo que deben seguir el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar el envío de tropas a operaciones de paz.

Brasil figura entre los países que más contribuye con personal. Hasta el momento, participó en 26 misiones de paz, en su mayor parte con posterioridad a la década de los '90. Para la política exterior brasileña, una premisa prioritaria para participar en una operación de paz es que exista una demanda por parte del país y de las Naciones Unidas. Esta participación está reafirmada en su *Política de Defensa Nacional* (1995)⁴ y en su *Estrategia de Defensa Nacional* (2008).⁵ Además, según la Constitución Federal el país debe basar sus relaciones internacionales de acuerdo con los principios de la defensa de la paz, de la solución pacífica de los conflictos y de la no intervención.⁶ Por otro lado, Brasil presenta la particularidad de ser uno de los pocos países que envía miembros de fuerzas policiales a operaciones de paz, a través de las policías militares de sus estados. La primera operación en la que fueron enviados integrantes de las fuerzas policiales fue la MONUA (Angola). Des-

2 Discurso de la Ministra de Defensa, la Dra. Nilda Garré en ocasión de la clausura del Primer curso para entrenadores en operaciones de paz Gral. San Martín, Centro de Entrenamiento Conjunto en Operaciones de Paz, 2007, http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=748.

3 República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Objetivos Estratégicos*, <http://www.mrecic.gov.ar/>.

4 República Federativa do Brasil, *Política da Defesa Nacional*, (Brasilia: Presidência da República, 1º de julio de 2005), <http://www.defesanet.com.br/docs/LDN-2005.pdf>.

5 República Federativa do Brasil, *Estrategia Nacional da Defesa*, (Brasilia: Ministerio da Defesa, 2008), https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrategia_defesa_nacional.pdf 9.

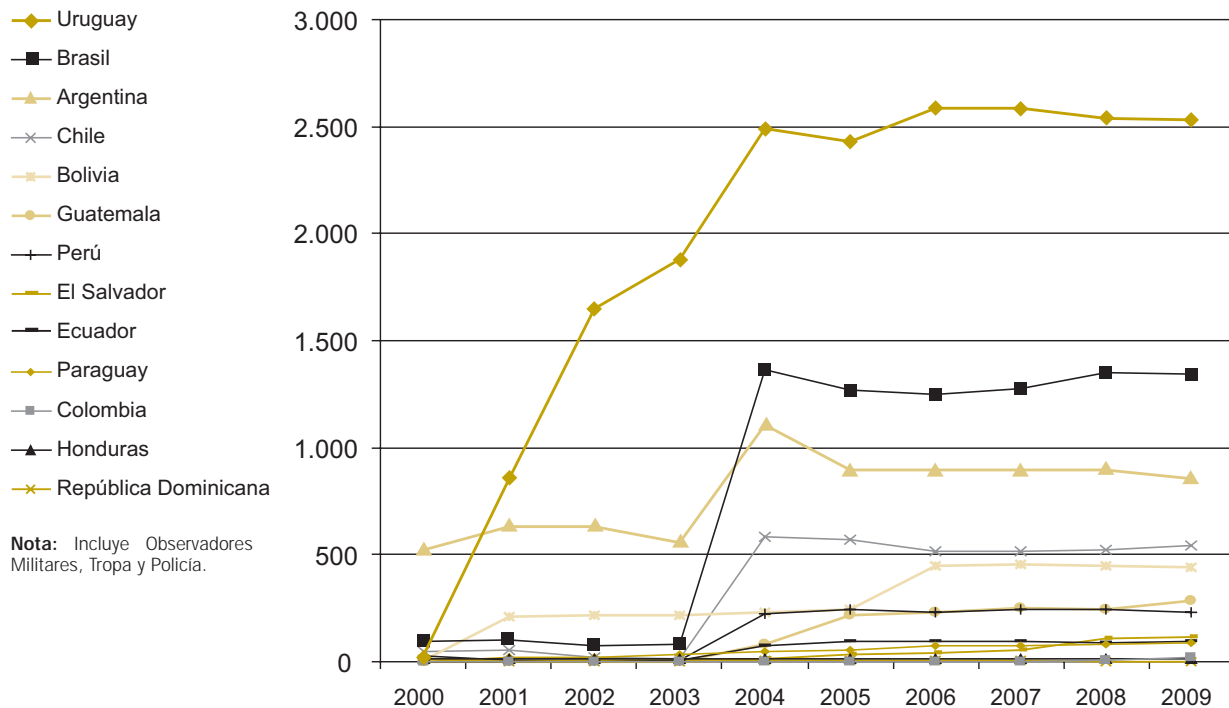
6 República Federativa do Brasil, *Constitución de la República Federativa do Brasil*, (Brasilia: Asamblea Nacional Constituyente, 5 de octubre de 1988), art. 4.

de 1991, el número de efectivos policiales brasileños en operaciones de paz viene incrementándose. La norma que regla el envío de tropas brasileñas al exterior (Ley N° 2.953 del 17 de noviembre de 1956), establece como requisito la autorización del Congreso Nacional.

Bolivia suscribe el primer memorándum de entendimiento con Naciones Unidas para la participación en operaciones de mantenimiento de paz, el 26 de mayo de 1997. Según éste, en abril de 1999 se iniciaría la participación del Ejército boliviano en operaciones de paz con la compañía “Pioneros” en MONUA (Angola).⁷ La política institucional de participación de operaciones de paz se ha desarrollado mayormente a nivel del Ejército. Para la coordinación y gestión de los asuntos relacionados a la participación de Bolivia, se cuenta con un Departamento de Operaciones de Paz. La Constitución Política del Estado de Bolivia (Art. 158), establece que el envío de tropas al exterior requiere de la autorización del Congreso.

Gráfico N° 4

Evolución de la cantidad de personal aportado, según país



Nota: Incluye Observadores Militares, Tropa y Policía.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, 2000-2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>. Datos a junio de 2009.

⁷ Rosario Pérez Ponce, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Bolivia*, (La Paz: RESDAL, diciembre de 2008), 28.

En el caso de *Chile*, acorde a las definiciones del Libro de la Defensa Nacional, parte de los objetivos permanentes de la participación en esta clase de operaciones es concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa, apoyar la proyección internacional de Chile y contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.⁸ Chile ha demostrado una proactiva actitud en la contribución a las operaciones de obtención y consolidación de la paz, demostrando que ésta es una prioridad política para el gobierno.⁹ Un hito al respecto se encuentra a inicios de los años noventa, con la creación de la Ley N° 19.067 y su modificatoria, la Ley N° 20.297.¹⁰ La primera rige el envío de tropas chilenas al exterior, objeto, plazo y modalidades y la segunda establece ajustes en materia de salida de tropas para operaciones de paz como la conformación de una Comisión Interministerial, encargada de asesorar en forma permanente a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Señala además, que el Presidente de la República solicitará el acuerdo del Senado para la salida de tropas chilenas.

Para *Ecuador*, la participación en operaciones de paz es más reciente. El memorándum de entendimiento entre el Estado ecuatoriano y Naciones Unidas fue suscrito el 29 de septiembre de 2004. Posteriormente, en octubre de ese año, el Estado ecuatoriano suscribe un memorándum de entendimiento con Chile, para acordar la participación conjunta a través de una compañía combinada de ingenieros, en la MINUSTAH. La primera constó de 66 ingenieros y desde entonces han salido varios contingentes a brindar apoyo en distintos destinos. Uno de los principios de la política exterior del Ecuador es contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.¹¹ En cuanto al manejo de los asuntos relacionados a la participación, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas cuenta con una Dirección de Cooperación Interinstitucional, encargada de la coordinación de la contribución ecuatoriana a estas operaciones.¹²

8 República de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa, 2002), Parte III: Política de Defensa, http://www.defensa.cl/libro_2002/index.htm.

9 República de Chile, *Programa de Gobierno-Michelle Bachelet: 2006-2010*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Octubre de 2005), 103.

10 República de Chile, *Ley N° 19.067*, (Santiago de Chile: Congreso Nacional, 26 de junio de 1991) y *Ley N° 20.297, que modifica la Ley N° 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz* (Santiago de Chile: Congreso Nacional, 13 de diciembre de 2008).

11 República de Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política Multilateral Ecuador en la ONU*, <http://www.mmrree.gov.ec>.

12 María Belén Cuesta, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Ecuador*. (Quito: RESDAL, enero de 2009), 29.

Tabla N° 1

Centros de formación para personal de operaciones de paz

País	Nombre	Año de creación
Argentina	CAECOPAZ - Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (Fuerza Armadas)	1995
	CENCAMEX - Centro de Capacitación para Misiones en el Exterior (Policías)	
Bolivia	COMPEBOL - Centro de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ejército de Bolivia (Fuerzas Armadas)	1997
Brasil	CI OP PAZ - Centro de Instrucción para Operaciones de Paz (Ejército)	2005
Chile	CECOPAC - Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (Fuerzas Armadas y Policías)	2002
Ecuador	UEMPE - Unidad Escuela Misiones de Paz Ecuador (Fuerzas Armadas)	2003
El Salvador	Escuela de Operaciones de Paz (Fuerzas Armadas)	2004
El Salvador Honduras Guatemala Nicaragua	CREOMPAZ - Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Fuerzas Armadas)	2005
Paraguay	CECOPAZ - Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (Fuerzas Armadas)	2001
Perú	CECOPAZ - Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (Fuerzas Armadas)	2003
	ENOPU - Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay (Fuerzas Armadas)*	2008
Uruguay	CICAME - Centro de Instrucción y Capacitación de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Policía (Policía)	2005

Fuentes: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, (Buenos Aires: RESDAL, tercera edición, agosto de 2008) y *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009).

*Como antecedentes del ENOPU existe el Centro de Instrucción de Operaciones de Paz del Ejército (CIOPE). Comenzó a funcionar en el año 1982, cuando por primera vez Uruguay contrajo el compromiso de enviar el Agrupamiento Especial de Transportes e Ingenieros a la Península del Sinaí. Años después, en el año 1998 éste fue reemplazado por la Escuela de Operaciones de Paz del Ejército (EOPE).

En Guatemala, la política estatal de contribución a las operaciones de paz es también reciente, y básicamente fue desarrollada con posterioridad a los Acuerdos de Paz del año 1996. La participación en una operación determinada se establece a partir de la solicitud de las Naciones Unidas al Estado guatemalteco, representado por el Ministerio de Relaciones Internacionales. Para cada operación se elabora un convenio donde se especifican los parámetros de la operación. Cada uno de ellos, es aprobado por el Congreso de la República y a través de Acuerdos Gubernativos se autorizan los despliegues correspondientes.¹³ En el convenio suscrito por el Estado guatemalteco, se especifica qué institución estatal ejecutará la operación. Hasta el momento, en la mayoría de los casos es el Ejército de Guatemala. En octubre de 2003 se

13 República de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala*, (Guatemala: Asamblea Constituyente, 31 de mayo de 1995), art. 171 inc. f. y art. 246 inc. a

crea el Departamento de Operaciones de Paz en la Dirección de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional. En 2005 se crea la Subdirección de Operaciones de Paz y finalmente, en 2006, la Dirección de Operaciones de Paz de la Defensa Nacional.

En *Honduras*, la participación en operaciones de paz data de inicios de la década de los '90. Desde un marco político legal, la Constitución establece como una de las funciones de las fuerzas armadas la participación "*en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales*".¹⁴ Según el Libro Blanco de la Defensa Nacional, la contribución a estas operaciones se desarrolla en el marco del vínculo entre la política exterior y la política de defensa del Estado de Honduras y constituye una de las ocho acciones básicas que resultan de este vínculo.¹⁵ La Constitución de la República (Artículos 205, 245 y 274), y la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas (Artículos 3 y 23 numerales 3 y 15), establecen que corresponde únicamente a las fuerzas armadas servir en las misiones humanitarias y operaciones de paz internacionales. La Policía Nacional no participa en este tipo de labores.

Paraguay tiene una menor trayectoria que otros países en el tema; sin embargo, ha comenzado a desarrollar mecanismos para fortalecerla. Un ejemplo de ello es el Programa de Cooperación Bilateral en Defensa Paraguay-Argentina, suscrito por los Ministros de Defensa en diciembre de 2008, que comprende un componente de seguridad regional e internacional que entre otras cosas plantea "*Reforzar capacidades en materia de alistamiento y entrenamiento para la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz, y establecer mecanismos de coordinación binacionales para el análisis y ejecución de actividades en materia de seguridad internacional*".¹⁶ Desde el año 2000 es posible identificar la participación de Paraguay en operaciones de paz. Sin embargo, el personal involucrado no es comisionado bajo la bandera nacional. El contingente paraguayo integra las Fuerzas de Tareas de Brasil y Argentina, a partir de acuerdos establecidos con esos países.

Aunque existen experiencias que datan de fines de los '50, en *Perú* la participación más activa en operaciones de paz data de los inicios del siglo XXI, tras el retorno a la democracia y la redefinición de diversas políticas de Estado. La contribución al mantenimiento de la paz en otros países es vista como una oportunidad para desempeñar un papel distinto y relevante en el escenario internacional. Desde sus inicios, la participación ha estado concentrada únicamente

14 República de Honduras, *Constitución de la República de Honduras*, (Tegucigalpa: Asamblea Nacional Constituyente: 11 de enero de 1982), art. 274, modificado por Decreto 245/1998 y ratificado por Decreto 2/1999.

15 República de Honduras, *Libro de la Defensa Nacional*, (Tegucigalpa: Secretaría de Defensa Nacional, 2006).

16 Ministerio de Defensa Nacional del Paraguay y Ministerio de Defensa de Argentina, *Programa de Cooperación Bilateral en Defensa Paraguay-Argentina "ÑOMOPETEÍ"* (Unión), (Ministerio de Defensa Nacional del Paraguay y Ministerio de Defensa de Argentina: Asunción, 16 de diciembre de 2008).

en el envío de personal militar. La institución policial no tiene facultades para participar en operaciones en el exterior. Oficiales de las tres fuerzas armadas así como suboficiales del Ejército se han desempeñado en operaciones en lugares de conflicto en el mundo.¹⁷ De esta manera, el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas han sido las instituciones destacadas en la coordinación y promoción de las actividades relacionadas a la contribución del Perú en estas operaciones. La participación tiene como marco, la política de Estado novena sobre la seguridad nacional, del Acuerdo Nacional.¹⁸ Ésta establece una política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración. El Estado peruano suscribió un memorándum de entendimiento con Naciones Unidas el 11 de noviembre de 2003. A través de sus representantes en el Comité Multisectorial de Operaciones de Paz, las fuerzas armadas peruanas participan en la negociación con Naciones Unidas para definir los aspectos específicos de su participación (buques, helicópteros, contingentes, observadores, transporte, etc.).¹⁹

MINUSTAH

La operación en Haití (MINUSTAH), es sin duda el lugar donde convergen la mayoría de los países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Ha conducido al establecimiento de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral. Un ejemplo de ello es el establecimiento de una Fuerza Conjunta entre Chile y Argentina, denominada Cruz del Sur, iniciativa surgida en 2005 y que comenzó a implementarse en febrero de 2007. Esta fuerza forma parte de las Stand by Forces que Naciones Unidas tiene como reserva para las misiones de paz. De la misma manera, actualmente los Ministerios de Defensa peruano y argentino están conformando una Fuerza de Paz Combinada, que comprenderá una compañía de ingenieros en la MINUSTAH.

A nivel regional, el establecimiento del Mecanismo 2 x 9 ha permitido coordinar acciones y posiciones en la identificación de nuevas formas de cooperación, particularmente, en áreas sensibles para el desarrollo económico-social haitiano.

El caso de *Uruguay* destaca por una larga y sostenida participación en operaciones de paz. Sin embargo, las referencias a las primeras experiencias de apoyo en conflictos internacionales son de tiempos anteriores a la creación de Naciones Unidas: su primera intervención fue la del Chaco Boreal en 1929.²⁰ Las sucesivas administraciones de gobierno de Uruguay han apostado por

17 Ivette Castañeda y Rossy Salazar, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Perú*. (RESDAL: Lima, enero de 2009), 48.

18 El Acuerdo Nacional fue firmado en 2002 y tuvo la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Estado.

19 República de Perú, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, (Lima: Ministerio de Defensa, abril de 2005), capítulo VII.

20 Alejandra Marzuca, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Uruguay*, (Montevideo: RESDAL, diciembre de 2008), 47.

mantener la participación de las fuerzas armadas en estas operaciones. Posteriormente la institución policial se incorporó a lo que se ha convertido en una consolidada política exterior de contribución a las operaciones de paz. A diferencia de la mayoría de países de estudio, es posible distinguir en Uruguay, el establecimiento de un amplio aparato organizacional para el desarrollo y ejecución de la política de participación en operaciones de paz que comprende el proceso de negociación con Naciones Unidas, la formalización de los pedidos de personal y equipamiento y suscripción de convenios, remisión a las instituciones involucradas, convocatorias de personal, entrenamiento del mismo, despliegue y medidas para el personal a su retorno de la operación. Es el país que más ha incrementado su participación en la última década. Además, considerando la dimensión de sus fuerzas militares (24.931 efectivos incluyendo oficiales, suboficiales y tropa), es de destacar que más de la mitad del personal del Ejército de este país participó en algún momento en una operación de paz.²¹

De hecho, sólo a enero de 2009, el personal desplegado por este país representa el 10,2% del total de las fuerzas armadas. Esta es una cifra mucho mayor si se compara con el resto de países, donde el personal desplegado a esa misma fecha corresponde a menos del 1%, salvo el caso de Argentina, Bolivia y Guatemala (1,2%).²²

El compromiso regional ante la Resolución 1325:

La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas es la instancia hemisférica que, desde 1995, reúne cada dos años a los ministros del sector en un espacio de diálogo, compromiso y fortalecimiento de la confianza mutua.

La VIII Conferencia se celebró en Banff, Canadá. Allí, y refiriéndose por primera vez en la historia de las conferencias al tema, los países declararon:

- Su intención de continuar incorporando la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, tal como se establece en la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Su compromiso de continuar promoviendo la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa.

Fuente: VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de Banff*, (Banff: VIII CDMA, 5 de septiembre de 2008), párrafos 11 y 12.

21 Sistema Nacional de Soporte a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA). Datos a abril de 2009.

22 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, enero de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/> e información suministrada por los ministerios de defensa y las fuerzas de los países a enero de 2009.

EL PERSONAL INVOLUCRADO EN LAS OPERACIONES

Las operaciones de paz continúan siendo vistas en la región como un tema eminentemente militar. En el caso de envío de fuerzas policiales, puede citarse la participación de Argentina, Brasil y Chile como casos especiales a estudiar, dado que pueden proveer aporte de fuerzas policiales militarizadas tales como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval en Argentina, los Carabineros en Chile, y las policías militares de los distintos estados brasileños. Esta participación, valorada en el componente de las misiones, deja sin embargo pendiente el debate acerca de la inclusión de fuerzas policiales, formadas para resguardar el orden interno, la seguridad, garantizar el cumplimiento de derechos y el desarrollo normal de las actividades de los ciudadanos.

La complejidad del sistema internacional, donde prevalecen conflictos de naturaleza interna, trae diversos desafíos por resolver. Actualmente, uno de los principales desafíos está referido a los mandatos de las operaciones de paz, que tienen como una de sus funciones el establecimiento de la autoridad civil y el sistema criminal de justicia que se encuentran en una precaria situación, total o parcialmente destruidos. En estos escenarios, la reorganización del sistema de seguridad pública y sus leyes y códigos disciplinarios, resultan esenciales para la estabilización de la sociedad y reconstrucción de la autoridad civil.

Entre los aportes de personal policial destacan El Salvador (que en los últimos años ha enviado un número considerable de efectivos de la Policía Nacional), y Uruguay, que envía personal uniformado de la Policía Nacional.

Tabla N° 2

Tipos de personal participando en operaciones de paz según país

País	Personal
Argentina	Fuerzas Armadas, Gendarmería, Policía Federal, Prefectura Naval
Bolivia	Fuerzas Armadas
Brasil	Fuerzas Armadas, Policía Militar
Chile	Fuerzas Armadas, Policía de Investigaciones, Carabineros
Ecuador	Fuerzas Armadas
El Salvador	Fuerzas Armadas, Policía Nacional
Honduras	Fuerzas Armadas
Guatemala	Fuerzas Armadas
Paraguay	Fuerzas Armadas
Perú	Fuerzas Armadas
Uruguay	Fuerzas Armadas, Policía Nacional

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009).

El caso colombiano

Según datos de Naciones Unidas, en septiembre de 2006 el Estado colombiano comenzó a aportar personal a las operaciones de paz (dos efectivos policiales). Desde entonces, si bien las cifras aún son pequeñas, el nivel de participación de personal policial colombiano ha crecido. A junio de 2009 Colombia tiene desplegados 22 efectivos policiales en Haití.

En el marco de la política de seguridad democrática, el Gobierno colombiano ha decidido incrementar el personal y su apoyo a la MINUSTAH a través de dos vías. Por una parte, desplegará policías especializados en las áreas como la lucha contra el secuestro y el combate al narcotráfico. De manera complementaria, se enviará una misión de alto nivel de la Policía Nacional para asesorar de manera estructural a la Policía de Haití en el desarrollo de su arquitectura institucional para hacer frente a los desafíos en seguridad que enfrenta ese país. Entre otras actividades, está previsto que los efectivos policiales colombianos ofrezcan orientación e instrucción especializada, cumplan turnos de vigilancia y patrullajes conjuntos con efectivos de otros países.

Fuentes: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, septiembre de 2006), http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/sept06_3.pdf y Ministerio de Defensa de Colombia, *Noticias y Documentación*, "Colombia reafirma su compromiso con misiones de paz de la ONU", <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=8891>.

Las instituciones policiales de otros países (Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala, Paraguay y Perú), hasta el momento no han participado en operaciones de paz. En algunos casos, debido a que su normativa interna no lo permite (como en Honduras y Perú). En otros, debido a que a nivel nacional la cuestión no está difundida. En Guatemala, por ejemplo, la ley de la policía establece que entre sus funciones está comprendido "Colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito."²³ En Paraguay, existen antecedentes importantes. Algunos efectivos de la Policía Nacional han participado voluntariamente en cursos del CECOPAZ y en el CENCAMEX de Argentina, así como en cursos organizados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) sobre Misiones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas.²⁴

23 República de Guatemala, *Decreto N° 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil*, (Ciudad de Guatemala: Congreso de la República, 4 de marzo de 1997), art. 10, inc. J.

24 Edgar López Jiménez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Paraguay*, (Asunción: RESDAL, diciembre de 2008), 36.

La participación policial en las operaciones de paz no sólo se limita a algunos países de la región, sino que también a un mínimo número de personal asignado. A junio de 2009, sólo 141 efectivos policiales latinoamericanos fueron desplegados en operaciones de paz, frente a 283 observadores militares y 6.153 efectivos militares de tropa.

Tabla N° 3

Composición del personal desplegado por países latinoamericanos

	Tropa	Observadores	Policía
Argentina	822	9	26
Bolivia	410	31	0
Brasil	1.285	48	13
Chile	524	6	13
Colombia	0	0	22
Ecuador	72	23	1
El Salvador	52	16	48
Guatemala	270	18	0
Honduras	0	12	0
Paraguay	48	42	0
Perú	211	22	0
Uruguay	2.459	56	18
Total	6.153	283	141

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.shtml>.

En cuanto a la participación de las fuerzas armadas, ésta suele contar con la aprobación de la opinión pública en la mayoría de los países, que ve con buenos ojos que el personal militar pueda colaborar a la solución de problemáticas de conflicto en el mundo. En algunos países de Centroamérica, donde se debate actualmente la utilización de las fuerzas armadas en las situaciones de inseguridad ciudadana, la “exportación” de personal militar genera opiniones encontradas, entre quienes aprueban la asignación de éstas a dichas misiones, y aquellos que prefieren que se concentren en las problemáticas de seguridad interna. En menor medida, existen quienes critican las operaciones como gastos innecesarios destinados a justificar la continuidad de los ejércitos.²⁵

25 Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la Mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*, (Antigua Guatemala: RESDAL-IEPADES “Seminario internacional Desafíos y Oportunidades en las Operaciones de Paz: la incorporación de la mujer”, 11-12 de marzo de 2008).

Tabla N° 4

Mecanismos de reclutamiento para operaciones de paz (fuerzas armadas)

País	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
Argentina	Postulación voluntaria. La Fuerza comunica la apertura de convocatorias. El voluntario manifiesta su interés inscribiéndose en una planilla. Realizan entrenamiento en CAECOPAZ.	Postulación voluntaria. Se define por orden de mérito y manejo del idioma. Realizan entrenamiento en CAECO-PAZ.	Postulación voluntaria. Se divulga a través de correos aeronáuticos. Los candidatos aprobados realizan entrenamiento en CAECOPAZ.
Bolivia	Postulación voluntaria. Se emite una convocatoria a nivel nacional por el Comando General del Ejército. Pueden participar reservistas, profesionales, civiles y técnicos, deben cumplir con requisitos específicos.		
Brasil	Postulación voluntaria. El Departamento General de Personal hace un relevamiento de perfiles de personal y a partir de ello, envía invitaciones. Se evalúan en base a criterios de buen comportamiento y manejo de idiomas extranjeros. El entrenamiento se realiza en el CIOPPAZ.	Postulación voluntaria. Gabinete de Comando de la Marina. La selección se realiza en base a mérito y desempeño profesional. El entrenamiento se realiza en la Escuela de Operaciones del Paz del Cuerpo de Fuzileiros Navales y en el CIOPPAZ.	Postulación voluntaria. El Gabinete de Comando de Aeronáutica coordina la selección de personal. La selección se realiza en base a mérito y desempeño profesional. El entrenamiento se realiza en el CIOPPAZ.
Chile	Postulación voluntaria. Interesados deben cumplir con requisitos específicos de grado escalafón y experiencia, así como aprobar exámenes de selección. El entrenamiento se realiza en CECOPAC.	Postulación voluntaria. Los interesados pueden postularse si cumplen con los requisitos exigidos. El entrenamiento se realiza en CECOPAC.	Postulación voluntaria. Interesados deben cumplir con requisitos específicos de grado, escalafón y experiencia, y aprobar exámenes de selección. El entrenamiento se realiza en CECOPAC.
Ecuador	Postulación voluntaria a partir de la convocatoria que realiza cada fuerza. La Dirección de Cooperación del Comando Interinstitucional Conjunto evalúa el perfil del postulante y determina si puede ser desplegado o no. El personal es entrenado en la UEMPE.		
Guatemala	Postulación voluntaria. La convocatoria se realiza de forma general a todos los miembros de las fuerzas armadas a través del correo interno de las fuerzas. Los postulantes deben cumplir con determinados requisitos. El entrenamiento se realiza en el CREOMPAZ.		
Honduras	El Jefe del Estado Mayor Conjunto selecciona quien será el comandante del contingente. Luego comienza la selección de personal. Ésta se realiza de acuerdo al mérito, el grado (debe ser mayor a Capitán) y aptitudes específicas, como el dominio de idiomas. En la evaluación se valora la capacitación y entrenamiento. El entrenamiento se realiza en el CREOMPAZ.		
Paraguay	Postulación voluntaria. Las Fuerzas Armadas llaman a sus componentes mediante una orden particular, para quienes quieran concursar y participar. Se realiza un entrenamiento diferente para oficiales, subalternos y suboficiales. En cuanto a los observadores militares, al realizar el pedido a las autoridades paraguayas se especifican los requisitos a cumplir por los postulantes. El entrenamiento se realiza en el CECOPAZ.		
Perú	Postulación voluntaria. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas se encarga de las coordinaciones para el reclutamiento, derivando el pedido a las distintas Fuerzas quienes inician el proceso de pre-selección o pre-evaluación interna. Lo efectivos seleccionados son enviados a entrenamiento al CECOPAZ.		
Uruguay	Postulación voluntaria. Se requiere cumplir con requisitos, como permanencia mínima previa en las fuerzas de tres años, además de la aprobación de pruebas físicas, psicológicas, médicas, entre otras. En el caso de Observador Militar, se requiere el grado mínimo de Capitán, homologado a cada una de las fuerzas. Realizada la solicitud, se evalúa la afectación que tendrá la partida del personal a la misión. El entrenamiento se realiza en el ENOPU.		

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009).

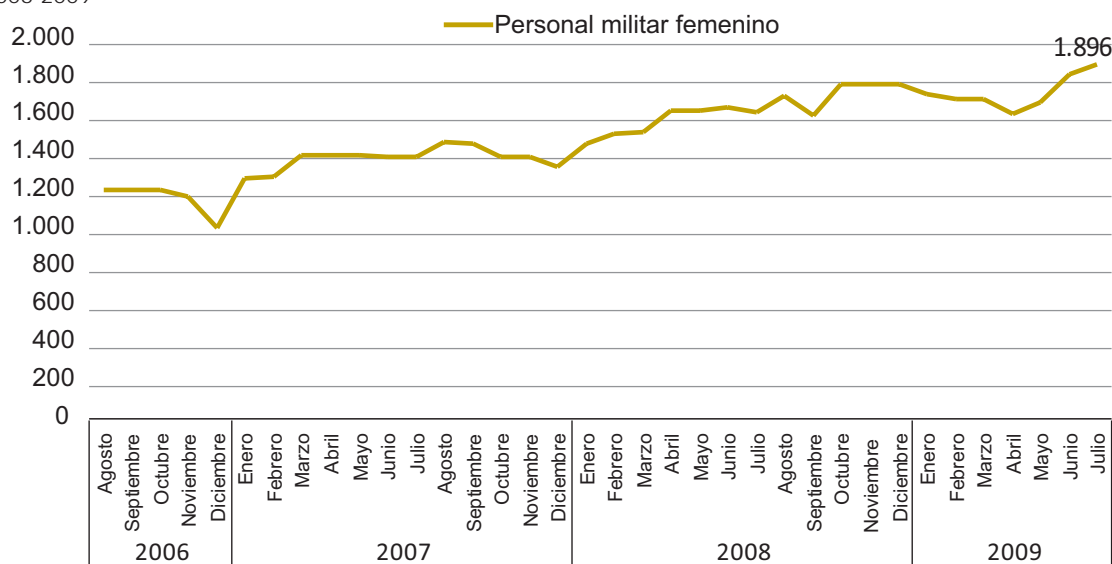
LA MUJER EN LAS OPERACIONES DE PAZ: UNA MIRADA A LA SITUACIÓN REGIONAL

La labor y participación de personal femenino en operaciones de paz comenzó a ser visibilizada a partir de la sanción de la Resolución 1325 en el año 2000. Sin embargo, no es sino hasta el 2006 que Naciones Unidas comienza a desarrollar estadísticas públicas sobre la materia. Como puede observarse en las cifras, aunque la tendencia de composición de personal continúa siendo predominantemente masculina manifiesta un ascenso lento y constante.

En general, la participación de mujeres en relación al total de personal militar en el mundo es exigua y en los últimos tres años, ésta ha crecido mínimamente pasando apenas de 1,88% en agosto de 2006 a 2,37% en julio de 2009.

Gráfico N° 5

Evolución del componente militar femenino desplegado en operaciones de paz en el mundo entre 2006-2009 (total mundial)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *Facts and Figures: Gender Statistics*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/gender.shtml>.

Aunque sólo se cuentan con estadísticas a partir de febrero de 2009, también es posible afirmar que la participación de mujeres en relación al total de personal policial en el mundo es menuda. En julio de 2009, se contaban 863 efectivos femeninos, lo que equivale a un 7,5% del total policial desplegado.

La región latinoamericana no es ajena a esta tendencia. Más aún, la consideración de la Resolución 1325 es bien reciente, desconociéndose prácticamente en la mayoría de los países su existencia. Ello es parte de un marco más general, que se relaciona no sólo con el género, sino con la apertura del tema militar a la democratización, las interrelaciones (en ocasiones escasas) entre las agencias de relaciones exteriores y las de defensa, y la reciente experiencia en las lides de la comunidad internacional en este tema. Así, los lazos de comunicación entre las iniciativas promovidas por las Naciones Unidas, y

las agencias del Estado en cada país, no están aún institucionalmente fortalecidos, y los desarrollos e impulsos no siempre llegan a los actores.

Las primeras experiencias de involucramiento de mujeres en las operaciones de paz son aún recientes, o inexistentes en algunos casos. Se encuentran concentradas en la participación desde las fuerzas armadas, especialmente del llamado cuerpo profesional, en el cual hay mayor número de mujeres, con mayor antigüedad, y en capacidad de cumplir con los requisitos relacionados al grado jerárquico mínimo.²⁶ La inclusión de personal femenino perteneciente al cuerpo comando es escasa, dado que su ingreso a las instituciones armadas data apenas de hace poco más de una década.

Por otro lado, y dado que la participación policial por parte de la región es en general mínima, los límites para la incorporación de mujeres son, en realidad, límites políticos para la participación general de la policía en operaciones de paz. Un incremento significativo de personal femenino es, en este caso, improbable en el mediano plazo.

En *Argentina*, desde 1993 ha habido participación de mujeres en operaciones de paz, pero el incremento más significativo ha sido a partir de 2001. A diciembre de 2008, el total histórico de mujeres desplegadas era de 389: 213 correspondían al Ejército, 30 a la Armada y 146 a la Fuerza Aérea.²⁷ La fuerza naval destinó a la primera mujer a ONUSAL (El Salvador) en 1991. Su grado era Teniente de Navío Médico, y dentro de la misión cumplió el rol de Jefe de Sanidad Militar. Ese mismo año en la Fuerza Aérea, cinco mujeres fueron enviadas en el primer contingente del Hospital Militar Reubicable en ONUMOZ (Mozambique). Tenían los grados de Primer Teniente, Cabo Principal, Cabo, Técnico II y Servicio II (siendo las dos últimas personal civil de la fuerza); se desempeñaron como instrumentadora, enfermera de quirófano, enfermera de unidad de terapia intensiva y cocinera. Por su parte, el Ejército destinó una mujer Sargento en 1994 a UNPROFOR (Croacia). Con respecto a la Gendarmería Nacional, que desde 1991 amplió su participación internacional, a partir de 2008 ha comenzado a formar mujeres para la misión; en 2008 se capacitaron tres jóvenes en el centro de instrucción, que a la fecha están a disposición para ser desplegadas. Recientemente fueron convocadas a participar en UNMIL (Liberia) las dos primeras mujeres argentinas provenientes de fuerzas de seguridad, ambas de la Gendarmería Nacional.²⁸

En *Bolivia*, la primera mujer militar que participó en una operación de paz lo hizo como Observadora Militar en MUNOC (Congo), en el período 2002-

26 En la mayor parte de países, se solicita el grado mínimo de Capitán para aplicar al puesto de Observador Militar en una operación de paz.

27 Dirección de Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina. Datos a diciembre de 2008.

28 Centro de Capacitación para Misiones en el Exterior de la Gendarmería Nacional (CENCAMEX). Datos a octubre de 2009.

2003. Detentaba en ese momento el grado de Teniente Coronel de Infantería. Es importante destacar que siendo el Ejército de Bolivia uno de los primeros en incorporar mujeres como personal de carrera, es uno de los pocos casos en que existen efectivos femeninos capaces de cumplir los requisitos de grado mínimo necesarios para ser Observador Militar en una operación de paz. La participación histórica de la mujer militar en estas operaciones comprende 187 efectivos.²⁹ La policía no participa en estas actividades, por lo cual no se han dado casos de mujeres policías desplegadas.³⁰

En *Brasil*, las primeras mujeres policías militares en participar en una operación de paz fueron destinadas a MONUA (Angola), y pertenecían a la policía militar del Distrito Federal. Desde 1991 a diciembre de 2008, 99 policías militares fueron desplegados. De este número, únicamente cinco fueron mujeres. Cuatro de ellas participaron en UNMIT (Timor del Este) y una en UNMIK (Kosovo).³¹ En el transcurso de 2008, 21 mujeres policías militares fueron desplegadas de un total aproximado de 2.700 efectivos, representando un 0,7% de total participante.³² En el caso de los contingentes militares, para marzo de 2008, sólo 16 efectivos femeninos fueron desplegados.³³

En el caso de *Chile*, la participación de mujeres en operaciones de paz inicia en 1987, cuando la Fuerza Aérea desplegó a una oficial de servicios del escalafón de sanidad. Entre 1997 y 1999 cuatro mujeres del Ejército -pertenecientes al escalafón de atención sanitaria- formaron parte de la Misión de Observadores Militares Ecuador – Perú (MOMEPE), organizada por los países garantes del acuerdo. Constituía personal civil con instrucción militar y en ambos casos, se desempeñaron en funciones relacionadas a su carrera en el ámbito de la salud. Por esos años, Carabineros de Chile envió mujeres a UNMIBH (Bosnia y Herzegovina) y KFOR (Kosovo), donde realizaron tareas relacionadas con la seguridad local, y aportaron sus experiencias en el proceso de formación de la policía de esos países y en los mecanismos para la integración de la comunidad. La participación histórica de las mujeres chilenas en las operaciones es de 68 efectivos militares y 7 efectivos provenientes de Carabineros.³⁴

29 Departamento de Operaciones de Paz del Ejército de Bolivia. Datos a septiembre de 2009.

30 Departamento I de Personal del Comando General de la Policía Nacional de Bolivia.

31 Inspeção Geral das Polícias Militares, Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro.

32 Centro de Comunicação Social do Exército Brasileiro.

33 Sub Secretaría de Logística del Estado Mayor de la Defensa del Ministerio de Defensa. Datos a marzo de 2008.

34 Ministerio de Defensa de Chile. Datos a diciembre de 2008. Los datos oficiales según misión indican diez mujeres de Carabineros de Chile; ello se debe a que una de ellas participó en tres misiones: UNMIB (Bosnia-Herzegovina), KFOR (Yugoslavia-Kosovo) y MINUSTAH (Haití) y otra en dos misiones (UNMIB y KFOR).

Casos testigo: los planes de Argentina y Chile

Las instituciones involucradas en la participación en operaciones de paz en Argentina y Chile han incorporado el tema de género como parte de su política. En los últimos años, se han producido avances en medidas institucionales y de gestión básicas para una mayor contribución femenina. La implementación de políticas de género conducidas desde los ministerios de defensa resalta como un paso fundamental. El hecho de que en ambos países las mujeres lograran estar al mando del sector defensa (Michelle Bachelet y Vivianne Blanlot en Chile, y Nilda Garré en Argentina), ha sido aludido como un factor a favor de las iniciativas en materia de género.

En el caso de Argentina, ésta fue seleccionada por Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, para el desarrollo de un plan piloto para implementar -en el ámbito nacional- la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. Frente a este desafío, en Pretoria, Sudáfrica 2007 el país se comprometió entre otros, a establecer un Grupo de Trabajo Interministerial sobre Género y Mantenimiento de la Paz. La Representación Especial para temas de la Mujer en el Ámbito Internacional de la Cancillería articuló entonces las diferentes instancias gubernamentales. Asimismo, en mayo de 2008 se realizó el *Primer Taller Regional para el desarrollo de una política de género en el marco de las Operaciones de Paz*.

Destaca en el proceso, la política para la *Equidad de género y defensa* y en este marco, la creación del Observatorio sobre la Integración de la mujer en las Fuerzas Armadas y el Consejo de Políticas de Género en el ámbito del Ministerio de Defensa. En 2008, el Ministerio de Defensa publicó el *Plan de Acción en el ámbito de la Defensa para la efectiva implementación de la Perspectiva de Género en el marco de las Operaciones Internacionales de Mantenimiento de la Paz*. Dicho plan tiene como principales puntos: la situación de las mujeres en las fuerzas armadas, un diagnóstico de la relación entre género y operaciones de paz y recomendaciones sobre acciones a implementarse en el marco del Plan.

En Chile, 2009 ha sido el año de lanzamiento del primer Plan de nivel presidencial en la región: el *Plan Nacional de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas 1325/2000: Mujer, Paz y Seguridad*. El camino se había iniciado en 2004 con la creación del Comité de Integración de Mujeres, la Política de Integración de Mujeres en las Fuerzas Armadas y la Política de Participación de la Mujer a Carabineros, ampliada después a la Policía de Investigaciones. Desde el 2008 el Ministerio de Defensa Nacional, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de la Mujer, impulsaron la discusión y preparación del Plan, junto a otros actores, tanto del sector público como de la sociedad civil.

El Plan contiene un enfoque de derechos, de género, participativo, de coordinación y acciones intersectoriales y sectoriales con los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Planificación y el Servicio Nacional de la Mujer, destacando así como el único de carácter nacional de la región. Como parte del sistema de seguimiento se han establecido, instancias como el Consejo de Ministros, un Comité Interministerial y un Observatorio especializado en la materia.

La cooperación no estuvo ausente entre ambos países: el 4 de noviembre de 2008 se llevó a cabo un Seminario Binacional entre Argentina y Chile denominado *Perspectiva de Género y Seguridad Internacional: participación de la mujer en operaciones de paz* en las instalaciones de la Embajada de Chile en Argentina.

En *Ecuador*, hasta diciembre de 2008 salieron misión sólo dos mujeres: una oficial médico especialista del Ejército con el grado de Capitán, que se desempeñó en MINUSTAH en el 2007; y en el 2008, una oficial médico especialista de la Armada, con el mismo grado y en la misma misión.³⁵

En *El Salvador*, la participación histórica de mujeres militares se reduce a una oficial del Ejército que actualmente está desplegada en MINURSO (Sahara Occidental).³⁶ Siendo parte del cuerpo profesional, proviene de la carrera de medicina. Como parte de fuerzas policiales, seis mujeres han sido desplegadas en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Honduras participa desde 1992 en misiones de la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas, pero hasta diciembre de 2008 no se han desplegado mujeres en éstas. Fue sólo en su participación en la coalición actuante en Irak cuando se enviaron algunas mujeres militares.³⁷ En Honduras, la fuerza policial no participa en operaciones de paz, por lo cual ninguna mujer policía ha sido involucrada en estas actividades.

Con respecto a *Guatemala*, la participación histórica de las mujeres en operaciones de paz asciende a 98 efectivos militares, entre oficiales, especialistas y tropa.³⁸ De éstas, dos fueron observadoras militares en UNMEE (Etiopía y Eritrea) entre 2005 y 2008.³⁹

Hasta la fecha, en *Paraguay* la participación de mujeres es escasa: solamente seis mujeres de las fuerzas armadas fueron desplegadas. Todas fueron destinadas a UNFICYP (Chipre), entre 2004 y 2009, a través de las fuerzas de tareas argentina N° 23, 28, 29, 30, 31 y 32.⁴⁰ Considerando que los cuerpos policiales no han participado en operaciones de paz hasta el momento, no se han dado casos de mujeres policías desplegadas.

En *Perú*, las nueve mujeres enviadas a operaciones de paz hasta el día de hoy fueron desplegadas en MONUC (Congo) como observadoras militares.⁴¹ En el período 2004-2007 participaron siete oficiales mujeres del Ejército, y desde entonces, dos oficiales de la Marina de Guerra. En 2008 se anunció la

35 Unidad Escuela de Misiones de Paz de Ecuador. Datos a diciembre de 2008.

36 Ministerio de Defensa de El Salvador. Datos a diciembre de 2008.

37 Secretaría de Defensa de Honduras. Datos a diciembre de 2008.

38 Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ). Datos a junio de 2009.

39 Dirección de Operaciones de Paz del Estado Mayor de la Defensa Nacional de Guatemala.

40 Dirección de Operaciones de Mantenimiento de Paz del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares de Paraguay. Datos a junio de 2009.

41 Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ). Datos a junio de 2009.

intención de conformar y enviar una unidad de 25 mujeres, lo cual aún no ha sido confirmado.⁴²

Finalmente, en *Uruguay* las dos primeras mujeres pertenecientes al Ejército, participaron en una operación de paz en 1994. Se trataba de doctoras odontólogas, oficiales de cuerpo profesional, no formadas en las fuerzas armadas, pues para ese momento aún no estaba permitido el ingreso a la mujer. El registro de la primera mujer perteneciente a la Policía Nacional que salió en misión fue en 2006, y tenía el grado de Sub Ayudante. Uruguay es el país que cuenta con un mayor número de personal militar femenino desplegado históricamente: 1.368 mujeres. El personal femenino procedente de la institución policial es, a 2009, de 8 efectivos.⁴³

La última tragedia que involucró a personal de paz ocurrió en octubre de 2009 en MINUSTAH y alcanzó al personal del contingente uruguayo. Entre los 25 uruguayos caídos había una mujer: *Yiyi Medina*, Técnica Aeronáutica de la Fuerza Aérea.

El escaso número de mujeres en los contingentes y la ausencia de los temas de género en la preparación del personal denotan la falta de un enfoque de género en la contribución de estos países. La falta de representatividad femenina en la contribución de la región a las operaciones de paz no sólo representa una brecha entre la doctrina que busca implementar la organización, y su implementación práctica. También supone una oportunidad perdida para que las primeras generaciones de mujeres militares y policías de los países de la región atraviesen por una experiencia provechosa a nivel profesional. Las experiencias contadas por las mujeres partícipes de estas actividades son más que positivas, destacándose la importancia de integrarse a equipos amplios y el empeño puesto en las tareas asignadas, sin que el ser mujer haya significado algún limitante.

Con respecto a las dificultades, a partir de las entrevistas realizadas con mujeres y autoridades involucradas en la conformación de contingentes, uno de los principales desafíos encontrados es su limitada inserción en los institutos armados y de seguridad. Aún cuando la presencia de mujeres en estos institutos ha crecido en la última década, permanecen algunas restricciones que no les permiten incorporarse plenamente y, de esa manera, cumplir con las condiciones mínimas para aplicar a una plaza en un contingente. Un ejemplo de ello es el caso de los observadores militares, donde se requiere el grado de Capitán.

42 Para mayor información ver: "El Perú enviará un contingente militar femenino a Haití en el 2010", Diario El Comercio, 22 diciembre de 2008 en: <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-12-22/el-peru-enviara-contingente-militar-femenino-haiti-2010.html>.

43 Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA). Datos a junio de 2009.

En cuanto a las condiciones en las que cada mujer debe desenvolverse al llegar a la zona de conflicto, éstas varían de acuerdo a la operación y el tipo de personal. Tratándose de personal de tropa, es usual que no existan instalaciones adecuadas y separadas para albergar al personal femenino. El personal de tropa de un contingente suele vivir en instalaciones preparadas por ellos mismos destinadas a albergar a todos los integrantes. En el caso de los observadores militares, la situación es diferente, dado que se forman equipos o *teams* que suelen alquilar un lugar y vivir juntos.⁴⁴ Por otra parte, si bien el factor cultural constituye un atractivo para aquellas que participaron de estas misiones, también trae desafíos para las mujeres. La discriminación es una situación que, en opinión de algunas entrevistadas, se presenta a lo largo de la ejecución de una misión y está estrechamente relacionado con los diferentes contextos culturales. En algunos casos, los colegas varones de otros contingentes, provenientes de sociedades donde la mujer tiene un rol diferente, tienen actitudes de discriminación hacia ellas. Pese a ello, resulta interesante notar que algunas mujeres, reconociendo las diferencias en los patrones culturales y formas de vida que este personal está acostumbrado, logran que estas actitudes no las afecten personalmente ni a su desempeño profesional.

Las experiencias

“Ha sido una de las mejores experiencias que he tenido profesionalmente, la primera misión porque tuve la oportunidad de integrarme con gente de diferentes culturas, de diferentes creencias, diferentes idiomas (...). Algo que he valorado y he visto con mucho agrado allá, es que te hacen valer por tu capacidad, por tu rendimiento profesional y te valoran por cuán preparada profesionalmente estás; me sentí muy feliz porque nadie se fijaba si yo era mujer o cuál era mi condición, sino realmente me daban lo que me correspondía por mi capacidad.”

Oficial del Ejército de Bolivia, participante en MONUC.

Me llamó la atención la integración de toda la tropa en esas ocasiones, cuando éramos realmente un solo cuerpo, donde cada célula era extremadamente importante y donde la confianza en un compañero era un factor determinante para desempeñar la función de otro. En esas circunstancias se crean lazos extremadamente fuertes. Cosas difíciles de explicar con palabras, sólo sintiéndolas...viviéndolas...”

Oficial Médica del Ejército de Brasil, participante en MINUSTAH.

“Se ve que me gustó y lo hice con entusiasmo que me propusieron quedarme seis meses más, entonces la primera vez al final me quedé un año. Era todo un desafío, mucho tiempo lejos de casa, había que decidir rápido (por suerte mi familia siempre me apoyó). Ya me empecé a involucrar en otras áreas, no sólo trabajé como enfermera, trataba de inmiscuirme, de aprender el funcionamiento de otras áreas: arsenal por ejemplo”

Oficial del Ejército de Argentina, participante en UNFICYP.

⁴⁴ Rosario Pérez Ponce, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Bolivia*, 35.

En cuanto a situaciones que involucran comportamientos inadecuados y/o violatorios de los derechos de las mujeres durante el desarrollo de una operación de paz, es importante señalar que Naciones Unidas pone a disposición del personal de la misión, una sección especial de género. Una denuncia en esta oficina representa la inmediata repatriación del acusado y el inicio de un proceso en el país, motivo por el cual serían muy pocos los casos producidos.

Desde la perspectiva de las oficiales y suboficiales entrevistadas, participar en una misión de este tipo constituye una oportunidad para integrarse con gente de diferentes culturas, creencias e idiomas. Asimismo, más allá de la oportunidad de brindar atención y servicios importantes, es también posible llevar valores, nociones y prácticas que podrían mejorar la situación de las poblaciones afectadas por el conflicto.

Las experiencias

“Donde el enemigo puede humillar más al oponente es en la mujer, la mayor víctima es la mujer (...). Cuando los observadores militares van a zonas de conflicto, lo último que las mujeres (locales) quieren ver es a un soldado hombre, muchas veces se ocultan y no hablan con ellos; pero con las mujeres oficiales ocurre lo contrario, las mujeres las identifican como iguales, lo que hace que les tengan más confianza y les proporcionen información sobre determinados hechos; lo mismo ocurre con los niños.”

Oficial del Ejército de Bolivia, participante en MONUC.

“Mi labor fue de policía comunitario, había muchos casos de violencia doméstica, ser mujer me ayudó bastante en este rol”.

Policía Militar de Goiás, Brasil, participante en UNMIT.

En MINUSTAH, a febrero de 2009, de los 4.098 efectivos militares desplegados, únicamente 82 eran mujeres. Uruguay es el país que más personal femenino había desplegado entonces, seguido por Argentina (diez efectivos mujeres), Brasil y Guatemala (seis), y Bolivia y Chile (cinco). En cuanto a la participación de cuerpos policiales en MINUSTAH para esa misma fecha, sólo una mujer procedente de las fuerzas policiales chilenas, componía la misión.⁴⁵

Para el mes de junio del mismo año, las cifras eran más optimistas. La presencia de mujeres latinoamericanas en la misión era de 95, lo cual representaba un incremento del 9,7% en relación al mes de febrero. Con respecto al total general de personal femenino desplegado en esta misión, la contribución de mujeres latinoamericanas representaba a junio de 2009 un 88%.⁴⁶

45 Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, S/2009129*, (New York: Consejo de Seguridad, 6 de marzo de 2009).

46 Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *Facts and Figures: Gender Statistics*, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/gender.shtml> y Unidad de género de la MINUSTAH.

Entrenamiento de fuerzas de seguridad: el Centro de Capacitación para Misiones al Exterior de la Gendarmería Nacional Argentina (CENCAMEX)

Al inicio de la década de los noventa, la Gendarmería Nacional Argentina amplió de manera significativa su participación internacional, al enviar Observadores Policiales a la *United Nations Angola Verification Mission* (UNACEM) y a la *United Nations Mission Protection Force* en los territorios de la ex Yugoslavia. Ello condujo a crear el CENCAMEX en mayo de 1992 con la misión de capacitar al personal de gendarmería y de otra fuerzas de seguridad y policiales, nacionales y extranjeras, para cumplir misiones en el exterior, en base a las normas educativas y reglas de empeñamiento de las Naciones Unidas.

Desde entonces, el Centro ofrece (entre otros) el “Curso de Formación de Policías para Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, “Curso de Oficial de Policía de la ONU”. Anualmente existen aproximadamente 36 vacantes para preparar a los candidatos en relación a los relevos automáticos de las operaciones de paz, y posibilitando al resto de los candidatos quedar en lista de espera hasta el próximo relevo.

En el año 2008, por primera vez se inscribieron tres mujeres para realizar el curso. Dos de ellas fueron ya desplegadas en misión en UNMIL. Dos nuevas suboficiales se encuentran en la cohorte 2009.

Por otro lado, ha sido significativo el incremento de mujeres aspirantes a Gendarmes. Este año la Gendarmería Nacional se encuentra instruyendo a 220 mujeres y a 330 hombres en el Instituto de Capacitación de la ciudad de Mercedes.

Tabla N° 5

Personal militar de América Latina desplegado en la MINUSTAH según país y sexo

País	Hombres	Mujeres
Argentina	525	24
Bolivia	195	10
Brasil	1.263	3
Chile	186	7
El Salvador	-	-
Ecuador	66	-
Honduras	-	-
Guatemala	99	13
Paraguay	31	-
Perú	204	-
Uruguay	1.088	38
Total	3.657	95

Fuentes: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas y Unidad de Género de la MINUSTAH. Datos a junio de 2009.

Una vez más, Uruguay se encontraba al frente con 38 mujeres desplegadas, principalmente en el batallón. Argentina tenía desplegadas 24 mujeres, aunque brindando servicios al propio personal de Naciones Unidas en el Hospital Móvil de la misión. Se destaca el caso de Chile, que tenía ocho mujeres distribuidas en todas las unidades. En el futuro, será necesario no sólo estimular la presencia de mujeres, sino contar con mujeres oficiales en los puestos de MINUSTAH, ya que a pesar de observarse una presencia creciente, a la fecha ninguna oficial mujer de la región se ha desempeñado como Oficial del Estado Mayor de la misión.⁴⁷

⁴⁷ Unidad de Género de la MINUSTAH. Datos a junio de 2009.

Más allá de MINUSTAH, no parece casualidad que aquellos países que menos mujeres militares han desplegado en alguna operación de paz, sean precisamente aquellos que tienen un camino más largo a recorrer en términos de igualdad de condiciones en las fuerzas armadas. Dos limitaciones son claras en ese sentido, aquellas relacionadas con el escaso tiempo que ha pasado desde que ingresaron las mujeres a las fuerzas armadas como personal de carrera y las restricciones que han encontrado en la carrera militar. Éstas últimas inciden directamente en las posibilidades de ascensos necesarias para alcanzar las condiciones mínimas para aplicar a las vacantes, más aún si pretenden aspirar a ocupar posiciones de la plana mayor de la misión, donde los aspirantes deben cumplir con un grado jerárquico mínimo. Este es el caso de muchas mujeres oficiales de Argentina, Chile y Uruguay.

LOS DESAFÍOS

Varios aspectos pueden señalarse como parte de los retos para incrementar el número de mujeres latinoamericanas en los contingentes para operaciones de paz. Más allá de las cuestiones logísticas y culturales anteriormente aludidas, algunos aspectos resaltaron a través de la investigación del proyecto.

¿Cuánto falta para...?

Según una proyección del Ministerio de Defensa Argentino, desde el quinquenio 2025 será posible contar con mujeres para ocupar, entre otros, las siguientes jefaturas en una operación de paz:

- Jefe de Contingente
- Jefe de Batallón de Infantería Nivel I
- Jefe de Subunidad Compañía Comando y Servicios
- Jefe de Compañía de Infantería

Fuente: República Argentina, *Plan de Acción en el Ámbito de la Defensa para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el ámbito de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz* - Resolución N° 1.226 (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 21 de octubre de 2008).

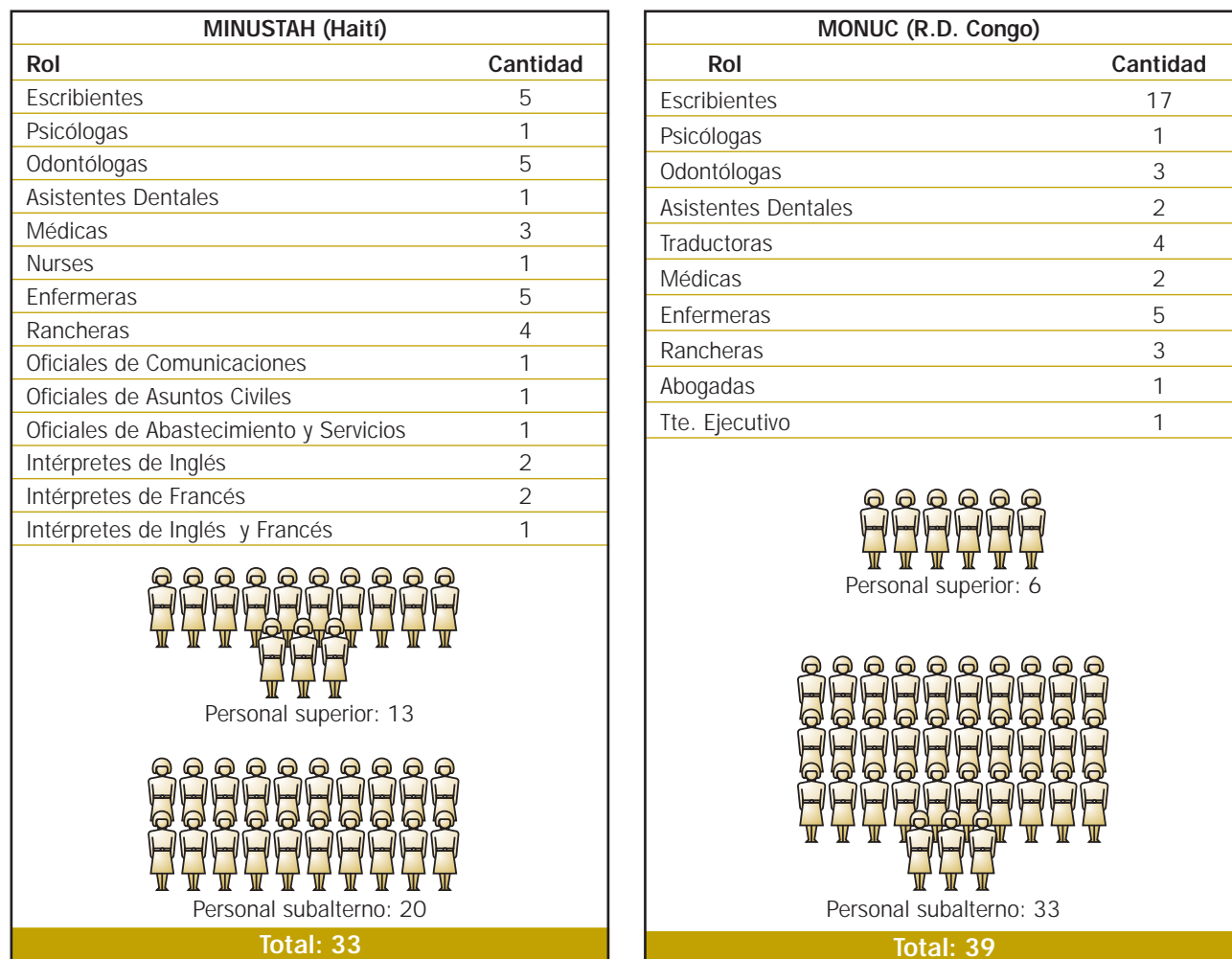
El primero de ellos se relaciona con la necesidad de difusión amplia de las convocatorias. Muchas veces existe interés en participar en una operación de paz, pero no conocimiento sobre las oportunidades y requisitos necesarios. Ampliar la difusión de las convocatorias entre el personal militar femenino, es por ejemplo, una forma sencilla pero de gran impacto de potenciar la participación.

Otro desafío parece presentarse a la hora de rendir examen ante la comitiva de Naciones Unidas. Las pocas mujeres que cumplen con el perfil solicitado enfrentan dificultades relacionadas con el dominio del idioma inglés. Al

parecer, más que en el caso de los hombres, un número elevado de mujeres postulantes no logran pasar el curso debido a este motivo. Según uno de los testimonios recolectados: *“Presenté mi solicitud, rendí el examen físico, psicológico y de idioma, nos presentamos tres mujeres, y yo fui la única seleccionada; la principal traba para mis camaradas fue el dominio del idioma inglés.”* Esto mismo fue corroborado en otro caso, por los propios investigadores del proyecto. El dilema entre la excelencia en el idioma y la 1325 parece estar también como uno de los desafíos a resolver.

Gráfico N° 6

Roles desempeñados y cantidad de mujeres desplegadas en MINUSTAH y MONUC por el Ejército de Uruguay (2009)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Paz de Uruguay.

Gráfico N° 7

Participación histórica en aquellas operaciones donde han sido desplegadas mujeres de las fuerzas armadas argentinas

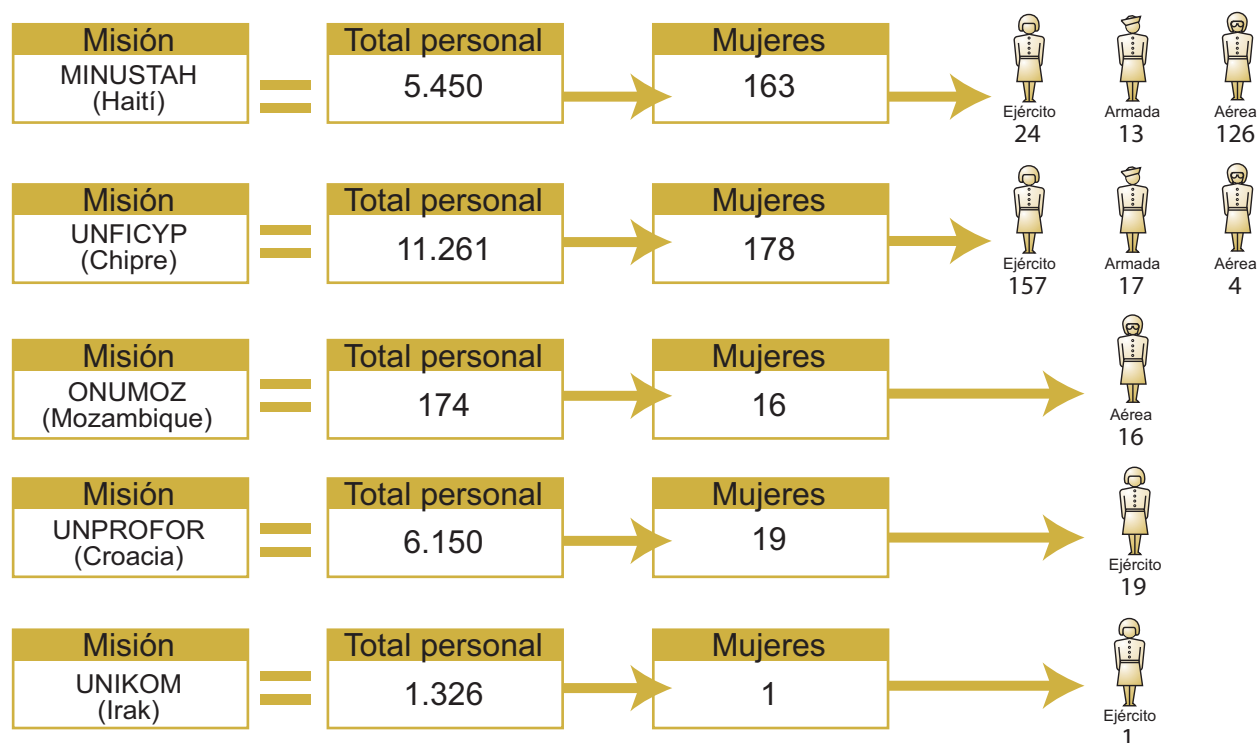
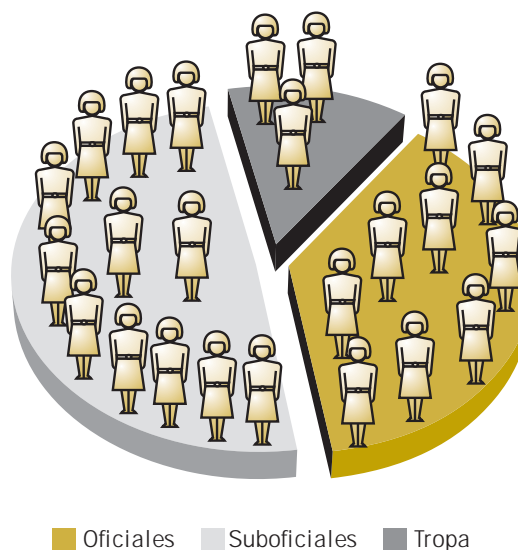


Tabla N° 6

Roles desempeñados por mujeres del Ejército Argentino en MINUSTAH:

Rol	Cantidad
Auxiliares varios	4
Auxiliar de Grupo Potabilización de Agua	1
Auxiliar de Informática	2
Bioquímica	1
Camillera	1
Conductora	2
Encargada de Grupo de Potabilización de Agua	1
Enfermera General	1
Enfermera	2
Médica de Grupo Evacuación	1
Jefa de Grupo varios	4
Jefa de Grupo Comunicaciones/Informática	1
Jefa de Grupo Veterinaria	1
Mecánica de Equipos de Campaña	1
Odontóloga	1
TOTAL	24



Fuentes: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por las direcciones de personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Datos a diciembre de 2008.

Finalmente, un aspecto fundamental es el de los roles en los que se desempeñan las mujeres. En la mayoría de los casos, aquellas que logran ser incorporadas a las operaciones de paz se desempeñan en cargos auxiliares y de apoyo. La disponibilidad de datos de países como Uruguay o Argentina permiten, por ejemplo, tener una visión acerca de las funciones que se han cumplido (ver gráficos). Aún así, debe resaltarse que en la mayor parte de las experiencias recolectadas, fuera cual fuera el rol, la posibilidad de estar en una misión se apreció como un paso relevante en la carrera. Allí, ellas parecen encontrar la posibilidad de ampliar su campo profesional, aportar a una sociedad en conflicto con sus servicios, y ser parte de una experiencia decisiva a nivel profesional y personal.

Las posibilidades de incrementar la participación de mujeres militares latinoamericanas en operaciones de paz suponen enfrentar desafíos en diversos niveles. Por un lado, éstos involucran el nivel político y a los Ministerios de Defensa y Seguridad Pública, donde es necesario definir y operacionalizar políticas de género en todo el sector. Asimismo, a nivel institucional, las medidas para eliminar las restricciones al ingreso, ascenso y reconocimiento de mujeres resultarán claves. En el ámbito de la planificación y ejecución de políticas de operaciones de paz, se requiere establecer la designación de mujeres militares y policiales como un objetivo permanente, sin dejar de pensar en una preparación que capacite a los efectivos hombres y mujeres a afrontar las situaciones de violencia de género que suelen presentarse en las zonas de conflicto.

MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ LATINOAMERICANAS: UNA NUEVA ERA EN COOPERACIÓN REGIONAL

■ JOHANNA MENDELSON FORMAN*
Center for Strategic and International Studies

1. INTRODUCCIÓN

Desde los albores de las operaciones multilaterales en 1948 las fuerzas armadas latinoamericanas se han visto envueltas en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (ONU). Comenzando con las operaciones en el Líbano, oficiales latinoamericanos participaron en 1948 en la Organización de Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas (UNTSO por sus siglas en inglés) y en la misión de observación de India-Pakistán en 1949 (UNMOGIP). Por otro lado, en 1960, pilotos argentinos sirvieron de apoyo en las líneas de abastecimiento para la misión de la ONU en el Congo (UNOC). A pesar de las continuas contribuciones con tropas, los militares latinoamericanos no consideraban a las operaciones de mantenimiento de la paz como parte de sus obligaciones para con la ONU. Es más, ninguna de las fuerzas armadas de la región adoptó este tipo de operaciones como parte de su doctrina de defensa durante el período de la Guerra Fría.

Al caer el muro de Berlín, el ambiente de seguridad global cambió, y la participación latinoamericana en operaciones de mantenimiento de la paz se incrementó exponencialmente. Esta situación puede observarse desde los comienzos de la década de los noventa, cuando muchos militares latinoamericanos fueron desplegados como parte del Grupo Observador de Naciones Unidas en América Central (ONUCA). Antes y después de los acuerdos de paz de 1992 en El Salvador, contingentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela sirvieron en la Misión de Observación en El Salvador (ONUSAL). Promediando el año 1994, se encontraban desplegados 2.816 efectivos de personal militar de diez países sirviendo en 13 operaciones de la ONU a lo largo y ancho del mundo. Fueron estas operaciones las que

* La autora agradece a la Sra. Cassia Paigen Roth, becaria en el Programa Américas de CSIS por su ayuda en la preparación de este artículo. Original en inglés, traducción de los editores.

sentaron un precedente y permitieron modificar la visión imperante que se tenía de las fuerzas armadas de la región, ya que, de ser obstáculos para la democracia y el buen gobierno, pasaron a ser socios de los líderes civiles. Como consecuencia de este cambio dramático, los militares latinoamericanos se encuentran ahora desplegados en el mundo como parte de las operaciones de la ONU cuyos objetivos son hacer cumplir los acuerdos de paz, prevenir los estados fallidos, y participar en la reconstrucción post-conflicto.

Para abril de 2009 había 6.509 efectivos latinoamericanos participando en este tipo de operaciones.¹ Muchos factores explican esta expansión. Uno de los más relevantes es que a nivel geopolítico, se ha dado un incremento en la contribución de tropas en las operaciones multilaterales, lo que dio lugar a la reaparición de la región en el escenario internacional, reinsertándose a sí misma en el sistema político internacional. La consecuencia más marcada de este escenario fue que varios de los sectores militares de la región llevaron a cabo una revisión de su doctrina para incluir el mantenimiento de paz y las operaciones de paz como componentes importantes de sus misiones militares. Asimismo, los centros de entrenamiento para operaciones de paz comenzaron a operar en el Cono Sur, siendo los precursores Argentina y Uruguay; el último centro se creó en junio de 2006 en Guatemala.

En el ámbito económico, los incentivos financieros también pueden ser observados como un factor relevante en este aumento de la participación. La ONU paga un salario a los soldados que forman parte de ellas, desligando así de la carga de financiar el total de la operación y el mantenimiento de sus efectivos a los gobiernos nacionales. Más importante aún, sin embargo, es que mientras que los militares latinoamericanos participan en las operaciones de paz, su presencia refleja una creciente madurez en las relaciones cívico-militares en las Américas. Hoy el uso de las fuerzas armadas en el mantenimiento de los compromisos globales es considerado como un camino para que los gobiernos nacionales proyecten su poder tanto en el exterior como en los foros internacionales.

En el ámbito regional, en el año 2004 comenzó la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) que, comandada por Brasil, le confirió un matiz regional a las operaciones internacionales. La capacidad de liderazgo militar de Brasil permitió a la ONU sumar otros estados del hemisferio para que colectivamente, proveyeran seguridad en el país luego de la partida de su presidente Jean Bertrand Aristide. Brasil no solamente asistió en la estabilización de la situación inmediata, sino que asumió un rol

1 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, abril de 2009), http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/apr09_5.pdf.

preponderante entre las tropas que aportaron otros estados. Desde el punto de vista de las instituciones regionales, MINUSTAH también actuó como un elemento catalizador del proceso de reuniones sobre seguridad regional entre los ministros de defensa, que, eventualmente, llevaron a la creación del Consejo de Defensa encabezado por Brasil. Así, los brasileños convirtieron su trabajo en Haití en un cuerpo más móvil y vocal de expertos en materia de defensa, que trajeron orden a la situación de seguridad en la región ante la ausencia o el desinterés de Estados Unidos.

2. ESCENARIO POST GUERRA FRÍA: TRANSFORMANDO LAS FUERZAS ARMADAS

A principio de los años noventa, la Unión Soviética comenzó un proceso de retirada de lo que había sido su área de influencia, y con ello comenzó una nueva dinámica al interior de la ONU, que le permitió expandir considerablemente su agenda de operaciones de mantenimiento de la paz. África en particular, fue durante esta década una región donde hubo múltiples operaciones.

Una serie de eventos, que incluyeron un declive de la financiación militar y un esfuerzo manifiesto para cambiar las opiniones a nivel nacional e internacional a través de un renovado intento en el campo de la gobernabilidad democrática, propiciaron también el interés por las operaciones de paz en las Américas. En palabras de Antonio Pala: *“la propagación de la democracia, el control de la crisis de la deuda, y un aumentado foco en la integración económica aparece como el ápice de los asuntos regionales”*.² Los líderes regionales cambiaron su enfoque de políticas, tanto financiera como ideológicamente autoritarias y orientadas a encauzar enemigos internos, y concentraron sus energías y fondos en la gobernabilidad democrática y en la autosuficiencia económica.

En el ámbito militar, se observa que luego de décadas de control castrense una significativa reducción del personal militar acompañó la democratización en el Cono Sur. Esta decreciente influencia militar en la seguridad nacional ocasionó la reducción de los gastos militares, creando una escasez de fondos para costear las operaciones militares. Esta situación creó los cimientos para una más amplia participación en las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que ellas proveían de una red de seguridad económica y social a las fuerzas armadas de los países de América del Sur. La continua dedicación de las tropas latinoamericanas a las operaciones de mantenimiento de

2 Antonio L. Pala, “The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges”, *Airpower Journal*, Edición Especial 1995, http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spe-ed95_files/pala.htm

la paz, resalta la naturaleza cambiante de las fuerzas armadas de la región. En un comunicado a raíz del atraso en los compromisos de pago, el delegado uruguayo Santiago Wins expresó: “Como saben, Uruguay es un país fuertemente comprometido con la difícil tarea de mantener y restablecer la paz en regiones en conflicto, lo que se ha visto reflejado en nuestro permanente apoyo desde la creación de las Naciones Unidas, al mecanismo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Como es el caso de muchos países en desarrollo que son países contribuyentes, la participación de Uruguay depende de oportunos reembolsos, dada nuestra limitada capacidad financiera”.³ El dinero, especialmente después de las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa, fue un factor primordial en la participación regional.

Continuando con la misma línea, el factor económico y el militar se entrecruzan, ya que mientras las finanzas usualmente motivaron la participación regional, las operaciones de paz ofrecían a los países latinoamericanos utilizar sus fuerzas armadas para un bien común. Las primeras operaciones post-Guerra Fría en los países de América Central, crearon oportunidades para que otros países latinoamericanos expresaran su compromiso con la paz. ONUSAL en El Salvador, iniciada en 1991, fue fundamental para el aumento de la participación latinoamericana. Esto se debe a que la operación, reivindicada por la ONU como un éxito, tuvo lugar en un punto crucial tanto en la agenda de mantenimiento de la paz de la ONU como en la cooperación latinoamericana. Con una base multidimensional que se centraba en los derechos humanos, la ONUSAL encarnó una misión que, como la MINUSTAH hoy, no sólo se concentró en la desmilitarización, sino que incorporó objetivos de reconciliación nacional y construcción de infraestructura. Puede entenderse entonces que su éxito, luego del fracaso de Bosnia, Somalía y Ruanda, legitimó tanto las operaciones de paz como la participación regional. Las tropas latinoamericanas jugaron un papel primordial para el éxito de la operación: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela enviaron tropas, y el policía uruguayo General Homero Vaz Bresque, debido a su experiencia, fue retirado de su puesto en Sahara Occidental para encabezar la misión. Con el fin de ONUSAL, comenzó una nueva misión para consolidar los acuerdos de paz: MINUSAL, que estuvo bajo la dirección del último director de la ONUSAL, el venezolano Enrique Ter Horst, Representante Especial de la Secretaría General.⁴

3 Santiago Wins, *Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, (New York: Misión Permanente de Uruguay ante las Naciones Unidas, 7 de mayo de 2003), <http://www.un.int/uruguay/discursos/3-Comisiones/5-Quinta/omp%20ingles7mayo03.htm>.

4 Tommie Sue Montgomery, “Getting to Peace in El Salvador: The Roles of the United Nations Secretariat and ONUSAL”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37 N° 4 (Invierno de 1995): 140, 142, 146, 151, 160.

En este contexto, el éxito de la ONU en América Central redefinió a las fuerzas armadas latinoamericanas y su compromiso con las operaciones de mantenimiento de la paz. Como expresó en relación a este tema el analista mexicano Raúl Benítez Manaut, estas operaciones de la ONU en El Salvador, Nicaragua y Guatemala fueron igual de importantes que la democratización del sistema político, que ocurrió después de que los conflictos en estos países hubieran concluido.⁵

En el marco de la democratización del sistema político y la participación en operaciones de paz, este doble proceso dio inicio a una etapa de transformación para las fuerzas armadas latinoamericanas. Ahora, las operaciones de mantenimiento de la paz, de acuerdo a Pala, contribuyeron a: “*formar nuevas imágenes para estas fuerzas armadas históricamente controversiales*”.⁶ Mientras que el Cono Sur recién emergía de la misma situación belicosa que ahora assolaba América Central, países como Argentina y Brasil consolidaban su nueva posición como líderes democráticos regionales mediante su participación en las operaciones.

3. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL Y UNA MORAL MEJORADA

El liderazgo regional en operaciones de mantenimiento de la paz otorgó a la región reconocimiento a nivel internacional, y este reconocimiento fue ponderado en diversos escenarios. Como el ex subsecretario de la ONU, Sir Brian Urquhart, expresó respecto del compromiso de Argentina en la región: “*La Argentina ha provisto hospitales, tropas, ingenieros, policías y observadores electorales. Desearía que todos los países participaran con este nivel y diversidad*”.⁷ Las opiniones favorables, sin embargo, no se circunscribieron sólo a la retórica y al halago. Durante la presidencia de Carlos Saúl Menem en Argentina, los Estados Unidos aceptaron venderle al país aviones de combate de vanguardia debido a su actuación en las operaciones de paz y su participación en la pugna por el control de armas a nivel regional. Transacciones de similar calibre tuvieron lugar en Uruguay y Chile.

Al interior de los contingentes, también operó un cambio, ya que la opinión y la idiosincrasia de las tropas también atravesaron una metamorfosis. El

5 Raúl Benítez Manaut, “América Latina y la seguridad internacional: el caso de Haití y las misiones de paz”, *Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública*, VI no. 8 (primer semestre, 2008): 13, <http://www.cipolcentral.cl/documentos/enfoques8/SEPARATA2-N8.pdf>.

6 Antonio L. Pala, “The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges”.

7 Tommie Sue Montgomery, “Getting to Peace in El Salvador”.

despliegue de tropas en otras regiones del mundo expandió la visión global de los soldados, quienes antes no se habían visto expuestos a otras áreas por fuera de las Américas. El cambio que se evidenció fue notable: a los oficiales que anteriormente habían luchado contra sus propios compatriotas se les encomendaba ahora la tarea de apoyar y sostener estrategias de resolución de conflictos en países desgarrados por la guerra.

Para las tropas latinoamericanas, esta práctica en el exterior marcó su primera experiencia en otros países y amplió su visión acerca de los asuntos internacionales y las operaciones militares. Esto se ve reflejado en la interacción entre las tropas y la población con la que trabajan. Por ejemplo, las afinidades culturales que existen entre Brasil y Haití resaltan este punto: un partido de fútbol entre estos dos países en el año 2004 profundizó las relaciones militares y como consecuencia, la mayoría de los haitianos dio la bienvenida a la participación de Brasil. De acuerdo a Amélie Gauthier y Sarah John de Sousa: *“La aceptación por los haitianos de la presencia brasileña es positiva y eso facilita la legitimidad social del proceso de estabilización y de paz”*.⁸

Asimismo, la moral dentro de las fuerzas armadas se ha visto incrementada. Las operaciones de paz proveen a las fuerzas armadas de una misión alternativa, una que conlleva gobernabilidad internacional, compromiso con la democracia regional y un rechazo del autoritarismo. En este sentido, el caso de la participación argentina en operaciones de paz es paradigmático. De acuerdo a Mónica Hirst: *“Es posible observar un contraste entre la seguridad transmitida por la experiencia acumulada previamente en operaciones de paz y la sensibilidad manifestada en vista de la exposición política que las fuerzas armadas enfrentan en su propio país. Se observa una particular valoración de la MINUSTAH, por tratarse de una oportunidad de dejar atrás experiencias traumáticas, tales como la Guerra de las Malvinas, y, más importante aún, de preparación para enfrentamientos bélicos con países vecinos, los mismos con los que se coopera en la reconstrucción haitiana”*.⁹

Las operaciones de paz dan a las tropas elementos para que puedan intentar rescatar sus propias concepciones del rol que tienen en la seguridad nacional e internacional y de esta manera alejarse del pasado. En cuanto a la política doméstica, la participación en operaciones de paz también propició un cambio en las actitudes nacionales hacia las fuerzas armadas. Con dictaduras que apuntaban a enemigos internos y aplastaban violentamente las opiniones divergentes, durante los años setenta y ochenta los civiles abonaron un amplio sentimiento anti-militar. Durante este período, la des-

8 Amélie Gauthier y Sarah John de Sousa, *Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz*, (Madrid: FRIDE, noviembre de 2006), 5.

9 Mónica Hirst, *La intervención sudamericana en Haití*, (Madrid: FRIDE, abril de 2007), 11.

confianza, basada en las pasadas violaciones a los derechos humanos y el involucramiento militar en la democracia civil, era la relación primordial entre la sociedad civil-militar. Como lo afirma Pala: “El recién adquirido activismo pacífico de la región no borró las atrocidades pasadas, pero sí redujo la animosidad entre estas dos arenas”.¹⁰

4. COLABORACIÓN: LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO 2x4

Retomando la participación en Haití, la Resolución 1542 es de suma relevancia ya que constituyó a la MINUSTAH como la primera misión de la ONU encabezada por latinoamericanos.¹¹ Los países del Cono Sur tomaron la iniciativa especialmente luego de la retirada de Estados Unidos y Canadá. Brasil, Chile, Argentina y Uruguay están apoyando lo que se conoce como *diplomacia de la seguridad* en un esfuerzo para reubicarse a sí mismos como actores geopolíticos en el sistema de seguridad internacional¹² y la participación en MINUSTAH les ha provisto del espacio político para crear una fuerza de mantenimiento de la paz más cohesionada entre los militares latinoamericanos. El compromiso en curso de apoyar la operación de la ONU también ha propiciado el establecimiento de un proceso consultivo en el hemisferio que ha servido no sólo como un ejercicio de construcción de confianza, sino también como un intento genuino por incrementar la independencia en la toma de decisiones sobre misiones de construcción de la paz en las Américas.

Los orígenes de la cooperación que hoy se observa operativa en MINUSTAH comenzó en mayo de 2005 con una reunión en Buenos Aires donde los Vice Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se reunieron para discutir modos de fortalecer la contribución regional a MINUSTAH. Esta reunión, conocida como el proceso 2x4, se expandió en agosto de 2005 a un grupo de 2x7, cuando se unieron Ecuador, Guatemala y Perú. Esta legión reafirmó su compromiso con un Haití democrático y con continuar apoyando MINUSTAH. Posteriormente, en una reunión en febrero de 2007 en Lima, el grupo se expandió a nueve países (2x9), sumando al núcleo a Bolivia y Paraguay, siendo ellos también contribuyentes de tropas.¹³ La

10 Antonio L. Pala, “The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges”.

11 Raúl Benítez Manaut, “América Latina y la seguridad internacional: el caso de Haití y las misiones de paz”, 17.

12 Raúl Benítez Manaut, “América Latina y la seguridad internacional: el caso de Haití y las misiones de paz”, 10.

13 Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Reunión de países latinoamericanos componentes de la MINUSTAH sobre Haití (2 x 9)*, 12 de febrero de 2007, <http://www.resdal.org/haiti/haiti-crisis-reuniones-up.html>, (accedido en junio de 2009).

ausencia de Estados Unidos en estas consultas es significativa, y sugiere una nueva era en seguridad regional.

El caso brasileño resulta interesante, ya que la crisis haitiana ocurrió en un momento políticamente oportuno para Brasil. Como líder regional en las Américas, Brasil ha tenido una extensa historia de apoyo a la ONU. Los eventos en Haití coincidieron con el surgimiento de una política de liderazgo regional más agresiva donde Brasil, utilizando su posición en MINUSTAH, fue capaz de reunir a los Ministros de Defensa de otras naciones latinoamericanas para comenzar un proceso de colaboración y coordinación para Haití. El proceso 2x4 llevó a mejorar la coordinación regional entre los ministerios de defensa de las nueve naciones que aportan tropas. De este proceso surgieron las raíces de lo que ahora propone Brasil: un Consejo de Defensa regional para las Américas.

Aunque la integración militar regional ha sido discutida en el pasado, el tema fue retomado por el Presidente brasileño Luiz Inacio “Lula” da Silva durante la crisis diplomática de marzo de 2008 debido a la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano. El Ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim reintrodujo oficialmente la idea de crear una organización regional de defensa, que sería conocida como Consejo de Defensa Sudamericano (CDS); los miembros de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) firmaron el 23 de mayo de 2008 el pacto en Brasilia que establecía los componentes jurídicos y políticos para la emergente, aunque limitada, unión.¹⁴

El Consejo, aunque no es aún oficial, pretende ser un foro para que el crecientemente dividido continente sudamericano continúe cooperando en materia de seguridad y en respuesta a la menguante influencia estadounidense en la región.

5. DEBATE REGIONAL

En el ámbito regional, otro resultado importante de la participación latinoamericana en MINUSTAH es que integra varias facetas de la organización de la seguridad nacional en una estructura democrática. La decisión de enviar tropas a operaciones de ONU refuerza el control civil de la política de defensa y al mismo tiempo favorece la eficiencia a través del requerimiento de que los presupuestos para las tropas participantes sean debatidos por los Comités de Defensa en las legislaturas de cada país. Entonces, el impacto de la operación en Haití ha ido más allá del ámbito de las fuerzas armadas, extendiéndose a los sectores políticos. Como puede observarse a través de informes de la prensa de

14 Alex Sanchez, *The Brazilian Military is Back as it Fleshes out its Weaponry and Strategies*, (Washington D.C.: Council on Hemispheric Affairs, 9 de septiembre de 2008), <http://www.coha.org/2008/09/the-brazilian-military-is-back-as-it-fleshes-out-its-weaponry-and-strategies/>, (accedido en junio de 2009).

Chile, Brasil y Bolivia, el impacto de MINUSTAH ha estimulado una discusión abierta y de suma importancia entre líderes civiles, sobre el rol de los militares en América Latina y los costos asociados con el mantenimiento de la paz.

Sin embargo, las voces disonantes se han hecho escuchar. La participación en operaciones de mantenimiento de la paz, y especialmente MINUSTAH, ha sido objeto de varios debates. Regionalmente, la Comunidad de Naciones del Caribe (CARICOM) se opuso en un principio a MINUSTAH. A medida que se demostró que la presencia en Haití era positiva, especialmente en lo concerniente a los desastres naturales, la CARICOM decidió apoyar los planes y esfuerzos de reconstrucción.¹⁵

El debate en los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile), al igual que en Uruguay, se ha centrado en la búsqueda particular por incrementar la presencia en la arena internacional. Al mismo tiempo, las preocupaciones domésticas dieron formas únicas al debate en cada país. *“En los años ’90, esta participación estuvo más motivada por la necesidad de redefinición del papel de las fuerzas armadas en el contexto de los procesos de re-democratización locales. En Argentina, por la importancia de la subordinación cívico-militar; en Uruguay, debido a la posibilidad de obtención de recursos; en Brasil, por el acceso a una nueva fuente de prestigio internacional”*.¹⁶

Los debates en cada país se conformaron a partir de diferentes concepciones acerca de la política internacional, las prioridades domésticas y las acciones pasadas de las fuerzas armadas; sin embargo, reflejan similitudes regionales.

En el caso de Chile, la opinión popular, influenciada por intereses políticos foráneos, apuntala el apoyo chileno por las operaciones de mantenimiento de la paz para asegurar estabilidad en el hemisferio.¹⁷ Este debate argumenta a favor de la necesidad de estabilizar áreas globales de interés y de contribuir al crecimiento de una política estratégica nacional en el escenario internacional.

Argentina, sin embargo, fue reticente inicialmente a participar en MINUSTAH. En gran parte, esta vacilación refleja la opinión popular que relaciona las operaciones de paz con la administración de Menem. Fue bajo impulso de este Presidente, quien es visto hoy desfavorablemente, que Argentina participó en 22 operaciones de paz durante los años noventa. Aún así, luego de estas dudas iniciales, la opinión pública viró al tiempo que la cooperación

15 Mónica Hirst, *La intervención sudamericana en Haití*, 4.

16 Mónica Hirst, *La intervención sudamericana en Haití*, 5. Como Uruguay, Perú se debate en el dilema económico. Ver Enrique Obando, “Operaciones de mantenimiento de la Paz en Haití: La participación peruana”, *Security and Defense Studies Review – Interdisciplinary Journal of the Hemispheric Defense Studies*, Volume 5 N°1 (Spring 2005).

17 Oscar Aranda Mora, “Operaciones multinacionales: ¿Mantención o imposición de la paz?”, *Revista de Marina en Línea*, 2000, <http://www.revistamarina.cl/revistas/2000/1/aranda.pdf>.

argentina con las fuerzas armadas vecinas cambiaron la concepción acerca de las políticas pasadas de defensa.¹⁸

Por su parte, el debate en Uruguay giró en torno a las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. El país busca ser idóneo en los temas de política internacional y establecerse como un actor con mayor presencia internacional mientras permanece fiel a los compromisos con las operaciones y su deseo de expandir la democracia. Por lo tanto, uno de los argumentos principales es que Uruguay, y asimismo cualquier país, puede afianzar sus propios objetivos económicos a través de las operaciones, lo cual les brinda una “exposición positiva” frente a actores extranjeros.¹⁹

Debido a su rol de liderazgo en MINUSTAH, Brasil ha visto desarrollarse el debate más profundo en lo que toca a la participación en operaciones de paz. De hecho, la administración de Lula se encontró con una oposición desde el comienzo de su participación en MINUSTAH. Al plantearse la posibilidad de que Brasil tome parte de la operación, los líderes de la oposición, incluyendo legisladores, intelectuales y líderes de sindicatos se enfocaban en dos temas fundamentales: la naturaleza imperialista de una fuerza de ocupación y el costo económico de la operación. Hasta miembros del partido de Lula, se opusieron al despliegue. Como escribieron Amélie Gauthier y Sarah John de Sousa: “Según los opositores, el hecho de que Haití hubiese sufrido un golpe de Estado apoyado por las fuerzas armadas de Estados Unidos, que, junto con Francia y Chile, constituyeron el gobierno de transición, transformaba cualquier misión militar extranjera en el país en una fuerza de ocupación”.²⁰

Sin embargo, luego de que Lula alentó a los legisladores a que visitaran Haití, muchos de los principales opositores cambiaron su punto de vista. El resultado fue un creciente apoyo al despliegue de tropas. Estas visitas también identificaron la necesidad de programas culturales y educativos entre Haití y Brasil. No obstante, los opositores continuaron quejándose argumentando que el dinero que estaba destinado a MINUSTAH podría tener un mejor fin en Brasil donde se necesitaban proyectos sociales para combatir la violencia urbana.²¹ Las elites brasileñas contrarrestaron esta posición, argumentando que el entrenamiento que las fuerzas armadas recibieron en Haití era crucial para políticas domésticas más eficientes en el combate al crimen organizado.²²

18 Mónica Hirst, *La intervención sudamericana en Haití*, 8.

19 Eduardo Ulery, “The Uruguayan Armed Forces and the Challenge of 21st Century Peacekeeping”, Tesis Naval Postgraduate School: Monterey, California, diciembre de 2005.

20 Amélie Gauthier y Sarah John de Sousa, *Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz*, 3.

21 Amélie Gauthier y Sarah John de Sousa, *Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz*, 3.

22 Mónica Hirst, *La intervención sudamericana en Haití*, 7.

6. CONCLUSIONES

La historia de la participación latinoamericana en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU ha evolucionado en los últimos sesenta años, desde naciones que proveían tropas unilateralmente, a un fenómeno regional cohesionado.

La MINUSTAH ha servido como punto de partida para que las fuerzas de seguridad del hemisferio discutan temas que van más allá de la operación en Haití. Así, el rol de las fuerzas armadas latinoamericanas en operaciones de mantenimiento de la paz se ha visto beneficiado por este esfuerzo, mientras que simultáneamente acercó al debate público la importancia de la paz y la estabilidad en América Latina.

El crecimiento de los centros de entrenamiento para operaciones de paz desde el fin de la Guerra Fría significó también un avance muy importante. Mientras que todos los centros han provisto de cursos importantes para preparar a los militares para las operaciones, también han reflejado un cambio en la doctrina militar en la región. Actualmente, el mantenimiento de la paz es un componente central de los objetivos militares. El centro más reciente es el de Guatemala, donde se está trabajando para crear un contingente de paz centroamericano, algo que hubiera sido imposible hace veinte años cuando esas naciones atravesaban sus propios conflictos internos. Estos centros también se benefician por el apoyo externo por medio de asistencia técnica y en entrenamiento desde los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y Europa.

En el terreno de la cooperación en materia humanitaria, MINUSTAH también dio comienzo a una operación de paz en el hemisferio occidental auspiciada por la ONU y dominada por latinoamericanos. Esto es significativo ya que el liderazgo de Brasil ha demostrado una nueva dedicación a las operaciones de paz, mientras que al mismo tiempo reconoce los profundos desafíos que aún perduran para alcanzar paz y la estabilidad regional. Esta actitud ha unido a los gobiernos y MINUSTAH también ha alentado, desde el punto de vista institucional, a un proceso regional de consulta en materia de seguridad compuesto por los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Esta cumbre se ha construido sobre la situación en Haití usando el foro para discutir una agenda más amplia de seguridad. La reciente creación del Consejo de Defensa y la emergencia de la Unión Sudamericana de Naciones, refleja la profundización del rol de los Estados latinoamericanos en un sistema geopolítico regional que es independiente de la influencia de Estados Unidos. Ya que los esfuerzos se encuentran en una etapa de formación, todavía no está claro cómo se coordinarán las relaciones con los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y Europa. Hay evidencia, no obstante, que la

participación estadounidense en otras partes del mundo, especialmente en Irak y Afganistán, ha provisto una puerta de entrada para que los actores regionales se muevan en un espacio antes dominado por él.

A juzgar por las discusiones en la región acerca del compromiso de tropas y el apoyo financiero a MINUSTAH, se está dando un debate público saludable alrededor del rol que deben tener las fuerzas armadas en las operaciones de paz. Por un lado, la transición a gobiernos democráticos en las postrimerías de los años ochenta y principios de los noventa era en parte exitosa debido a la reintegración de las fuerzas armadas a las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto no sólo proveía a los militares de una nueva misión, sino que también encajaba en la noción popular del control civil de las fuerzas armadas. El incremento del uso de las fuerzas armadas en operaciones de la ONU proporcionaba una salida para los soldados en un tiempo en que había presiones para minimizar las fuerzas, a la vez que se pagaban altos costos por mantener la seguridad en una sociedad democrática.

La incógnita que surge luego de todo lo expuesto es si MINUSTAH, que ha sido el elemento conductor para una agenda amplia de paz y seguridad en América Latina, continuará o no sirviendo su propósito a medida que la misión llega a su fin (está programado que se abandone Haití en el año 2011). Por otro lado, y desde el punto de vista haitiano, los problemas en el país continuarán mientras la habilidad de la nación para gobernarse a sí misma y proveer seguridad a su población requiera en algún momento de la presencia de fuerzas de seguridad extranjeras. Los desastres naturales no quedan al margen de este contexto. Recientemente huracanes devastaron la isla, dando por tierra el progreso económico que se había logrado. Aún perduran grandes desafíos debido a estos desastres naturales. La presencia de la ONU, sin embargo, facilitará la recuperación, aunque puede crear una vida más larga para MINUSTAH.

Lo importante para rescatar de la experiencia en Haití es la capacidad que tienen los líderes regionales para unirse alrededor de un problema y apoyar una solución viable multilateralmente con la ONU. Las chances de que este multilateralismo se traduzca en la creación de una fuerza de mantenimiento de la paz regional para proporcionar estabilidad luego de que la operación de la ONU termine aún no se conocen. Lo que sí queda claro es que, no obstante, la seguridad colectiva en las Américas nunca será igual luego de MINUSTAH.

A large, light-colored, stylized number '3' is centered in the background of the page. The number is composed of two thick, rounded strokes, one above and one below, with a central opening. The background is a solid, dark yellow color.

PARTE 3
LAS SUBREGIONES

LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA EN CENTROAMÉRICA

Una aproximación de género a las operaciones de paz

■ CARMEN ROSA DE LEÓN ESCRIBANO

Directora Ejecutiva de IEPADES (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible)

1. PRESENTACIÓN

Las instituciones de seguridad y defensa en Centroamérica están sujetas a permanentes transformaciones. Han debido evolucionar en el marco de la reforma al sector seguridad que tuvo lugar, con diferentes expresiones, en los países de la subregión. Estas transiciones también se han visto sujetas a la dinámica de los procesos regionales, que exigen ajustes para enfrentar el fenómeno creciente de la criminalidad y el delito. La demanda de seguridad de las sociedades lleva a los gobiernos a utilizar cada vez más a las fuerzas armadas en acciones de seguridad ciudadana, surgiendo el debate sobre la pertinencia de esta medida. Los resultados alcanzados hasta ahora, no arrojan datos que demuestren que estas decisiones hayan dado resultado, ya que el índice de delitos y homicidios tiende a crecer en la región. Por ello, se vuelve urgente el debate del papel de las fuerzas de seguridad y defensa de la subregión en el contexto de la demanda regional y global.

Estas circunstancias llevan a replantear la necesidad de transformar y modernizar las instituciones para que puedan, efectivamente, responder frente a las amenazas a la seguridad y a la gobernabilidad en nuestros países. Pero la internacionalización de la seguridad, demanda cada vez una mayor participación en el ámbito global, fundamentalmente a través de la cooperación de los Estados en operaciones de paz. La experiencia acumulada por Naciones Unidas demuestra la importancia cada vez mayor, de la participación de la mujer en dichas operaciones. De ahí que, en el marco de la Resolución 1325, se promueva la participación de las mujeres en los diferentes procesos de operaciones de paz. Pero el rezago institucional de nuestros países, no per-

mite al día de hoy, decir que se cumple con estas demandas de inclusión de equidad de género, a pesar de haber firmado la mayor parte de los compromisos internacionales en la materia.

En este documento se presenta la situación de la mujer en su incorporación a las fuerzas armadas y a la policía en la región y las reflexiones que de ese análisis se derivan. La información que aquí se utiliza proviene principalmente de los documentos nacionales elaborados por los consultores Teresa Álvarez de Guatemala, Dina Martínez de El Salvador y Fabricio Herrera de Honduras.

2. LA REGIÓN CENTROAMERICANA

Centroamérica en el contexto de la guerra fría

Centroamérica ha vivido diferentes etapas de conflictividad a lo largo de la historia. Muchas de ellas derivadas de confrontaciones internas, tanto entre los países, como a lo interno de los mismos. Las condiciones en las que se han dado los procesos de reforma al sector seguridad en cada una de las naciones, han variado en relación a la composición de sus fuerzas políticas y económicas, y a las modalidades encontradas para resolver las desigualdades sociales y económicas. Las pugnas internas, frente a la ausencia de capacidad del sistema de dar una salida política y democrática, llevó en particular a tres países: Guatemala, El Salvador y Nicaragua, a enfrentar guerras civiles. En Honduras, si bien se ha vivido una conflictividad estructural, nunca se llegó a un enfrentamiento armado abierto.

En términos generales, las causas del conflicto en la región tienen su origen en una estructura de relaciones económicas, culturales y sociales profundamente excluyentes, antagónicas y conflictivas desde la época colonial. A partir de la independencia se configuró un Estado autoritario, excluyente de las mayorías y racista, que dirigió la violencia en contra de los excluidos, los pobres y de los que luchaban a favor de la justicia y de una mayor igualdad social. La estructura económica (con la excepción de Costa Rica) se caracterizó por la concentración en pocas manos de los bienes productivos.

En el contexto de la Guerra Fría, Estados Unidos en su lucha anticomunista introdujo, con la connivencia de los ejércitos y las élites dominantes, la Doctrina de Seguridad Nacional. La más cruda expresión de esta doctrina se concretó en la sistemática violación de los derechos humanos, la represión indiscriminada, y la utilización de la fuerza del Estado para eliminar al “enemigo interno” encarnado por cualquiera que hablara de justicia o equidad. Es en esta época que surgen igualmente los movimientos guerrilleros, animados por

la experiencia de la llegada al poder de Fidel Castro en Cuba. En resumen, la guerra en Centroamérica era producto de las condiciones de injusticia social que prevalecía al interior de los países, adquiriendo por tanto connotaciones de lucha revolucionaria, en el marco de la tensión internacional de la Guerra Fría. Estados Unidos, como el actor externo principal en esta región, mantenía un apoyo irrestricto a los Ejércitos de dichos países, incluyendo a Honduras. Este apoyo no sólo se limitaba a recursos y equipamiento, sino que incluía capacitación, orientación en acciones de inteligencia y contrainsurgencia.

Al complejo panorama regional se incorporó en 1979 el triunfo de los sandinistas en Nicaragua, lo que provoca la oposición abierta de Estados Unidos, llegando a utilizar el territorio vecino de Honduras para entrenar y equipar a contrarrevolucionarios nicaragüenses con la finalidad de derrocar al régimen. La guerra desatada en la región parecía no tener fin, e internacionalmente empezó la inquietud de buscar una salida al conflicto regional frente a un aparente *impasse* en el caso de Nicaragua y la cada vez más alta y escandalosa violación de los derechos humanos en El Salvador y Guatemala.

Este contexto regional influye en la decisión de los Ejércitos de abandonar el control gubernamental. A partir de 1985, tanto en Guatemala como en El Salvador triunfan los partidos demócrata cristianos y se inicia el primer intento de diálogo con las guerrillas. Para entonces, el sandinismo se había consolidado a través de elecciones en Nicaragua. En 1987, en el marco del seguimiento de Contadora,¹ los países centroamericanos asumen el liderazgo en la búsqueda de las soluciones negociadas a través del proceso que se conoció como Esquipulas II: *Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*. Este Acuerdo planteaba como objetivos medulares la reconciliación nacional; el cese al fuego; democratización; elecciones libres; suspensión de la ayuda extrarregional a fuerzas irregulares e insurreccionales; no utilización del territorio para agredir a otros estados; negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; acciones en torno a refugiados y desplazados; y medidas de cooperación, democracia y libertad para la consecución de la paz y el desarrollo.

Las reuniones de Presidentes se convierten en un elemento permanente en la búsqueda de la integración regional, que continúa hasta el día de hoy. En 1991 se crea el Sistema de Integración Centroamericano; en 1995 se firman el Tratado de Integración Social y el Tratado Marco de Seguridad Democrática

1 En 1983 México, Panamá, Venezuela y Colombia se reúnen en la isla de Contadora (Panamá) e inician un proceso orientado a generar un contrapeso a la injerencia norteamericana, buscando la paz a través de soluciones negociadas. Esta iniciativa fue apoyada posteriormente por los No Alineados, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos –OEA– y la Asamblea General de la ONU. Se firma el Acta de Contadora en 1984 y se unen a la iniciativa, como *Grupo de Apoyo*, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

en Centroamérica. Este último plantea que a *“medida que se ha consolidado la paz y la democracia, los países centroamericanos han realizado importantes avances en la consecución de estos objetivos mediante la desmovilización y reducción de efectivos y presupuestos militares, la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional, la eliminación del servicio militar forzoso o, en su caso, la adopción de uno voluntario, los esfuerzos y las acciones emprendidas para intensificar la lucha contra la impunidad, el terrorismo y la narcoactividad, así como la creciente profesionalización de las instituciones de seguridad pública, entre otros aspectos”*.²

La última década

Después de los conflictos que afectaron a la región entre 1960 y 1996, las instituciones del sector seguridad (ejércitos y policías) han debido adaptarse a nuevas circunstancias tanto de orden geoestratégico en el ámbito continental, como de carácter político, económico y social a lo interno de los países. Se ha transitado del modelo de seguridad nacional a paradigmas de la seguridad impulsados por la visión de la seguridad humana, en el marco de condiciones muy distintas a las existentes en Centroamérica y México después de la II Guerra Mundial. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, se ha producido reducciones en el tamaño de las fuerzas armadas, modificación de su despliegue, transformación de los ámbitos de actuación y cambios doctrinarios importantes, en ajuste a los corrientes antropocéntricas de actuación en correspondencia con la visión de seguridad democrática y mandatos de acuerdos de paz (Guatemala y El Salvador), negociación interna de sectores civiles (Honduras) o de una revolución (Nicaragua).

La reforma al sector seguridad también implicó en la región, el fortalecimiento de las instancias civiles de seguridad. De ahí que entre los cambios habidos se ha dado en Honduras, la separación de la policía del Ejército para constituirla como una fuerza civil. En Nicaragua se creó una nueva fuerza policial y en Guatemala y El Salvador, por mandato de los Acuerdos de Paz, se ha buscado fortalecer una policía civil y separarla definitivamente de la institución militar, a la que estuvieron supeditadas en el marco de las acciones de contrainsurgencia.

Apenas se estaban consolidando las transformaciones institucionales de misión y doctrina en el marco de la reforma al sector seguridad de la región centroamericana, cuando el proceso se vio truncado por los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, fecha del atentado terrorista a Estados Unidos. A partir de ese momento, terminan de trastocarse los procesos de reconsti-

2 XVII Cumbre de Presidentes, *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, (San Pedro Sula: 15 de diciembre de 1995).

tución de ámbitos de actuación de las Fuerzas Armadas de la región centroamericana. Se instala en la agenda el tema central del terrorismo y actividades conexas, acción que termina reflejándose en las problemáticas sociales.

Temas como migrantes y pandillas juveniles empiezan a tener un papel primordial en la agenda de seguridad de los países, principalmente aquellos del triángulo norte del istmo (Guatemala, El Salvador y Honduras), insertando en la agenda de defensa, temas cuyas causas deben encontrarse más en la ausencia de políticas públicas sociales de equidad, educación y empleo, que en acciones dentro del ámbito del combate a terrorismo. En el 2005 se crea la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) conformada por Canadá, Estados Unidos y México, trasladando en esa forma la frontera sur a Guatemala y por ende a Honduras y El Salvador. Esta agenda regional impulsa cada vez más la incursión de los ejércitos en los ámbitos de seguridad ciudadana, medida que muchos de los sectores sociales de los mismos países demandan, frente al incremento de la inseguridad y de la criminalidad y la ausencia de acciones efectivas por parte de cuerpos policiales que se han visto abandonados en recursos y capacitación.

3. EL CONTEXTO ACTUAL

La mujer en el contexto regional

Durante el período de guerra fría la región centroamericana se caracterizó por gobiernos de corte conservador y oligárquico que impulsaban la hegemonía en el poder a través de la perpetuación del *status quo* social y económico. Ello produjo Estados que servían a los intereses predominantes y que fomentaban, permitían y sostenían relaciones de poder desiguales, incluyéndose en ello las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

En los últimos siglos de historia política y social centroamericana, predominó una cultura patriarcal y masculina, que imaginaba esta clase de Estado cómo la única alternativa de base social, y que hasta el día de hoy se continúa percibiendo en algunas esferas y ámbitos sociales. Las élites políticas y económicas se han caracterizado por ser profundamente patriarcales, conservadoras y masculinas. Esta cultura ha impregnado las instituciones de los Estados Centroamericanos durante los periodos democráticos. El resultado de ello se percibe hasta hoy en día, en muchas prácticas y costumbres institucionales, pero particularmente en las instituciones militares y policiales, ya que son reflejo del uso de la fuerza (esta última asociada al imaginario de la masculinidad).

La mujer se encuentra inmersa en un modelo político, cultural y económico en el que se ha establecido una simbología y códigos que refuerzan la exclusión y discriminación. Desde el impacto mismo de la guerra; desde el modelo económico en el que se encuentra discriminada y excluida; y un esquema de relaciones basadas en la dominación, el espacio para encontrar una salida a la opresión histórica pareciera casi inexistente. Ello, tomando en cuenta que para modificar la relación entre hombres y mujeres, debe partirse del hecho de que éstas deben cambiar en conjunto. Una nueva feminidad debe inducir a una transformación de la masculinidad, y ambas responden a una transformación del contexto social e histórico.

Sin embargo, para la mujer esto aparece doblemente difícil, ya que el Estado ha sido construido sobre relaciones de poder y dominación que no incluyen a los históricamente discriminados. Aunque la voluntad política de los últimos años ha ido variando gracias a los esfuerzos desarrollados por Naciones Unidas, y a la creciente conciencia mundial y regional sobre los problemas que afectan a la mujer (así como a la presencia de fuertes sectores feministas y organizaciones amplias de mujeres en el ámbito regional), esto no se ha traducido necesariamente a lo interno del funcionamiento de las estructuras.

A lo largo de la historia centroamericana, es difícil encontrar momentos específicos en los que pueda hablarse de un cambio visible para la construcción y aceptación de los derechos específicos de las mujeres. El momento más violento desde la perspectiva de género, fue sin duda la guerra que tuvo sus máximos efectos en la población civil y, en el caso de Guatemala, en comunidades indígenas. Sin embargo la mujer ya venía siendo víctima de la estructura económica y social existente (que si bien afecta a hombres y mujeres por igual, en el caso de la mujer se agudiza por la triple violencia que sufre: la del sistema, la cultural y la del hogar).

El período post conflicto generó un cambio en las sociedades de los países, al liberarlas de la opresión de la guerra, pero el desempleo y la falta de políticas nacionales de inversión y desarrollo, han incentivado y fortalecido la emigración a Estados Unidos como una salida para diferentes sectores de pequeños productores o asalariados. Si ya durante el conflicto armado interno muchas mujeres se habían visto obligadas a asumir además el papel de productoras frente a la ausencia temporal o permanente del esposo, la emigración del hombre vuelve a situar a la mujer en la tarea de ser cabeza de hogar y proveedora. Las conquistas de las mujeres en estos últimos años, tanto a través de marcos jurídicos nacionales, como regionales e internacionales, no se traducen necesariamente en una mayor presencia política en la toma de decisiones, ni en puestos de elección o de conducción de los países.

Algunos datos

Tabla N° 1

Porcentaje de hombres y mujeres respecto a la población total en Guatemala, El Salvador y Honduras

El total de población en Centroamérica es de aproximadamente 40 millones de habitantes. La población acumulada de los países analizados en este estudio (Guatemala, El Salvador y Honduras), es de 26.7 millones. De ese total, el 27,9% se ubica en Honduras, el 21,1% en el Salvador, y el 50,9% habita en Guatemala. Alrededor de 51,5% de la población son mujeres, siendo El Salvador el país que cuenta con mayor porcentaje de población femenina (superando el 52%).

Población								
Honduras			Guatemala			El Salvador		
Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
7.500.000	49,5%	50,5%	13.700.000	49%	51%	5.700.000	47,3%	52,7%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, *Trigésima Quinta Encuesta Permanente de Hogares*, (Tegucigalpa: INE, septiembre de 2007). Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, *Estimaciones y proyecciones de la población por año calendario periodo 2000-2010*, (Ciudad de Guatemala: INE- Dirección de Censos y Encuestas, 2008). Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, *XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, Período 2000-2020*, (Ciudad de Guatemala, 2008). República de El Salvador, *VI Censo de población y V de vivienda en El Salvador*, (San Salvador: Ministerio de Economía, 2007).

Las mujeres centroamericanas, en términos de condiciones económicas y sociales, viven en la marginación e indiferencia por su condición de género. Desde la ausencia de cobertura mínima de salud, hasta la falta de educación, la mujer y los niños se han convertido en los sectores más vulnerables de nuestras sociedades. El fenómeno de la pobreza altera profundamente el equilibrio social y el económico, y se fundamenta en las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, niños, ancianos y adultos. En la esfera económica, son comunes los casos de ingresos salariales desiguales por razón de género y en algunos casos por el mismo trabajo empleado. Otros fenómenos como el hostigamiento y acoso laboral sin castigo, dañan profundamente el desarrollo integral humano de la mujer, alternando con ello el tejido social.

El problema de violencia intrafamiliar (VIF) y violencia basada en género (VBG) prevaleciente en la región ha repercutido en todo el sistema. Llama especialmente la atención el caso de Guatemala, con los más altos índices de muerte en forma violenta de mujeres en toda la región.

Avances en el marco formal normativo

Los tres países han ratificado tratados y convenios internacionales, entre los cuales destacan la Convención de los Derechos de la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén Do Pará), el Convenio Relativo a la no Discriminación en el empleo y la ocupación, entre otros. A partir de estos avances, se materializan otros en cuanto a la legislación nacional. Los más

importantes logros han sido la creación de agencias y órganos estatales que velan por el respeto al cumplimiento de los derechos de las mujeres:

- En el caso del Salvador, a partir de 1992 se crean dependencias e instituciones como la *Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Mujer y la Familia*, la *Secretaría Nacional de la Familia* (1995), y el *Instituto de Desarrollo de la Mujer* (ISDEMU), en cuyos objetivos se establece como prioridad el desarrollo integral de la mujer y el cumplimiento de la *Política Nacional de la Mujer* en coordinación interinstitucional.
- En el caso de Guatemala los avances se desarrollan poco tiempo después, en el contexto del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la actividad de los grupos de movimiento social, y la ratificación de los convenios internacionales. Uno de los logros más reconocidos ha sido la creación de la SEPREM comúnmente nombrado por sus siglas o *Secretaría Presidencial de la Mujer*, la *Defensoría de la Mujer Indígena* (DEMI) y, en el año siguiente, la *Coordinadora para la Prevención de la Violencia Familiar y la Violencia contra la Mujer* -CONAPREVI-. Otras entidades son también creadas como dependencias de instituciones que promueven políticas de género o *transversalización* de género, buscando propiciar espacios de participación de las mujeres y protección de sus derechos.

En materia penal, la Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (de reciente creación),³ vino a fortalecer la ley de violencia intrafamiliar y penaliza con mayor fuerza cuando los delitos son cometidos por razones genéricas. Esta ley es la primera que de cierta forma hace referencia al acoso sexual. Aunque no realiza una referencia directa, establece lo siguiente: “Comete el delito de violencia contra la mujer quien, en el ámbito público o privado, ejerza violencia física, sexual o psicológica, valiéndose de las siguientes circunstancias: a: Haber pretendido, en forma reiterada o continua, infructuosamente, establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima”.⁴ Estableciendo como delito y teniendo una sanción penal la discriminación y la violencia económica, física, sexual y psicológica en contra de la mujer. Así también, se encuentra en proceso de sanción por el ejecutivo la “Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas” que trae nuevas tipificaciones de delitos, modificaciones y derogación de otros. Simplifica, por ejemplo, el delito de viola-

3 República de Guatemala, *Decreto N° 22-2008 Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer*, (Ciudad de Guatemala: Congreso de la República, 9 de abril de 2008).

4 República de Guatemala, *Decreto N° 22-2008 Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer*, art. 6 inciso a.

ción en un solo artículo (derogando los siete artículos que hasta entonces referían al tema en el código penal).

El código penal tipifica el delito de discriminación. En material social, se encuentra la “Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer”⁵ que reconoce el carácter pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, promueve el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica política y social de Guatemala, y el desarrollo de los derechos fundamentales con relación a la dignificación y promoción de la mujer.

- En el caso de Honduras, el voto y la participación electoral fueron reconocidos en 1955, y durante las administraciones de Lozano Díaz y Villeda Morales, se ratificaron varios convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que mejoraron las condiciones económicas, sociales y laborales de las mujeres hondureñas. En la actualidad, la lucha por el reconocimiento de derechos y espacios de participación de las mujeres pasa por tres puntos de debate: por un lado, la lucha por enfrentar la contra - reforma, la cual busca retroceder particularmente los espacios conquistados.

En segundo lugar, y con respecto a la lucha por la equidad en la participación política, durante el proceso de aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades en el año 2000 hubo fuertes resistencias, a tal punto que los porcentajes de participación igualitaria de las mujeres terminaron estableciendo la obligación de un mínimo de 30% y no del 50%. La presión de las mujeres organizadas, empuja por el establecimiento de una cuota obligatoria del 50%. Hasta ahora, los movimientos y partidos políticos han incumplido la cuota obligatoria del 30%, y la mayoría de cargos asignados a las mujeres no son de calidad, puesto que son suplencias o titularidades con pocas posibilidades electorales.

El último eje del debate refiere a la lucha para alcanzar la equidad económica. Esta pasa por la igualdad real de oportunidades en todos los niveles del sistema educativo; la protección de los intereses de las mujeres y los hijos en los bienes familiares y el ingreso; la aplicación de medidas para equilibrar el ingreso de las mujeres (a igual trabajo igual salario), y el mejoramiento de las condiciones de acceso al mercado laboral. A pesar de la creación y funcionamiento de instituciones especializadas, queda la tarea de contrastar estos avances con la realidad y medir sus resultados.

5 República de Guatemala, *Decreto Ley N° 7-99 Ley de Dignificación y promoción integral de la mujer*, (Ciudad de Guatemala: Congreso de la República, 9 de marzo de 1999), capítulo I, art 2 inciso a y b.

4. INCORPORACIÓN DE LA MUJER A LAS FUERZAS ARMADAS

Los ejércitos centroamericanos en el contexto actual

Las nuevas condiciones de despliegue y tamaño, después de los diversos procesos de reconversión militar en los países de la región centroamericana, han implicado una disminución considerable en los presupuestos y en el número de integrantes de la institución castrense. Aún Honduras, que no enfrentó conflictos al nivel de sus vecinos, ha debido modificar considerablemente el tamaño de sus fuerzas armadas. Los ejércitos de la subregión tienen tamaños compactos, y una relación de integrantes de las instituciones en relación con su población, por debajo de otros países de la región latinoamericana.

Tabla N° 2

Efectivos militares por cada diez mil habitantes en Guatemala, El Salvador y Honduras

Fuente: Elaboración propia en base a datos poblacionales y a Marcela Donadio, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, (Buenos Aires: RESDAL, tercera Edición, agosto de 2008).

Cantidad de efectivos militares por cada 10.000 habitantes*	
Guatemala	10,3
El Salvador	28,8
Honduras	13,6

*Efectivos Militares. Incluye tanto a personal de combate, como de otros servicios.

Tanto dentro de las sociedades centroamericanas como a lo interno de sus fuerzas armadas, no existe consenso acerca de cuáles son las nuevas funciones de los ejércitos en el escenario actual y en las condiciones sociales de exclusión e inequidad de los países. En cambio, el involucramiento activo de las fuerzas armadas para apoyar los esfuerzos mundiales de mantenimiento o imposición de la paz, parece ser hoy por hoy, una actividad que les permite cumplir con el papel para el cual han sido creados. Aunque se señalan las dificultades y retrasos de Naciones Unidas para pagar a los países que participan en dichas acciones, se considera una opción que, además de contribuir al desarrollo de una sociedad mundial pacífica, ofrece a las fuerzas armadas acceso a conocimientos técnicos, recursos internacionales y el establecimiento de buenas relaciones con ejércitos de países similares a los nuestros. Por otra parte, es una oportunidad para realmente desarrollar sus funciones como fuerzas armadas y, también, ser parte de la comunidad de defensa internacional.

En este sentido, las fuerzas armadas de El Salvador, Guatemala y Honduras se han involucrado en mayor o menor grado en las operaciones de paz de Naciones Unidas, relación que a pesar de sucesos trágicos acaecidos, como la muerte de los kaibiles guatemaltecos en el Congo a principios del 2006, va a continuar en los años venideros.⁶

6 Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*. (Antigua Guatemala: RESDAL-IEPADES "Seminario internacional Desafíos y Oportunidades en las Operaciones de Paz: la incorporación de la mujer", 11-12 marzo de 2008).

Antecedentes de la participación de la mujer en las fuerzas armadas

A pesar de no haber políticas que expresen formalmente prohibición alguna respecto a la participación de la mujer, es evidente que las condiciones de participación de las mujeres en las fuerzas armadas continúa siendo un reflejo de las condiciones de vida de las mujeres en el ámbito social.

Las fuerzas armadas han sido desde los orígenes de los Estados modernos una de las instituciones con mayor influencia y poder. De allí, las relaciones de poder conservadoras predominantes. En Centroamérica, las dictaduras militares ejercieron control social para la sobrevivencia de un Estado de origen excluyente, patriarcal y racista. Las instituciones armadas monopolizaban la fuerza del Estado para la protección de los convencionales intereses económicos y sociales.

En el contexto de gobiernos militares y dictaduras centroamericanas, los antecedentes de la participación de la mujer en las fuerzas armadas de Guatemala, El Salvador y Honduras, se remonta desde mediados del siglo XIX aproximadamente. Esta participación se limitaba sin embargo a la atención y servicios de tipo doméstico, rigiéndose bajo un patrón cultural y social determinado.

Se consideran básicamente dos etapas respecto al ingreso de mujeres en las fuerzas armadas: la primera, ocurre en el contexto de dictaduras militares; la segunda etapa tiene lugar en el contexto de una inicial transición a la democracia.

En *Guatemala* particularmente,⁷ durante la denominada Reforma Liberal de 1871, se registra la primera participación de la mujer. Años más tarde, durante la década de 1930, otra mujer es incorporada para prestar servicios en el área de lavandería. Es hasta finales de la década de los sesenta que un grupo de mujeres se incorpora en las filas castrenses con grado de subteniente, desempeñando labores en el área de sanidad como enfermeras. Y hasta los años ochenta, las mujeres empiezan a ocupar puestos de dirección y jefatura.

A raíz de los Acuerdos de Paz (1996) se plantea la transformación del sector seguridad y defensa, llevando implícito una reforma de las instituciones. Parte de ella es una perspectiva de modernización de las mismas y, por ende, implica la aceptación de personal femenino en escuelas de formación militar como la Politécnica; institución que acepta el ingreso de mujeres en el año de 1997, iniciando las primeras promociones de oficiales graduadas. El porcentaje de mujeres -tanto de las postulan al servicio militar como las que son aceptadas y las que finalmente concluyen el ciclo educativo- se mantiene en un aproximado del 10%. Del 2000 al 2008 se ha evidenciado una constante de aumento de la participación de la mujer y que a partir del 2006 se acentúa.

⁷ Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*.

En el caso de *Honduras*,⁸ las primeras mujeres se integran durante los años de guerra civiles anteriores a 1940. Otro ingreso significativo se registra a mediados de los años setenta, para ocupar puestos en el área de sanidad militar. Durante éste periodo son ascendidas a oficiales un grupo de mujeres con rango de tenientes auxiliares; todas ellas poseían en común estudios en escuelas y academias internacionales.

A mediados de la década de los '90, y en el nuevo contexto de institucionalidad civil y democrática de Honduras, son incorporadas mujeres en la Fuerza Aérea, Ejército y Fuerza Naval, intentando impulsar nuevos cambios de modernización institucional y respondiendo, también, a la suscripción de convenios internacionales como la declaración y la plataforma de Beijing en 1995. Sin embargo según información obtenida a través de entrevistas, las propias mujeres perciben que en los últimos tres años se ha desestimulado el ingreso de mujeres a las Academias, principalmente por motivos económicos (la inversión necesaria para la transformación de la infraestructura).

Para *El Salvador*⁹ los antecedentes son similares, aunque es hasta posterior a la firma de la Paz que se registra el ingreso de mujeres. Durante los años 2003 y 2008, un total de 62 aspirantes mujeres se incorporaron al Ejército y la Fuerza Aérea como oficiales.

Tabla N° 3

Ingreso de la mujer en las Fuerzas Armadas centroamericanas. Año de ingreso de las mujeres a la carrera de oficiales

País	Cuerpo Profesional			Cuerpo Comando		
	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
El Salvador	1971	n/d	n/d	2003	--	2003
Guatemala	1967	2001	2000	1997	1997	1997
Honduras	1970	1975	1964	1998	1999	1996

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Proyecto: *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007 - 2009).

n/d: datos no disponibles.

Las fuerzas armadas de Honduras, Guatemala y El Salvador han asimilado una perspectiva de género al promover la participación femenina en las escuelas y academias militares. Misma acción que ha impulsado transformaciones importantes para la modernización de sus instituciones. Ello ha significado avances en términos de participación de las mujeres, pero no es suficiente. La transversalización de género debe acompañar todo proceso de participación femenina, al permitir la transformación de la relación entre hombres y mujeres dentro de la institución, fomentando la igualdad y no discriminación, condiciones indispensables para incentivar y garantizar

8 Fabricio Herrera, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Honduras*, (Tegucigalpa: RESDAL, diciembre de 2008), 16.

9 Diana Marbely Martínez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de El Salvador*, (San Salvador: RESDAL, diciembre de 2008).

la participación femenina en todos los niveles. En la actualidad, si bien las instituciones incorporan en su marco legal la defensa de los derechos de las mujeres, no se ha desarrollado programa, proyecto o esfuerzo sostenido, coherente y coordinado para la promoción de la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. Probablemente los esquemas y formas culturales y sociales de relación reproducidos durante siglos, significan un reto institucional y dificultades a superar.

Los niveles actuales de participación de la mujer en las fuerzas armadas

En *Guatemala*, según datos de diciembre de 2008, de 13.521 miembros de las Fuerzas Armadas únicamente 9% son mujeres (un total de 1.224 mujeres entre oficiales, oficiales asimilados¹⁰, soldados y cadetes). Tan solo el 4,4% del total de efectivos con rango de oficial son mujeres, y la tropa cuenta únicamente con una participación femenina del 5,9%. El 82% de las mujeres se concentra en las fuerzas terrestres, 11% se ubican en fuerzas de aire, y 7% en la fuerza marítima. Los cargos más altos ocupados por mujeres son de rango Coronel de sanidad, capitanes de sanidad e intendencia y únicamente 18 mujeres (menos del 10% sobre el total de efectivos), fueron capacitadas en el extranjero. Incluso dentro de la especialidad de *Kaibiles* (fuerzas terrestres), no existe presencia femenina alguna, excluidas a razón de la rudeza de la formación.¹¹

En el caso de *Honduras*, las mujeres representan únicamente el 7,6% de la fuerza militar. En su mayoría, ocupan puestos dentro del Ejército y en la Fuerza Naval, y poca participación en la Fuerza Aérea. Únicamente el 6,9% de oficiales y suboficiales son mujeres, y el 7,7% del total de militares de tropa son mujeres.

Según diagnósticos previos,¹² en Honduras unas cien mujeres se forjan actualmente en las diferentes academias. Aunque la presencia femenina es relativamente escasa, existe una adecuada preparación académica para ser integradas al sistema militar, y con excelente nivel de disciplina.¹³ Según personal del Ejército de Honduras entrevistado, existen las mismas oportunidades de incorporación para hombres y mujeres. No obstante, en el caso de las

10 Oficiales asimilados son especialistas o profesionales externos contratados según necesidades de la institución, fuera de la carrera militar y según límites de tiempo estipulados en el contrato.

11 Entrevista al Coronel Loranca, en Teresa Álvarez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz. El caso de Guatemala*, (Ciudad de Guatemala: RESDAL, diciembre de 2008), 20.

12 Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*.

13 Diario El Heraldo, "Hijas del Legado Morazanico", 1 de octubre, 2005, www.elheraldo.hn/nota.php?nid=58762&sec=8&fecha=2006-10-01.

mujeres, 42% de la armada administrativa son mujeres, y tan sólo un 10% es personal femenino de combate.

El Salvador cuenta con una participación femenina que representa el 6,5%, siendo aproximadamente 1.100 mujeres militares, sobre un total de 17.870 efectivos. En la Fuerza Aérea, hasta la fecha el grado máximo obtenido por una mujer ha sido de capitana, en el año 2005.

En el caso de Guatemala, se observan marcadas diferencias en el grado jerárquico al que pueden acceder hombres y mujeres. El acceso a cargos de dirección de alto nivel a mujeres dentro del Ejército está limitado. El requisito para que un oficial de carrera ascienda al grado de General de Brigada y General de División (este último es asignado cuando se convierte en Ministro de la Defensa), es que el oficial sea especialista en un arma (infantería, caballería), armas a las que la mujer no tiene acceso. Por lo tanto, como las mujeres oficiales son coroneles del área de servicio, no pueden alcanzar la cima de la pirámide jerárquica de las fuerzas armadas.¹⁴

De hecho, el cargo más alto alcanzado por una mujer es Coronel de Sanidad y capitanes de Sanidad e Intendencia (siempre en el área de servicios), y en la fuerza de mar, Alférez de Navío. Del 2006 al 2008 solamente 18 mujeres fueron capacitadas en el extranjero. Tampoco se ha promovido el ingreso de mujeres en los procesos de reclutamiento.

En Honduras, en lo que se refiere al acceso a los estudios, adiestramientos y capacitaciones, no se evidencian diferencias entre mujeres y hombres. Ellas son entrenadas y tienen acceso al mismo armamento que los hombres, salvo en el caso del Ejército, donde el arma de Infantería permanece cerrada para ellas. Para los ascensos en la escala jerárquica no hay dificultades en la Fuerza Aérea y Naval. Sin embargo, sí las hay en la fuerza principal, el Ejército. De acuerdo a las disposiciones para constituirse en oficial es requisito tener la preparación en las academias militares correspondientes. El personal de tropa y la suboficialidad que busca ascender a la oficialidad, lo hace (y debe hacer) ingresando a las academias. No obstante, en el caso del Ejército, como las mujeres oficiales son asignadas a Material de Guerra,¹⁵ no pueden alcanzar un grado superior al de coronel, truncando las posibilidades de llegar a ser Generales.¹⁶

A pesar de los esfuerzos y mecanismos que pretenden facilitar la incorporación de mujeres con igualdad de condiciones, los cambios han sido difíciles

14 Teresa Álvarez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Guatemala*, 22.

15 Una vez que ingresan a la carrera militar son asignados a ciertas funciones. El personal de Material de Guerra, lleva los inventarios, control de mantenimiento de las armas y equipo bélico. Sus funciones son más bien de carácter administrativo antes que de ejercicio bélico. No está previsto que el personal de material de guerra se entrene para combatir.

16 Fabricio Herrera, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Honduras*, 14.

y existen tareas y esfuerzos pendientes para lograr la participación equitativa. Aunque se ha cumplido en cuanto a las condiciones físicas con perspectiva diferenciada, aún se considera que la mujer debe desempeñar roles tradicionales propios de su condición de género. En esto influye también la misma decisión de gran parte de las mujeres, de buscar el servicio administrativo antes que el operativo, por los embarazos y vida familiar. Por ello, hablar de enfoque de género en la incorporación de las fuerzas armadas, pasa por una transformación de las normas, reglamentos y apertura de oportunidades en la formación, especialización y posibilidad real de acceder a puestos de comando, más allá de permanecer en los servicios médicos tradicionales.

Esto incluye la orientación inicial que se da a las mujeres para que realicen sus estudios militares en ramas específicas dentro de la carrera. Esta orientación se basa en las que se considera, por parte de las autoridades, las tareas más adecuadas para ellas, dentro de las fuerzas armadas. Aunque se haya avanzado en el ingreso de las mujeres a través de la carrera (que permitiría en teoría la posibilidad de ascender en la escalar jerárquica), las prácticas internas existentes dificultan que esa aspiración se concrete. Fundamentalmente, el control de las fuerzas armadas en Centroamérica ha estado en manos de las fuerzas de tierra. Y es en esta rama en que las mujeres no pueden ascender; al aplicarse el concepto de “que no pueden estar en el frente de batalla”, indirectamente se les impide ejercer acciones de comando en esta fuerza.

Un hecho a destacar es el rezago de las instituciones armadas en relación al marco y política de género de los estados centroamericanos, quedando muy atrás de otras instituciones en cuanto a la implementación del enfoque de inclusión y equidad. Otro de los elementos a señalarse, es la inexistencia del debate y sanciones sobre el acoso sexual, hecho que se niega en forma sistemática en las entrevistas de los casos nacionales. Esto explica la misma reticencia a generar estructuras internas para la promoción de la equidad de género en las instituciones castrenses.

5. INCORPORACIÓN DE LA MUJER A LA POLICÍA

Antecedentes

Durante la Guerra Fría en la región centroamericana, los cuerpos policiales operaban y fueron establecidos como brazos de las fuerzas armadas para ejercer control sobre la población. Tanto en Guatemala, Honduras y El Salvador, las fuerzas policiales recibían órdenes desde los mandos militares para

ejecutar sus acciones. En el caso de Guatemala por ejemplo, según el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, los jefes de la Policía estaban bajo las órdenes y coordinación de las secciones de Inteligencia: en la capital, por la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y en las regiones, por la G-2 de las zonas militares.¹⁷

En El Salvador, bajo la coordinación militar funcionaron integrados en tres cuerpos de seguridad (la Policía Nacional, Guardia Nacional y la Policía de Hacienda), ejecutando acciones de control y represión ciudadana.

Honduras tuvo una Policía más bien sometida a la voluntad y decisiones de los grupos políticos de turno y a sus intereses particulares. Desde 1906 fue emitida la primera Ley de la Policía y estuvo vigente hasta el 2002. Sin embargo, las fuerzas encargadas de las actividades policiales fueron desarticuladas y reformuladas durante un largo período, siendo Policía hasta 1956, Guardia Nacional hasta 1963, y Cuerpo Especial de Seguridad (CES) adscrito a la Secretaría de la Defensa hasta 1998. Por otra parte, las fuerzas armadas hondureñas contaban con un órgano de seguridad pública (FUSEP -Fuerza de Seguridad Pública), y como parte de la institución armada, desde esta instancia a partir de 1976 y durante 22 años, fueron ejecutadas acciones violatorias de los derechos humanos, en el marco de la ya mencionada Doctrina de Seguridad Nacional.

Hacia la década de los '90, y a raíz de numerosos abusos y violaciones a los derechos humanos, las fuerzas policiales de la región fueron desarticuladas, sufriendo un proceso de transformación y depuración para atender las necesidades de reforma y modernización.

En el caso de Guatemala, la Policía Nacional se rige en el marco de la Ley de la Policía Nacional Civil.¹⁸ La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, sancionada en el año 2008, estableció las bases institucionales tanto para la defensa como para la seguridad pública, y dio al Consejo Nacional de Seguridad el papel de organismo rector del sistema.¹⁹

Por su parte, en El Salvador, la Policía Nacional Civil fue creada en el año 1992 a través de la Ley Orgánica que la rige.²⁰ Esta policía se encuentra bajo la conducción del Presidente de la República, quien ejerce su mando a través

17 Teresa Álvarez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y en la Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Guatemala*, 31.

18 República de Guatemala, *Decreto N° 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil*, (Ciudad de Guatemala: Congreso de la República, 4 de marzo de 1997).

19 República de Guatemala, *Decreto N° 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, (Ciudad de Guatemala: Congreso de la República, 15 de abril de 2008), artículo 7 y 8.

20 República de El Salvador, *Decreto N° 269 Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*, (San Salvador: Asamblea Legislativa, 25 de junio de 1995).

del Ministro del Interior y de Seguridad Pública y del Viceministro de Seguridad Pública.

A pesar de importantes transformaciones y cambios, la institucionalidad encargada de la seguridad ciudadana de estos países ha tenido dificultades para superar los problemas del pasado, siendo el blanco de actos de corrupción e infiltración por parte de grupos paralelos de poder, tal como paramilitares, inteligencia militar de estructuras del pasado, y organizaciones que obedecen al tráfico de ilícitos, crimen y violencia transnacional entre otros.

En Honduras, en el año 1993 una Comisión Especial de Reestructuración desarticuló la antigua Dirección Nacional de Investigaciones y creó a su vez la Dirección de Investigación Criminal (DIC) como policía técnica de investigación dentro del Ministerio Público, resolviendo casos importantes de corrupción tanto dentro de cuerpos del Estado como de la FUSEP. Hacia 1998, y posterior a un proceso de traspaso de la institución policial al control y dirección civil, se crea la Secretaría de Seguridad, independiente y separada de la Secretaría de Defensa Nacional. A partir de entonces se aprueba la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional y el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), encargado de ejercer control democrático de la actividad policial y asesorar en la formulación y evaluación de las políticas de seguridad.

Las fuerzas policiales en la región se encuentran aún en un proceso de institucionalización. El nuevo modelo de seguridad democrática regional hace énfasis en la visión preventiva y el respeto a los derechos humanos, como principios básicos de actuación. En ese sentido, la lógica de los modelos de policía de aproximación pasa por promover y fortalecer la presencia de la mujer. Sin embargo, se trata de una institucionalidad en transición, donde los procedimientos represivos heredados del pasado aún privan sobre el concepto. Donde se valora el uso de la fuerza por sobre el acopio y análisis de información, el papel de la mujer en las fuerzas policiales tiende a desdibujarse, al igual que los ejes de prevención. En este sentido, es en El Salvador dónde más se ha hecho un esfuerzo institucional por reforzar la presencia de las mujeres en las filas policiales.

Los niveles actuales de participación de la mujer en la policía

A pesar de nacer como instituciones democráticas, las fuerzas policiales de la región norte de Centroamérica, no logran plasmar en la orgánica, reclutamiento, ingreso y capacitación, esa vocación. Al igual que la prevención como doctrina es una de las tareas pendientes, la incorporación de la mujer sigue el patrón encontrado en las fuerzas armadas. Increíblemente,

a pesar de todo el marco referencial de la reforma policial en la región, el número de mujeres en las policías representa las mismas proporciones que en los ejércitos, e igualmente se observa la tendencia a ocupar puestos administrativos en lugar de operativos, lo cual tampoco les da oportunidad de ascender en el mando. Sin embargo es necesario destacar el hecho de que en Guatemala una mujer fue en época reciente Directora de la *Policía Nacional Civil*, y en Honduras también ocupó ese puesto, en años anteriores, una mujer.

Al día de hoy la participación de las mujeres en el cuerpo policial de la región es significativamente baja. En Guatemala, el personal femenino representa el 11% del total de efectivos, siendo 2.191 mujeres de 19.713 efectivos. De ese 11%, únicamente 13 mujeres tienen cargo de jefatura (2 en escala de dirección, 1 comisaria general, 2 subcomisarias, 6 oficiales y 2 inspectoras). En el área administrativa trabajan 236 mujeres, mientras que 1.793 lo hacen en el área operativa. Todas de recién ingreso: la edad de las mujeres policías oscila entre los 25 y 35 años, a tal razón la mayor cantidad de mujeres se concentra en los grados de agente.

El estado de fuerza institucional en Guatemala revela que, pese a que las mujeres constituyen el 11% del total de la fuerza policial, su participación efectiva en los mandos medios y en las escalas superiores se reduce al 0,2%. La mayoría de los cargos están vinculados a las áreas administrativas. Lo anterior, debido a la asignación de tareas basadas en patrones socioculturales arraigados, que remiten a la mujer a un rol tradicional para el cumplimiento de tareas subalternas o administrativas, impidiendo o restringiendo la posibilidad de que participen en los niveles directivos y en la toma de decisiones. Sin embargo, debe agregarse que gran parte de las veces son las mismas mujeres las que desean los puestos administrativos para evitar los traslados, debido a los problemas familiares que esto podría acarrear. Esto demuestra que la institución no proporciona alternativas a las mujeres para apoyarlas en la búsqueda de ejercer la carrera. En 2008, 464 hombres y 37 mujeres egresaron de la Academia y los destinos fueron: división de fuerzas especiales de la policía, división de seguridad preventiva (plan cuadrante), división de información policial, jefatura distrito central y un buen porcentaje a la comisaría 74 (Sacatepéquez).²¹ Por otro lado, 110 mujeres causaron baja en el 2008, entre ellas una subdirectora general, y 93 agentes. Esta cifra disminuyó en comparación a 2007, cuando 216 mujeres causaron baja.

En Honduras el porcentaje de mujeres policías es aproximadamente un

21 República de Guatemala, *Destino de los alumnos egresados de la Academia de la PNC, disgregado por sexo (cuadro comparativo anual 2006-2008)*, (Ciudad de Guatemala: Dirección General de la Policía-Nacional Civil, Subdirección general de personas, 2006).

9%, de las cuales 7,3% ocupan cargos con rango de oficiales, y 9% con rango de suboficiales, sobre un total de 14.832 de efectivos policiales. En El Salvador, las mujeres representan el 11,7% de la fuerza; el 7,8% de los elementos destacados en tareas operativas y el 27,5% de las administrativas.²² En materia de oportunidades y ascensos, según entrevistas y diagnósticos previos,²³ las diferencias son notables. Una de las razones predominantes para negar ascensos a mujeres, son las aptitudes y condiciones físicas requeridas, que han sido diseñadas y estandarizadas según parámetros de masculinidad.

En el caso de Honduras, de cada 10 aspirantes mujeres, siete u ocho son rechazadas, y en el caso de los hombres de cada 10 aspirantes, más de la mitad son aceptados.²⁴ En Guatemala, aunque se perciben mismas oportunidades de ingreso y ascenso, en la práctica es diferente. En capacitación, por ejemplo durante 2008, se capacitaron en el extranjero 112 policías, de los cuales únicamente 14 fueron mujeres. Y egresaron de la Academia Policial únicamente 37 mujeres de un total de 501 policías, representando el 7,4% del total.

Las diferencias en el trato continúan percibiéndose por parte de las mujeres policías, así como los señalamientos de discriminación, acoso sexual y hostigamiento laboral. Los procesos y campañas informativas relacionados al ingreso y promoción de ascensos, reglamentos, fundamentos y otras disposiciones, así como infraestructura, acceso a las armas, salud policial, nutrición, dietas y uniformes responden a las necesidades de los hombres, y no de mujeres y hombres de acuerdo al principio de participación y representatividad social, paridad e igualdad de género. La diferencia sentida con respecto a las fuerzas armadas, en lo referente al tema del acoso sexual en el caso de la policía, es que éste se trata más abiertamente por parte de hombres y mujeres. No se niega la existencia del problema, aunque no necesariamente se enfrenta desde la perspectiva institucional.

La ausencia de integración transversal de género y la poca presencia y participación femenina en la Policía, incide en la disminución de la efectividad y capacidad de respuesta para atender casos de impacto social como violencia intrafamiliar, violencia contra las mujeres y violencia basada en género. Al disminuir la eficacia y eficiencia de las policías en su función, el desgaste y debilidad institucional son sólo una de las consecuencias.

Respecto a la infraestructura se notan deficiencias. No existe todavía una adecuación de uniformes policiales para personal femenino, ni tampoco se

22 Dirección de Personal de la Policía Nacional Civil de El Salvador, 2008.

23 Diagnósticos de IEPADES sobre participación de mujeres en Fuerzas Armadas y Policiales.

24 Fabricio Herrera, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz. El caso de Honduras*, 30.

ha incorporado servicios que atiendan sus necesidades. Las condiciones de infraestructura para que las mujeres puedan desarrollar trabajo operativo, también son deficientes, constituyendo este hecho, uno de los principales obstáculos para que las mujeres quieran desarrollar estas tareas.

Las políticas de apertura hacia las mujeres han venido mostrando una ambigüedad formal y práctica. Por ejemplo, en Honduras, si bien en las informaciones oficiales la policía manifiesta interés en implementar acciones de equidad de género, al momento de abrir las convocatorias de incorporación, no se realizan campañas de promoción que hagan hincapié en las oportunidades profesionales y laborales que ofrece la carrera policial para las jóvenes hondureñas. En la sociedad hondureña, todavía es poco usual que una mujer se interese por hacer de la carrera policial una profesión. La policía sigue siendo vista como algo masculino, y provoca poca motivación entre la población femenina.

El enfoque de género desde la perspectiva policial no toca solamente la estructura y funcionamiento de la institución, sino que también se refiere al tratamiento que la policía da a la mujer, a los jóvenes y a los niños, cuándo éstos son víctimas de un delito. En ese sentido, si bien se había avanzado en el caso de Guatemala hacia el desarrollo formal de unidades de atención a la víctima, en los últimos tiempos esta oficina ha sido invisibilizada en el reordenamiento orgánico de la policía, a raíz de un nuevo reglamento emitido. También desaparecieron las Oficinas de Equidad de Género y de Multiculturalidad, ambas creadas inmediatamente después de la firma de la paz, bajo los auspicios de la Misión de Naciones Unidas.

Esfuerzos regionales

En el ámbito regional, es importante destacar la creación de un espacio de incidencia por parte de las mujeres policías, en el marco de la *Asociación de Jefes de Policías de Centroamérica y Caribe*, creada al amparo del Sistema de Integración Centroamericana –SICA (mecanismo que operativiza los compromisos regionales del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica). El 2 de abril de 1998 se realizó en Managua, Nicaragua, auspiciado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Policía de Nicaragua, el I Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica, Belice y República Dominicana. Dentro de los puntos planteados en la resolución emanada del encuentro, se destacaron:²⁵

25 Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Policía de Nicaragua, *Declaración I Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica, Belice y República Dominicana*, (Managua: 30 de marzo-2 de abril de 1998), 2.

- Incorporar el enfoque de género, como un principio organizativo en los documentos rectores de las instituciones.
- Establecer políticas para el ingreso de mujeres a la policía, así como garantizar la permanencia de las mujeres que ya son policías.
- Definir una política de promoción de las mujeres policías a cargos de dirección, e incluirlas en los planes de rotación, previa evaluación de las condiciones objetivas y subjetivas que puedan obstaculizar su rotación y/o promoción.
- La asignación de un presupuesto, a fin de crear condiciones, en cada país, en las Academias y Centros de Estudios, para asegurar la incorporación de las mujeres policías a los distintos programas de capacitación especializada y que éstos sean rectorados por el Instituto Superior Centroamericano de Policía.
- Realizar en cada institución policial un diagnóstico sobre los factores que favorecen y limitan la participación, ingreso y egreso de la mujer en las policías de Centroamérica, y presentarlo a la Asociación de Jefes de Policías, con el objetivo de sensibilizarlos acerca del enfoque de género en las instituciones policiales.
- Que en próximas reuniones de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, se incluyera como un punto de agenda, la capacitación sobre enfoque de género.
- Crear una Comisión de Coordinación Regional para dar seguimiento al trabajo de género, adscrita a la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica.

En septiembre de 2008 se realizó, nuevamente en Managua, el VIII encuentro de mujeres policías, teniendo entre sus objetivos: propiciar reflexiones sobre la situación actual del personal femenino en las instituciones policiales de Centroamérica y Caribe, compartir los avances y obstáculos del trabajo con el tema de género en las instituciones policiales de esos países; disponer las nuevas estrategias que permitan avanzar en el tema y compartir experiencias sobre el problema de violencia intrafamiliar y sexual en cada uno de los países. Se valoraron además, los avances y limitaciones para la incorporación de género en las instituciones policiales, así como el nivel de cumplimiento de las resoluciones del encuentro anterior.

Diez años después, así, los temas continúan vigentes, ya que las resoluciones de este encuentro incluyeron propuestas relativas a la identificación y eliminación (donde existan) de barreras para el ingreso y ascenso de mujeres; estimular la permanencia de mujeres y hombres en las instituciones policiales, mediante acciones tendentes a la conciliación de las esferas familiar y laboral; desarrollar encuentros de las Academias de Policía para homologar los programas de for-

mación y capacitación en materia de género; creación y/o actualización de bases de datos que generen estadísticas desagregadas por sexo, grados, cargos, nivel académico y edad del personal femenino de las diferentes instituciones policiales, entre otros. Y, en la prestación de los servicios, promover la asignación de espacios físicos adecuados y recursos en las instituciones policiales donde no existan, para la atención a víctimas y victimarios de violencia de género.

6. CENTROAMÉRICA FRENTE A LAS OPERACIONES DE PAZ

Los convenios y tratados internacionales con la Organización de Naciones Unidas establecen algunos mecanismos de ayuda y solidaridad internacional entre los países miembros. Al ser solicitado por Naciones Unidas a través de los delegados internacionales de los ministerios o secretarías de relaciones exteriores, los países miembros ofrecen apoyo en las operaciones de paz. Cada gobierno aprueba a través de los órganos legislativos, la participación de las fuerzas armadas o policía.

En el caso de Guatemala, por cada operación aprobada se elabora un convenio donde se especifican los parámetros de la operación, y se designa a la institución del Estado que ejecutará la operación. Hasta el momento solamente el Ejército ha participado de operaciones de paz, la Policía aún no lo ha hecho pese a que legalmente no gozan de este impedimento. En el caso de Honduras, la Constitución de este país estipula la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz, no mencionando a la Policía dentro de este tipo de misiones.²⁶ Finalmente en El Salvador, los contingentes designados a participar en las operaciones de paz han sido los cuerpos policiales.

Los antecedentes de participación de los ejércitos regionales para el mantenimiento de paz datan desde 1965. Honduras participó en un contingente de apoyo a la Fuerza Interamericana de Paz de la Organización de Estados Americanos, para establecer la paz en el conflicto civil interno de la República Dominicana. Las primeras participaciones en operaciones de paz para las Naciones Unidas, datan desde 1992. Específicamente, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental, MINURSO.

La participación de los Ejércitos en las operaciones de paz, ha provocado algunas reacciones de crítica y oposición en los países de la región, principalmente en grupos de izquierda hondureña y salvadoreña. En especial, estos sectores se oponen por el rol o papel que han jugado los ejércitos en el pasa-

²⁶ Fabricio Herrera, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Honduras*, 35.

do. En Guatemala, por el contrario, otros sectores tradicionales y medios de comunicación critican la participación de las fuerzas armadas, por considerar necesario el involucrarlos en el combate al crimen organizado transnacional y tráfico de ilícitos; -incluso algunos consideran vital la participación activa de los ejércitos para resolver problemas de inseguridad ciudadana-.

En Guatemala, se crean varias instancias para coordinar las participaciones y misiones de paz. Durante 2003 se creó el Departamento de Operaciones de Paz en la Dirección de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y en 2006, la Dirección de Operaciones de Paz de la Defensa Nacional (antes, la Subdirección de Operaciones de Paz). Sin embargo, las entidades de asesoría y coordinación de las acciones entre los países y las Naciones Unidas, para la participación en operaciones de mantenimiento de paz, deben ser las secretarías y ministerios de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Como parte de este proceso, Guatemala ha tomado el liderazgo regional para el entrenamiento de operaciones de paz. A través del Acuerdo Ministerial 09-2005 del 8 de junio 2005, fue creado el *Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz*,²⁷ cuya misión es la preparación, adiestramiento y entrenamiento del personal militar, civil o policial, nacional o extranjero, para el desempeño óptimo de los requerimientos exigidos por la ONU. A partir del acuerdo, se crea en junio de 2006 el Comando Regional de Mantenimiento de la Paz CREOMPAZ²⁸ para asumir el liderazgo regional en la planificación, entrenamiento y conducción de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, planificando e impartiendo a la vez, la instrucción y entrenamiento militar y civil, nacional y extranjero, con la finalidad de preparar personal para participar en las operaciones a nivel mundial como cascos o boinas azules de Naciones Unidas. El CREOMPAZ (ubicado en el departamento de Cobán, Alta Verapaz, Guatemala), capacita a las fuerzas armadas nacionales y regionales, a través de procesos educativos llevados a cabo en el marco de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

De 1995 a 1996, en la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) participaron las fuerzas armadas de Honduras y Guatemala, y en 1999, Guatemala es invitada para participar en la Misión de Naciones Unidas en el Congo –MONUC, designando para la misión a *kaibiles* guatemaltecos.

Durante esta misión, en el año 2006, guatemaltecos militares son designados para una operación nunca concluida. En esta ocasión, los *kaibiles* asigna-

27 República de Guatemala, *Acuerdo Ministerial N° 09-2005 sobre creación del Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz*, (Ciudad de Guatemala: 8 de junio de 2005).

28 República de Guatemala, *Acuerdo de Creación, Orden General para Oficiales N° 4-2006 Acuerdo Gubernativo N° 278-2006 sobre la creación del Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz*, (Ciudad de Guatemala: 28 de junio de 2006), artículo 3.

dos por órdenes de las Naciones Unidas, fueron emboscados y asesinados, en una operación nunca aclarada, dirigida para la captura del líder del Ejército de Resistencia del Señor de Uganda, Joseph Kony.²⁹ A pesar del impacto de la noticia, las críticas no tuvieron importantes consecuencias, y hasta ahora los contingentes guatemaltecos continúan participando en Congo y Haití.

De los países de Centroamérica, Guatemala es el país que ha aportado más efectivos tanto en observadores, como tropa, a los contingentes de Naciones Unidas, rechazando la participación en Irak.³⁰ Y su participación se ha ido incrementando con los años: actualmente, contingentes guatemaltecos se encuentran en ocho países: UNOCI - Costa de Marfil; MINUSTAH - Haití; UNMIS - Sudan; MONUC - República Democrática del Congo; UNMEE - Etiopía y Eritrea; UNMIN - Nepal; UNFIL - Líbano; y UNAMID - Darfur. La participación guatemalteca en Timor Oriente - o Timor Leste, que es el nombre oficial -, Costa de Marfil y Burundi fue a nivel de observadores militares.

Tabla N° 4

Participación de El Salvador en operaciones de paz de Naciones Unidas

Misiones en las cuales participa	Cantidad de Efectivos				Porcentaje respecto a la participación de América Latina	Porcentaje respecto a la participación total mundial
	OM	PC	T	Total		
MINURSO Sahara Occidental	6	3	--	9	21,4	3,96
UNMIS Timor Leste	5	6	--	11	11,7	1,71
MINUSTAH Haití	--	14	--	14	0,5	0,15
UNMIL Liberia	2	3	--	5	17,0	0,04
UNAMID Darfur	--	3	--	3	75,0	0,01
UNFICYP Chipre	--	8	--	8	2,6	0,86
UNIFIL Líbano	--	--	52	52	96,2	0,43
UNMIT Timor del Este	--	11	--	11	44,0	0,69
UNOCI Costa de Marfil	3	--	--	3	7,5	0,03

OM: Observadores militares PC: Policías T: Contingente militar

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/june09_5.pdf.

El Salvador ha tenido participación en Timor Leste, Sahara Occidental, Liberia y Costa de Marfil, aunque con modesta participación. Los recursos de apoyo a operaciones de paz han estado centrados en la fuerza policial y observadores militares. La reestructuración de la policía salvadoreña prove-

29 United Nations Organization Mission in DR Congo (MONUC), "Eight MONUC Peacekeepers killed in Garamba Park", *Press Release*, 2006, <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11549&menuOpened=MONUC%20en%20breáf>; y Francisco González Arrecis, "Reconocen errores en muerte de kaibiles", *Prensa Libre*, 15 de octubre de 2006, <http://www.prensalibre.com/pl/2006/octubre/15/153988.html>.

30 Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*.

niente de los Acuerdos de Paz (con significativo éxito comparado con el caso de Guatemala), ha permitido la participación activa de la policía en misiones de paz, dedicada fundamentalmente a la generación de fuerzas policiales en países como Costa de Marfil, Liberia y Timor Leste. Incluso en la Misión de Paz de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), hubo participación de un grupo de policías salvadoreños de ambos sexos.

Honduras y El Salvador tuvieron una participación relativamente activa en operaciones militares en Irak, dentro de la llamada fuerza Plus Ultra; misión no avalada por el Secretario General de Naciones Unidas, pero en la cual ambos países participaron apoyando a Estados Unidos. A partir del atentado de Madrid del 11 de marzo de 2004, la consecuente victoria de José Luis Rodríguez Zapatero y la salida española de Irak, Honduras toma la decisión de retirarse del medio oriente.³¹ En el caso de El Salvador, la participación en Irak tuvo continuidad bajo influencia de la política exterior de los Estados Unidos.³²

Tabla Nº 5
Participación de Honduras en operaciones de paz de Naciones Unidas

Misiones en las cuales participa	Cantidad de Efectivos			Porcentaje respecto a la participación de América Latina	Porcentaje respecto a la participación total mundial
	OM	T	Total		
MINURSO Sahara Occidental	12	--	12	27,90	5,28

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/june09_5.pdf.

OM: Observadores militares PC: Policías T: Contingente militar

Con respecto a la participación de Honduras en operaciones de paz, el antecedente más lejano lo constituye el envío de un contingente de Apoyo a la Fuerza Interamericana de Paz organizada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para República Dominicana en el año 1965. Posteriormente, y dentro de este mismo marco, Honduras participó del desminado en Surinam, en el año 2005. Desde 1992, dicho país participa en la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), aportando observadores militares para el control de una zona neutral entre las fuerzas marroquíes y los polisarios. En los años 1995 y 1996, también participó en la Misión de Naciones Unidas en Haití (UNMIH). En ninguna de las operaciones militares de la ONU han participado mujeres, salvo el caso de los contingentes enviados a Irak. Actualmente, Honduras tiene efectivos militares participando de MINURSO.

31 Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*.

32 Prensa Libre, "Críticas al gobierno salvadoreño por el envío de nuevo contingente a Irak", *Prensa Libre, Sección Latinoamérica*, 2 de abril de 2008, prensalibre.com/pl/2008/febrero/04/080204181404.kwoma6so.html.

Las fuerzas armadas mantienen tres equipos adiestrados para operaciones de paz. Uno se encuentra desplegado en Sahara Occidental, uno preparado para ser desplegado y el último, capacitándose en el territorio hondureño, en las instalaciones de la *Unidad de Operaciones de Paz*, en Támara, departamento de Francisco Morazán, para atender cualquier llamado a participar en alguna nueva operación. El país actualmente cuenta con una Unidad entrenada en el transcurso del año 2007 en el Comando Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz (CREOMPAZ). El mismo está compuesto de dos fuerzas o contingentes, uno listo para ser inmediatamente desplegado, y otro en capacitación para el relevo.³³ La estructura de la Unidad incluye un comandante, una plana mayor, un grupo de mando, y la tropa. De acuerdo a las normativas de las fuerzas armadas, sólo pueden participar en las operaciones de paz oficiales militares con rango de Capitán en adelante. Hasta el momento, ninguna mujer ha participado en las operaciones de paz, ya que como se mencionara anteriormente, la más antigua detenta el grado de Mayor.

CREOMPAZ – Centro Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz

El CREOMPAZ funciona como un centro regional atendiendo la formación y capacitación de elementos de las fuerzas armadas de los países de la región centroamericana. El Centro tiene una estructura conformada por: Comandancia, Segunda Comandancia; los departamentos de: Personal y Logística, Inteligencia y Operaciones, Relaciones Públicas; las escuelas: Galonista Profesional y de Operaciones de Paz; y las compañías de: Apoyo de Servicios y Seguridad.³⁴

A través de la Escuela de Operaciones de Paz, se otorgan los cursos de Estado Mayor de Naciones Unidas, Observador Militar de Naciones Unidas, Jefes e Integrantes de Contingente, Básico de Naciones Unidas, Policías Militares de Naciones Unidas y de Intérpretes Civiles; dirigido a oficiales, especialistas y tropa.³⁵ La convocatoria se realiza de acuerdo a la plaza vacante requerida y a través de comunicación interna de las instituciones armadas. La convocatoria es a personal voluntario (por lo regular no excluye la participación de civiles); hombres y mujeres, diferenciado en tres distintos niveles:

³³ Cada seis meses deben ser relevada la tropa y una vez al año los observadores militares.

³⁴ Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Paz (CREOMPAZ), <http://www.mindef.mil.gt/ftierra/cespeciales/entrenamiento/historia.html>.

³⁵ Para las misiones del Congo y Haití, se impartieron: 2 Cursos de Estado Mayor de Naciones Unidas (Staff); 7 Cursos de Observador Militar de Naciones Unidas; 1 Curso Regional de MILOBS; 1 Curso de Jefes e Integrantes de Contingente; 4 Cursos Básicos de Naciones Unidas Contingente Haití; 3 Cursos Básicos de Naciones Unidas Contingente Congo; 3 Cursos de Policías Militares de Naciones Unidas y 1 Curso de Intérpretes Civiles.

- a) Observadores militares: se requieren nivel de oficiales de carrera; idioma inglés escrito y hablado (70%), excelente conducta y capacidad para trabajar bajo presión, aptitud física y condiciones óptimas de salud.
- b) Oficiales del Estado Mayor de la ONU: se requiere específico nivel de carrera con el grado de Teniente Coronel, inglés de 80%, escrito y hablado, excelentes conducta y capacidad para trabajar bajo presión y curso avanzados.
- c) Contingentes militares: personal voluntario, inglés aceptable para oficiales de plana y personal de oficinistas, buena conducta, exámenes físicos y teóricos, examen psicológico para evaluar el perfil del o la candidata y capacitación durante tres meses en el CREOMPAZ.

7. PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN OPERACIONES DE PAZ, CONVOCATORIA Y RESOLUCIÓN 1325

Desde que Guatemala participa en operaciones de paz se han incluido mujeres dentro del equipo. Sin embargo la ONU, a través de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000) solicita incrementar la participación de mujeres en las misiones, como otra forma de sensibilizar y hacer conciencia de la importancia de la mujer en los ámbitos sociales.

El Jefe de Departamento de Prensa del Ejército de Guatemala, comenta al respecto que *“En todas las operaciones de paz de Guatemala, ha habido participación femenina, pero en las operaciones de Haití, la participación de la mujer es más evidente; contrario a la operación del Congo, donde, por el rigor del combate, las unidades que se enviaron son de fuerzas especiales. Las mujeres forman parte de los contingentes en toda la escala: cocina, oficina de control, observadoras militares, todo depende de los cargos que se necesiten y de la capacidad de los voluntarios. Ya que a la hora de hacer la selección se toma en cuenta la capacidad de la persona sin discriminación de género.”*³⁶

En el caso de Guatemala, aunque actualmente existe participación permanente de mujeres en todas las misiones, la inclusión sigue siendo baja, pues depende de las gestiones políticas y administrativas de incorporación de mujeres de las instituciones armadas. La participación total de mujeres en las operaciones de paz, varía entre 5 y 11% del total de efectivos (entre un total de 70 a 114 efectivos militares y/o civiles participantes en misiones de paz).³⁷

³⁶ Son los Kaibiles, al momento no hay ninguna mujer dentro de esta especialidad del Ejército. Entrevista realizada al Coronel Loranca en mayo de 2009.

³⁷ Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*.

Tabla N° 6

Participación de Guatemala en operaciones de paz de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH)

Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, MINUSTAH						
Contingente	Fecha salida/ retorno	Total general	Cantidad mujeres	Nivel académico	Rango militar	% de participación femenina
MINUSTAH I	20 oct 2004 / 20 jun 2005	70	5	Universitario: 3 Diversificado: Básico: 1	Oficiales: 3 Especialistas 2	7%
MINUSTAH II	20 jun 2005/ 20 feb 2006	80	7	Universitario: 2 Diversificado: Básico: 2	Oficiales: 2 Especialistas 3 Soldados: 2	9%
MINUSTAH III	20 feb 2006/ 19 sep 2006	100	5	Universitario: 1 Diversificado: 2 Primario: 2	Oficiales: 1 Especialistas 1 Soldados: 3	5%
MINUSTAH IV	19 sep 2006/ 22 jun 2007	114	7	Universitario: 1 Diversificado: 2 Básico: 2 Primaria: 2	Oficiales: 1 Especialistas 3 Soldados: 3	6%
MINUSTAH V	22 jun 2007/ 20 feb 2008	114	11	Universitario: 3 Diversificado: 4 Básico: 3 Primaria: 1	Oficiales: 3 Especialistas 5 Soldados: 3	10%
MINUSTAH VI	20 feb 2008/ 10 nov 2008	114	7	Diversificado: 4 Básico: 3	Especialistas 5 Soldados: 2	6%
MINUSTAH VII	10 nov 2008	114	12	Universitario: 2 Diversificado: 7 Básico: 2 Primaria: 1	Oficiales: 1 Especialistas 8 Soldados: 3	11%

Fuente: República de Guatemala, N° 026-2009/MDN/EEVV/ka, (Ciudad de Guatemala: Ministerio de la Defensa Nacional, 2008).

En Honduras y El Salvador ha habido una escasa participación de mujeres, reflejada en el envío de observadores a las misiones de paz y apoyo a los contingentes enviados a Irak. Sin embargo, existe interés en potenciar el trabajo de la mujer en los procesos de paz, en relación al mandato de la resolución 1325 de Naciones Unidas.

Tabla N° 7

Participación de Guatemala en operaciones de paz de Naciones Unidas para El Congo, (MONUC)

Misión de Naciones Unidas para el Congo, MONUC						
Contingente	Fecha salida/ retorno	Total general	Cantidad mujeres	Nivel académico	Rango militar	% de participación femenina
MONUC I	10 mar 2005/ 28 nov 2005	105	4	Diversificado: 4	Especialistas: 1 Soldados: 3	4%
MONUC II	28 nov 2005/ 20 jun 2005	105	4	Universitario: 2 Diversificado: 2	Oficiales: 2 Especialistas: 1 Soldados: 1	4%
MONUC III	20 jun 2006/ 10 mar 2007	105	7	Universitario: 2 Diversificado: 4 Básico: 3	Oficiales: 1 Doctora: 1 Especialistas: 4 Soldados: 1	7%
MONUC IV	21 mar 2007/ 12 nov 2007	105	4	Diversificado: 3 Básico: 1	Especialistas: 2 Soldados: 2	4%
MONUC V	12 nov 2007/ 10 agos 2008	105	2	Básico: 2	Especialistas: 2	2%
MONUC VI	10 agos 2008/ 16 abr 2009	105	6	Universitario: 2 Diversificado: 4	Oficiales: 1 Doctora: 1 Especialistas: 3 Soldados: 1	4%
MONUC VII	16 abr 2009	105	5	Diversificado: 3 Primaria: 2	Especialistas: 3 Soldados: 2	5%

Fuente: República de Guatemala, N° 026-2009/MDN/EEV/ka, (Ciudad de Guatemala: Ministerio de la Defensa Nacional, 2008).

Tabla N° 8

Participación de los países y número de mujeres en operaciones de paz

Tema	Guatemala	El Salvador	Honduras
Cantidad de mujeres participando en las operaciones de paz en los últimos 5 años	<p>86 mujeres entre oficiales, especialistas, tropa y civiles.</p> <p>15 oficiales 43 especialistas 26 soldadas 2 médicas</p>	<p>El Salvador envía observadores y policías a las fuerzas de paz, al presente son 13 observadores militares, 48 policías y 52 personal de contingente.</p>	<p>No hay mujeres hondureñas en operaciones de paz. Los 12 observadores son hombres</p>
Evolución de su participación	<p>La participación ha sido incluida desde el inicio en estas operaciones. Habiendo participado en los contingentes desplegados en la República de Haití y la República Democrática del Congo, sin embargo algunas de ellas han realizado trabajos de observador militar principalmente en la misión desplegada en Etiopía y Eritrea. Finalmente de las mujeres civiles que han asistido a misión, algunas de ellas, tres (3) aproximadamente han calificado para seguir laborando como civiles en las diferentes misiones, oportunidad que se apertura después de haber asistido a una misión con el ejército de Guatemala.</p>	<p>Participación en Haití posterior al inicio de la operación solo con policías, no con militares. Envío de observadores a Liberia, Sierra Leona, Timor Leste y Sahara Occidental. Se planea mayor participación en Haití.</p>	<p>Se prevé participación en Haití.</p>
Discusión sobre el tema en los debates legislativos	<p>A la fecha no existe ninguna discusión sobre el tema en debates legislativos, sin embargo en cada requerimiento de fuerzas de parte de las Naciones Unidas, siempre se recomienda la inclusión de las mujeres en las diferentes misiones a las que Guatemala es invitado.</p>	<p>No existe discusión en el organismo legislativo. Naciones Unidas ha recomendado la inclusión de mujeres en este tipo de misiones.</p>	<p>No existe discusión en el organismo legislativo. Naciones Unidas ha recomendado la inclusión de mujeres en este tipo de misiones.</p>
Mecanismo de reclutamiento para las candidatas	<p>El mecanismo de reclutamiento es por convocatoria abierta, para los diferentes escalones jerárquicos. Convocatoria que se realiza a través de los medios de comunicación del país, esto para la inclusión de civiles y por su parte el Ejército de Guatemala a su interior hace del conocimiento de la generalidad de la disponibilidad de plazas para participar en las diferentes misiones de paz.</p>	<p>El mecanismo de reclutamiento es por convocatoria abierta, para los diferentes escalones jerárquicos. Convocatoria que se realiza a través de los medios de comunicación del país, esto para la inclusión de civiles y por su parte el Ejército de El Salvador a su interior hace del conocimiento de la generalidad de la disponibilidad de plazas para participar en las diferentes misiones de paz.</p>	<p>El mecanismo de reclutamiento es por designación de los superiores</p>

Fuente: Carmen Rosa de León Escribano, *Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y México*. Datos a marzo 2008.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación de las mujeres en el proceso de reforma al sector seguridad en Guatemala, El Salvador y Honduras y su incorporación en igualdad de condiciones en las instituciones del mismo, plantean varias reflexiones y desafíos.

Es necesario señalar que el enfoque de género en las instituciones responsables de la seguridad y la defensa se debe ver desde dos ámbitos:

- El interno: equidad de género, que significa:
 - o Políticas institucionales para garantizar la igualdad de acceso a la carrera, ascensos, promociones, profesionalización.
 - o Condiciones dignas para el desarrollo de sus atribuciones: infraestructura y relaciones entre sexos.
 - o Apoyos institucionales para que la mujer pueda competir a lo interno en igualdad de condiciones: por ejemplo, guarderías, promoción de la unidad familiar, etc.
- El externo: la relación institucional en el servicio a la sociedad, en especial su relación con la mujer y sus necesidades y problemas.

Empezando por el debate de género, equidad y fuerzas armadas, desde la visión institucional, se hace necesario esbozar cuatro elementos que sería importante fueran ampliamente debatidos en torno a la inclusión de la perspectiva de género.

El primero gira en torno a la pregunta de cómo se puede realizar un proceso de revisión de la relación de equidad de género en una institución por naturaleza jerárquica, en donde poder y autoridad son elementos sustanciales de la formación de la identidad de cuerpo y de su papel en la sociedad. Esto, conjugado a la naturaleza de la institución armada, pareciera contradictorio. Sin embargo, la institución armada está caracterizada por las figuras de autoridad y obediencia, lo que podría ser un elemento potenciador, ya que el personal que es parte de la institución sigue las directrices emanadas del alto mando. Por ello, desde la perspectiva militar, es indispensable el respaldo de la cúpula para la elaboración de una política de género institucional y su respectiva implementación.

El segundo se refiere al hecho de que la masculinidad, entendida como el conjunto de comportamientos que han sido asignados a los hombres, juega un papel trascendental en la formación del militar. En tanto que la perspectiva de género implica la redefinición y erradicación de los estereotipos sociales, ¿será posible eliminar un elemento fundamental en la identidad del militar hombre? Una de las posibilidades para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres es la universalización de valores y asignarlos a ambos por igual en el proceso de formación y profesionalización militar, para que a mediano y largo plazo se puedan observar modificaciones en el comportamiento cotidiano del personal, si se impulsan procesos sostenidos de cambio.

En tercer lugar, se ha dicho que las instituciones son producto y reflejo de la cultura, pero al mismo tiempo, tienen el papel de mantener, construir y reconstruir el sistema social. Por tal razón es de vital importancia la formulación e implementación de procesos, que se inserten en la forma cotidiana de conducta del personal, para lograr su plena aceptación y práctica.

Y el cuarto elemento gira en torno al debate del papel de la institución en el contexto actual. Frente a la globalización, la tendencia es reducir los Estados a su mínima expresión, disminuyendo también el campo de acción y pertinencia del mismo. Esto llama a reflexionar sobre algunos aspectos: ¿cuál es el papel de los Ejércitos en el proceso de globalización? ¿Qué papel están jugando las mujeres en el proceso de definición del nuevo papel de los Ejércitos? ¿Existen esfuerzos de parte de organismos corporativos internacionales como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, en la definición de los criterios que los Ejércitos pueden seguir para la incorporación de la perspectiva de género en su proyección y en su funcionamiento interno? Es aquí el papel crucial que la Resolución 1325 representa, tanto para las autoridades, como para las sociedades, si se quiere actuar dentro de un marco establecido, respaldado y validado, en la búsqueda de incorporar las potencialidades de la mujer desde el diseño mismo de los procesos y de la reingeniería institucional.

Existe un debate a nivel internacional sobre los alcances y/o áreas de especialización profesional que las mujeres pueden desarrollar dentro de la carrera militar, especialmente en lo referido a su participación en conflictos armados. Hay diversas interpretaciones sobre lo que establecen los convenios internacionales, de lo cual se genera la exclusión de las mujeres de algunas áreas de formación y profesionalización militar, como lo referido a la participación de mujeres en lo que se denomina “Primera Línea de Fuego”. Ello implica la imposibilidad de acceso a especializaciones relacionadas fundamentalmente al Arma de Infantería. Es curioso que en los tres países se haya mencionado esta limitación, basándose precisamente en el contenido de algunas normas de convenios internacionales. Sin embargo, es necesario plantear que no existe una normativa específica al respecto, y que la exclusión se deriva de una interpretación no adecuada. Esta situación indica la necesidad de profundizar sobre el tema, para asumir explícitamente una posición institucional al respecto.

Las mujeres que se han incorporado a los Centros de Enseñanza, Formación y Profesionalización Militar, no sólo visualizan la carrera militar como una oportunidad de desarrollo profesional, sino que tienen motivaciones adicionales que giran en torno a poder realizar actividades no tradicionales, romper esquemas conservadores sobre las capacidades y roles de las mujeres y establecer para sus vidas nuevos retos de desarrollo personal y profesional. De hecho, la incorporación de mujeres a la carrera militar, implica automáticamente, para ellas, enfren-

tar retos tanto al interior de la institución armada, como frente a la sociedad.

Una de las conclusiones del análisis subregional, es que incorporar perspectiva de género en cualquier institución no sólo se refiere a mejorar la infraestructura de los centros de educación y de operación. Implica sobre todo la incorporación temática correspondiente en los estudios de los centros de enseñanza, formación y profesionalización; la revisión y adecuación de políticas, normas, reglamentos y disposiciones institucionales, así como procedimientos de ascenso, capacitación y destino.

La mayoría del personal femenino en las fuerzas armadas y policiales de la región, están trabajando en tareas “tradicionales” de mujeres (administración, sanidad y servicios). Aunque existan oficiales que tienen altos rangos, no significa que la brecha de los estereotipos sexuales ha sido rota, ya que las mujeres de más alta jerarquía tienen carreras referidas a sanidad (en el caso militar) o servicios y administración (en el caso policial), de lo que se infiere que los patrones socialmente establecidos determinan el tipo de trabajo y papel que las mujeres juegan dentro de las instituciones.

Las áreas en las que las mujeres y los hombres han destacado están estrechamente relacionadas con las oportunidades y el tipo de trabajo que desde las políticas institucionales se ha designado para cada uno de los sexos. Garantizar igualdad de oportunidades requiere una política institucional que provea de los criterios, mecanismos y controles para garantizar igual trato, acceso, información y oportunidades para hombres y mujeres.

En términos generales, las instituciones no creen necesario el formular explícitamente normativas relacionadas al tratamiento de la mujer dentro de la institución, partiendo de la base que existe a través de las mismas (las normas) una aplicación en igualdad de condiciones. Sin embargo, si nos atenemos a los resultados, es evidente que la aplicación mecánica de criterios o medidas iguales a hombres y mujeres sin atender especificidades, no es suficiente para generar en la práctica igualdad de condiciones; en este caso, lo que se reproduce es desigualdad. Cuando las mujeres ingresan a las fuerzas armadas o a las policiales, están irrumpiendo en una profesión tradicionalmente masculina, en la cual el modelo a seguir o que está en el inconsciente institucional, responde a características y estereotipos masculinos. Por ello, las diferencias existentes se constituyen en la práctica en desigualdades en las condiciones, oportunidades y trato, lo que limita su desarrollo profesional.

Se evidencia una contradicción entre el planteamiento teórico desde el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres y la práctica institucional cotidiana, determinada por la valoración desigual de las mujeres frente a los hombres, que se evidencia en la “inercia institucional” observada en la asignación de funciones administrativas o de apoyo a las tareas operativas, la cual es validada desde la perspectiva masculina al plantear su desconfianza hacia la capacidad de las mujeres para ocupar puestos de mando, o su resistencia en

aceptarla como una “compañera” en igualdad de condiciones y capacidades.

Para alcanzar efectivamente igualdad de condiciones en el ámbito de las instituciones, es necesario desarrollar un proceso de equiparación entre hombres y mujeres, lo cual exige implementar medidas equitativas o acciones afirmativas a favor de éstas. Dichas medidas deben abordar positivamente los problemas o limitantes que se percibe enfrentan las mujeres en su desempeño institucional, y los “aspectos negativos” que se considera ha generado su incorporación a las fuerzas armadas o policiales.

La evidente resistencia a la participación de la mujer en las fuerzas de seguridad de la región, contradice las disposiciones y marcos legales nacionales, regionales e internacionales ratificados por los países. Esto, en el marco de la Resolución 1325, debe ser evidenciado para impulsar los cambios de percepción de las instituciones en cuanto a valorar la participación de la mujer.

Debe impulsarse desde el debate regional, la creación y/o fortalecimiento a lo interno de las instituciones de seguridad y defensa, de comisiones específicas que den seguimiento desde la perspectiva institucional, a las transformaciones que se requieren para establecer una adecuada política de equidad de género.

En cuanto a la participación en operaciones de paz, está claro que no existe una sola perspectiva regional. Cada país ha enfrentado la posibilidad de participación desde ópticas diferentes. En el caso de Honduras y Guatemala, el impulsar la participación de las policías en este ámbito puede ser una posibilidad para la apertura a nuevas modalidades y experiencias positivas para el quehacer policial. El Salvador y Honduras por otra parte, no participan tan activamente como Guatemala en formar parte de los contingentes de Naciones Unidas. Dentro del debate regional sobre el papel de los ejércitos en seguridad interna, la participación en este tipo de dinámicas internacionales puede abrir una ventana de oportunidad para desarrollar tareas específicamente relacionadas al ámbito militar. Esta es una oportunidad para que en el contexto del SICA y del Tratado Marco de Seguridad, se analice el papel de los ejércitos y las policías en la región, la definición de los ámbitos de competencia de ambas instituciones así como, la pertinencia y modalidad de participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Finalmente, está demostrado que cada vez más incrementa la importancia de la participación de personal femenino en los contingentes de Naciones Unidas. Para ello, se requiere de personal entrenado y que forme parte de la carrera militar y policial. Ello debería ser un estímulo para que las instituciones promuevan la participación y profesionalización de sus elementos femeninos, para que puedan incorporarse plenamente en las misiones de paz. En ese sentido, una tarea importante para CREOMPAZ debería ser no sólo incursionar en el ámbito militar, sino en el policial, así como el realizar cursos de entrenamiento para personal femenino de la región, a forma de estimular la participación de la mujer en este ámbito.

GÉNERO, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA: LA PARTICIPACIÓN DEL CONO SUR EN OPERACIONES DE PAZ

■ RENATA AVELAR GIANNINI

*Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa de Pós Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP)
e investigadora de RESDAL*

1. INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina son importantes contribuyentes de tropas a las Naciones Unidas, particularmente después del establecimiento de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), que cuenta con su masiva participación. Ahora bien, esta política de participación activa coexiste con escasos esfuerzos e iniciativas por incorporar las nuevas directrices de Naciones Unidas en el ámbito de los conflictos armados. Estas se refieren básicamente a la mejor manera de responder a los desafíos que presentan los actuales conflictos internacionales, que suelen generar niveles alarmantes de emergencias humanitarias, altos grado de violencia contra civiles (particularmente mujeres y niñas), y el colapso o falencia de las estructuras institucionales que forman el Estado.

Desde la década de los '90 Naciones Unidas está redefiniendo sus acciones, e incorporando iniciativas, con vistas a mejorar el funcionamiento de su sistema. Entre estas iniciativas se destacan el incremento de las acciones humanitarias y participación civil, la acción policial para la restauración y mantenimiento de la ley y del orden, y finalmente la participación femenina en las operaciones.

En este marco, América Latina presenta necesidades urgentes, observándose un énfasis en aspectos militares tanto en la doctrina como en la práctica en operaciones de paz. Los desarrollos de Naciones Unidas están llegando a la región y, en el caso de la participación de mujeres en operaciones de paz, es una experiencia reciente y aún limitada. Sin embargo, en los últimos años se han generado iniciativas en distintos países, que están actualmente en desarrollo y permiten comenzar a discernir procesos de cambio.

En este contexto, el análisis de las perspectivas de la Resolución 1325 en el Cono Sur ofrece elementos interesantes.¹ Se destaca como la subregión latinoamericana con mayor índice de participación en misiones de paz, la existencia de iniciativas institucionales para la promoción de la 1325 (Argentina y Chile), y la inclusión de personal femenino entre uno de los mayores contribuyentes de tropa (Uruguay). Esto, acompañado de la existencia de políticas de género en los cinco países, con vistas a la promoción de perspectivas de género transversales a todos los sectores de la sociedad.

2. LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO POLÍTICA Y PRÁCTICA

Los países del Cono Sur vienen-desde hace algunas décadas- elaborando leyes nacionales y firmando adhesiones a tratados internacionales en favor de una perspectiva de género. Sin embargo, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el índice de participación económica femenina es comparativamente inferior al de los hombres. En efecto, el promedio de participación económica de las mujeres entre los países estudiados es alrededor de 52,4%, con Chile presentando tan sólo 45,4% y Brasil con 57,2%. Comparativamente, la participación económica masculina es mucho más alta, alcanzando un 76% y evidenciando las distintas perspectivas de participación en el mercado laboral para hombres y mujeres.

Tabla N° 1

Participación de hombres y mujeres en la actividad económica en los países del Cono Sur - Año 2005, (sectores urbanos)

Fuente: CEPAL. División de Asuntos de Género. *Cepal Stat. Estadísticas de América Latina y el Caribe*, <http://websie.eclac.cl/sigsen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=11&idTema=194&idIndicador=120>.

Países	Hombres	Mujeres
Argentina	75,6%	49,7%
Brasil	79,7%	57,2%
Chile	72,9%	45,4%
Paraguay	81,5%	58,8%
Uruguay	70,7%	50,3%

Además del nivel de empleo, otro indicador importante para la evaluación de la participación femenina en el quehacer social es la presencia en la vida política, en particular en el Congreso Nacional y en los organismos públicos. La participación política estuvo, en este sentido, durante largo tiempo cerrada: hasta mediados de la década de 1930, las mujeres no tenían derecho a voto en ninguno de los países estudiados. Brasil fue el primero en permitir el voto femenino en 1934, seguido de Uruguay en 1938, Argentina en 1947, Chile en 1949, y finalmente Paraguay en 1961.

¹ Los países que formaron parte del presente estudio son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, y Uruguay.

Con relación a la participación en los congresos y ministerios, en todos los casos el porcentaje de presencia en cargos líderes es menor al 50%. Según datos de UNIFEM, el país con mayor participación femenina en el Congreso es la Argentina, donde las mujeres ocupan un 40% de las vacantes de la cámara baja.² Por su parte, en 2009 Chile aparece en primer lugar con respecto a la presencia femenina en posiciones ministeriales, con un 40,9%. Ambos países representan los mayores avances en materia de legislación y políticas de género en la región.

En Argentina, la llamada *ley de cupos* sancionada en 1991 representó un nuevo impulso al reconocimiento de los derechos de las mujeres: la ley fija un porcentaje mínimo del 30% para la representación femenina en ambas cámaras del Congreso Nacional.³ Esta ley ayuda a explicar la elevada participación femenina en el parlamento de este país; la existencia desde hace casi veinte años de un marco legal de tal naturaleza genera sin duda cambios en la percepción de los políticos y de la propia sociedad, que se acostumbran a la presencia de mujeres en el poder.

La baja participación de mujeres brasileñas en el parlamento y ministerios (9% y 11,4% respectivamente)⁴ se contrapone con una reciente iniciativa de la Subsecretaría de Articulación Institucional, dependiente de la Secretaría Especial de Política para las Mujeres subordinada a la presidencia de la República, que lanzó en 2008 la Campaña *Mujeres en el Poder*. En su primer año de vigencia la iniciativa se enfocó en la participación femenina en el legislativo, realizando un diagnóstico de la situación actual de la mujer en este ámbito y campañas por el aumento de su participación en este sector. Durante los próximos años la campaña incluirá otros sectores, buscando la transversalización de la perspectiva de género en toda la sociedad; uno de dichos sectores podría ser el de las fuerzas armadas y de seguridad.⁵

En el caso de Chile, con una participación femenina en la cámara y ministerios de 15% y 40,9%⁶ respectivamente, debate en el Congreso un proyecto

2 Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Progress of the World's Women 2008/2009: Who answers to women?*, (New York: UNIFEM, 2009), www.unifem.org/progress/2008, (accedido en junio).

3 República Argentina, *Ley de Cupo N° 24.012*, (Buenos Aires: Congreso de la Nación, 3 de diciembre de 1991); *Decreto Reglamentario N° 1246/2000*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 4 de enero de 2001) en Ana Laura García, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Argentina*, (Buenos Aires: RESDAL, junio de 2009), 4.

4 Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Progress of the World's Women 2008/2009: Who answers to women?*

5 Entrevista realizada en la Secretaría Especial de Política para las Mujeres. (Brasilia: 23 de marzo de 2009). En el ámbito de la Subsecretaría contra la Violencia contra la Mujer, hay iniciativas conjuntas entre este órgano, policía y comisarías de la mujer relativas a la atención a las víctimas de violencia doméstica.

6 Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Progress of the World's Women 2008/2009: Who answers to women?*

de ley de cuotas, que plantea un mínimo de 30% de mujeres por partido y coaliciones políticas en el ámbito de la cámara de diputados y senadores.⁷

En Paraguay (donde las mujeres representan 12,5 % en el Congreso y 18,9% en los ministerios que conforman el Estado paraguayo),⁸ algunos antecedentes nos remontan al año 2005 cuando fue creada la iniciativa “Parlamento Mujer”. Ésta tuvo el objetivo de generar espacios institucionales para que las líderes políticas del país adquirieran experiencias prácticas, lecciones y conocimiento sobre el manejo parlamentario. La iniciativa, aún en vigencia, reúne organizaciones no gubernamentales (Tiempo Nuevo y Mujeres Políticas en Red) y órganos del gobierno (Congreso Nacional y Secretaría de la Mujer).

Uruguay por su parte cuenta con una participación de 12,1% en la Asamblea y 28,6% en los ministerios.⁹

En el marco de un convenio entre el Parlamento de Uruguay y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, actualmente se desarrolla un proyecto de cooperación con la participación activa de la Bancada Femenina del Parlamento de Uruguay. Dicho convenio busca el “(...) fortalecimiento de la institucionalidad de género en el ámbito parlamentario, así como la introducción de los temas de género en el debate público y en la agenda política (...)”.¹⁰

La existencia de organismos públicos dedicados a la promoción de políticas y proyectos que atiendan la problemática de género es también un indicador relevante. En 1991, en Argentina se crea el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, sustituido en 1992 por el actual *Consejo Nacional de la Mujer*,¹¹ con la misión de incorporar una perspectiva de género en el proceso de elaboración de políticas públicas, así como establecer una base para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género e igualdad de oportunidades.

En Chile como parte del proceso de democratización y de la participación política de las mujeres, se crea en 1991 el *Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)*.¹²

7 Servicio Nacional de la Mujer, *Ministra Albornoz dijo que el proyecto de ley de cuotas no asegura a la mujer un sillón en el Parlamento*, (Santiago de Chile: Departamento de Comunicaciones-SERNAM, 18 de mayo de 2009), <http://www.sernam.cl/portal/index.php/component/content/article/1-latest-news/262-tras-reunion-con-diputada-lily-perez>, (accedido el 2 de junio de 2009).

8 Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Progress of the World's Women 2008/2009: Who answers to women?*

9 Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Progress of the World's Women 2008/2009: Who answers to women?*

10 Para más información sobre dicha Comisión ver: <http://sip.parlamento.gub.uy/externos/parlamentacomision.html>.

11 República Argentina, *Decreto N° 1.426/92 - Creación del Consejo Nacional de la Mujer*, (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 7 de agosto de 1992).

12 El SERNAM es creado a partir de la Ley N° 19.023, publicada el 3 de enero de 1991.

Su creación se debe al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos con la misión de disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país. Asimismo, ha impulsado la implementación de perspectivas de género en instituciones públicas a nivel central y local, en la elaboración de presupuestos, planificación e instrumentos de gestión.¹³ Este proceso fue precipitado a partir del gobierno de Lagos, que estableció un Consejo de Ministros para la igualdad de oportunidades, seguido del Plan de Igualdad de Oportunidades instituido en el gobierno de Bachelet.

También en el mismo año, Paraguay crea la *Secretaría de la Mujer*¹⁴, con el objetivo de impulsar el protagonismo y la participación de la mujer en diversos ámbitos de la sociedad. Además de ser una institución rectora, normativa y estratégica de políticas de género, dicha Secretaría es responsable de impulsar planes de acción que promuevan la equidad entre hombres y mujeres paraguayos.¹⁵

La creación de estas instituciones en los tres países coincide con los lineamientos de la *Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, y reafirma sus objetivos. En los tres casos, la motivación para la creación de los organismos se enmarca justamente en las directrices de CEDAW, y en la necesidad de establecer y fortalecer la institucionalidad de los organismos dedicados a género.

Los últimos en crear esta clase de instituciones públicas, en el Cono Sur, fueron Brasil y Uruguay. Con relación a Brasil, ya en 1985, apenas retornado el régimen democrático, se crea el *Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres*, como medida para favorecer la imagen del país en materia de derechos humanos, particularmente de las mujeres. Este *Conselho*, sin embargo, sostiene hasta inicios del año 2000 funciones y actividades limitadas, pasando a partir de 2003 a integrar los órganos subordinados de la *Secretaría Especial de Política para as Mulheres*.¹⁶ Creada durante el gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva en ese mismo año, comprende los esfuerzos gubernamentales por implementar políticas de género transversales y elaborar planes de política y de acción para las mujeres.

Finalmente, con respecto a Uruguay, desde 1987 el país poseía un organismo responsable por cuestiones de género. El Instituto Nacional de la Mujer tuvo sus funciones ampliadas entre los años 1992 y 2005, pasando a la denominación de *Instituto Nacional de la Mujer y la Familia*. A partir de 2005,

13 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz. El caso de Chile*, (Santiago de Chile: RESDAL, diciembre de 2008),3.

14 La Secretaría de la Mujer es creada a través de la Ley N° 34, el 18 de septiembre de 1992.

15 Secretaría de la Mujer de la Presidencia de Paraguay, *¿Quiénes Somos?*, (Asunción: Secretaría de la Mujer, 2009), <http://www.mujer.gov.py/conozcanos.htm>, (accedido en junio de 2009).

16 Esta Secretaría es creada a partir de la Medida Provisoria 103, convertida en la Ley N° 10.658 de 23 de mayo de 2003.

Tabla N° 2

Organismos públicos encargados de la temática de género

la denominación del organismo retorna a su nombre original. De los países estudiados, el Instituto es el único que no está subordinado a la Presidencia, estando directamente vinculado al Ministerio de Desarrollo Social.

País	Organismos	Dependencia orgánica	Año de creación	Planes y políticas
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer	Presidencia de la República	1992	Plan para la Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral
Brasil	Secretaría Especial de Políticas para Mulheres (SPM)	Presidencia de la República	2003	II Plan de Políticas para las Mujeres
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Presidencia de la República	1991	Plan de Igualdad de Oportunidades 2006-2010
Paraguay	Secretaría de la Mujer	Presidencia de la República	1992	III Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2017
Uruguay	Instituto Nacional de la Mujer (INMUJERES)	Ministerio de Desarrollo Social	2005	Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Fuente: Elaboración propia en base a los datos recolectados de los portales web de las instituciones mencionadas.

Aunque en distintos años, los cinco países objeto de este análisis adhirieron a los principales tratados y acuerdos internacionales en materia de género, no discriminación e igualdad de oportunidades para las mujeres, reafirmando compromisos internacionales y promocionando una imagen positiva de estos países a nivel mundial.

Tabla N° 3

Principales Convenciones referidas a la mujer firmadas por los países del Cono Sur

País	Convención sobre los derechos políticos de la mujer		Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)		Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer	
	Firma	Ratificación	Firma	Ratificación	Firma	Ratificación
Argentina	31-Mar-53	27-Feb-61	17-Jul-80	15-Jul-85	10-jun-94	4-sep-96
Brasil	20-May-53	13-Aug-63	31-Mar-81	01-Feb-84	6-sep-94	16-nov-95
Chile	31-Mar-53	18-Oct-67	17-Jul-80	7-Dec-89	17-oct-94	24-oct-96
Paraguay	16-Nov-53	22-Feb-90	--	6-Apr-87	17-oct-95	29-set-95
Uruguay	26-May-53	--	30-Mar-81	09-Oct-81	30-jun-94	1-abr-96

Fuente: Elaboración propia en base a los datos provistos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En materia de legislación nacional los cinco países se encuentran avanzados con respecto a la aprobación e implementación de un sólido marco legal para la protección de los derechos de las mujeres en los diversos ámbitos,

desde el laboral, hasta el social, cultural y económico. Constitucionalmente o a través de una ley específica en el caso uruguayo,¹⁷ se plantea la igualdad de condiciones y oportunidades en todos los países considerados. Asimismo, la aprobación e implementación de leyes específicas para garantizar los derechos de las mujeres, particularmente con respecto a remuneraciones, licencia por maternidad y acceso a puestos públicos e instituciones políticas, demuestra una progresiva evolución de estas sociedades en esta materia.

Con relación a la violencia intrafamiliar o doméstica, los cinco países han aprobado leyes que buscan regular casos relacionados con esta problemática. El primer país que sancionó una normativa en este ámbito fue Argentina, a través de la aprobación de la *Ley de protección contra la violencia familiar*¹⁸ en el año 1994. El segundo país fue Paraguay con la sanción de la *Ley contra la violencia doméstica*¹⁹ en el año 2000; seguido de Uruguay, con la sanción de la *Ley contra la violencia doméstica*,²⁰ en el año 2002. Finalmente, se encuentran Chile que sanciona la *Ley 20066 de violencia intrafamiliar*²¹ y Brasil, que establece la *Lei Maria da Penha*²² en el año 2006, a partir de la presión internacional por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La ley fue resultado de la apelación de la ciudadana Maria da Penha a la OEA tras quedar parálitica, como resultado de la violencia infringida por parte de su marido.

Es importante mencionar también, la reciente aprobación en Argentina (año 2009), de la *Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*. Esta nueva ley permitiría reconocer que el actual gobierno argentino viene dando claras muestras de interés en hacer del tema de violencia de género una política de Estado, al “remover patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres”.²³

17 República Oriental del Uruguay, *Ley N° 18.104 - Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República*, (Montevideo: Asamblea General, 22 de marzo de 2007).

18 República Argentina, *Ley de protección contra la violencia familiar N° 24.417*, (Buenos Aires: Congreso de la Nación, 3 de enero de 1995).

19 República de Paraguay, *Ley contra la violencia doméstica, Ley N° 1.600*, (Asunción: Congreso de la Nación, 6 de octubre de 2000).

20 República Oriental del Uruguay, *Ley contra la violencia doméstica N° 17.514*, (Montevideo: Parlamento, 2 de julio de 2002).

21 República de Chile, *Ley de violencia intrafamiliar N° 20.066* (Santiago: Congreso Nacional, 7 de octubre de 2005).

22 República Federativa do Brasil, *Ley N° 11.340*, (Brasilia: Congreso Nacional, 7 de agosto de 2006).

23 Ana Laura García, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Argentina*, 8.

3. EL CONO SUR EN MATERIA DE GÉNERO Y FUERZAS ARMADAS

El proceso de incorporación de las mujeres a las fuerzas armadas, en los países del Cono Sur, tiene relación directa con el fin de las dictaduras y el consecuente proceso de redemocratización. Oficialmente, la entrada de la mujer a las fuerzas armadas en países de la subregión se produce en 1937, cuando la Armada de Chile incorpora las mujeres a los escalafones de servicios. El interregno entre ese hecho, y el resto de las incorporaciones, es bastante prolongado. Otros países produjeron incorporaciones similares en períodos anteriores al fin de las dictaduras militares. Sin embargo, todas ellas se refieren a los cuerpos profesionales de apoyo, representados por profesionales que han cursado en institutos civiles y son después incorporados con estado militar. En este sentido, al hablar de una incorporación efectiva de la perspectiva de género, el indicador básico a relevar es la incorporación a los *cuerpos de comando*, cuando se permite una participación efectiva de las mujeres en las fuerzas armadas a partir de una formación militar integral.

A lo largo de esta sección analizaremos las semejanzas y diferencias encontradas en la incorporación de la mujer en las fuerzas armadas de los distintos países del Cono Sur. Los principales factores considerados serán los diferentes contextos históricos, el acceso al cuerpo de comando, y el respaldo por parte de las instituciones civiles. En este marco, se destaca Brasil como el caso que presenta los mayores desafíos a la entrada de la mujer, principalmente a las armas de combate, y los distintos procesos selectivos para el ingreso en los institutos militares.

Con relación a la entrada de las mujeres en el cuerpo comando, los países han incorporado a las mujeres en contextos similares, particularmente en lo que se refiere al grado de oficiales. En diferentes grados, la inserción de las mujeres en este cuerpo representa un cambio institucional que va más allá de la aceptación de género, provocando mayor vinculación entre las fuerzas armadas y la sociedad. Esta vinculación se caracteriza por la implementación de reformas con vistas a la renovación de la imagen militar ante la sociedad.²⁴

El proceso histórico de incorporación de la mujer en las fuerzas armadas argentinas sostiene profunda relación con un proceso de reubicación de la institución militar en la sociedad argentina y la búsqueda de modernización institucional. La primera fuerza en permitir el ingreso femenino como oficiales del cuerpo comando fue el Ejército, fuerza protagonista durante el período

24 Marcela Donadio, *La incorporación de la mujer en las fuerzas armadas de la Argentina*. (Ponencia presentada en la XXV reunión de la Latin American Studies Association, Las Vegas, 2004). Para el caso de los países del Cono Sur, que pasaron por procesos históricos similares, consideramos que el mismo pensamiento puede ser aplicado, aunque en grados diferentes en cada uno de los países considerados.

do de la dictadura militar y de las revueltas de los carapintadas que incidieron y amenazaron la joven democracia argentina. En 1997, como resultado de un proceso de cambio institucional y de modernización de esta fuerza, se aceptan mujeres en el *Colegio Militar de la Nación*. Este cambio institucional es representado también en la adaptación de la institución al nuevo contexto interno e internacional, conforme se evidencia en el incremento en la participación en misiones de paz, la reconstitución de una nueva relación con la sociedad y los vecinos subregionales, etc. En el caso de la Armada y de la Fuerza Aérea, el cambio se produjo de manera gradual. La menor exposición pública de estas fuerzas tal vez hayan permitido una consideración más demorada acerca de la incorporación de la mujer y la mejor forma de realizarla. Tal como en el Ejército, la búsqueda por la modernización institucional y la adaptación a las tendencias sociales son apuntadas como motivaciones para permitir el ingreso femenino en cuanto oficiales del cuerpo comando. Dicho ingreso se implementó en el año 2001 para la Escuela de Aviación Militar, y en el año 2002, para la Escuela Naval Militar.

El caso brasileño, a su vez, presenta ciertas particularidades inherentes a la propia organización militar del país, la cual comprende diferencias en la clasificación de los cuerpos y en la configuración de la formación militar, en comparación con los demás países estudiados.

En Brasil, el ingreso a las fuerzas armadas puede dividirse en dos grandes ramas: las *escuelas matrices* (*Agulhas Negras*, *Escola Naval*, *Academia da Força Aérea*), donde el ingreso femenino solamente se produce en la fuerza aérea, y las *escuelas de especialidades*. Es este caso, al permitir una formación integral en profesiones tales como administración, geografía, historia, medicina, etc., en los institutos militares de las distintas fuerzas, se considera parte del cuerpo comando a aquellos militares que se han formado en estas escuelas. De hecho, aquellos que han cursado medicina en la *Escola de Saude do Exército* pueden llegar al grado de General de División, lo mismo ocurre con aquellos que llevan adelante una formación de ingeniería en el *Instituto Tecnológico da Aeronáutica*. A aquellos profesionales que se han formado en instituciones civiles, se les permite el ingreso a la institución militar a través de la realización de un concurso público y pasantías de adaptación a la vida militar, las cuales tienen una duración de un año. Estos son los considerados parte del cuerpo profesional.

Realizada esta aclaración, puede considerarse que la incorporación de las mujeres en las fuerzas armadas de Brasil se presenta aún limitada y restricta: solamente la Fuerza Aérea ha permitido el ingreso femenino al cuerpo comando a través de la Academia de la Fuerza Aérea (AFA), en 1996. La participación femenina en el cuerpo comando en las dos fuerzas restantes tuvo

lugar a través de las escuelas de especialidades. En el caso del Ejército, en 1997, a través del ingreso en el *Instituto Militar de Engenharia* y en la *Escola de Saude do Exército*. Y, en el caso de la Naval en 1998 para los cuadros de ingenieros, intendentes, médicos, dentistas y apoyo a salud.²⁵

En Chile, la incorporación de las mujeres entre oficiales del cuerpo comando ocurre a partir del año 1995 en el Ejército a través del ingreso en la *Escuela Militar*. La principal motivación para permitir el ingreso femenino en este caso se refiere también a cambios institucionales a partir de la adaptación a las tendencias internacionales y sociales internas en curso en este país. En la Fuerza Aérea la entrada femenina ocurre en 2000 a partir del ingreso en la *Escuela de Aviación* y en la Armada solamente en 2007, a través de la *Escuela Naval*.²⁶

En Paraguay, la entrada femenina en el cuerpo comando para oficial ocurrió recién en 2003 para las tres fuerzas. Fue influenciada por la tendencia seguida por los países vecinos, y por la propia movilización de la sociedad en torno a cuestiones relacionadas a la igualdad de género.²⁷

Finalmente, con respecto a Uruguay, el ingreso femenino en cuanto oficial en el cuerpo comando se inició en 1997 en la Fuerza Aérea. La apertura a las mujeres fue una decisión estratégica motivada por el intercambio y cooperación con las fuerzas armadas de otros países.²⁸ Para el Ejército y la Naval, la entrada femenina ocurrió respectivamente en 1998 y 2000, y fueron influenciadas también por las tendencias internacionales hacia este cambio.

Tabla N° 4

Año de incorporación de la mujer en las fuerzas armadas como cuerpo de comando

Fuerza	Fuerza Terrestre		Fuerza Naval		Fuerza Aérea	
	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales
Argentina	1997	1996	2002	1980	2001	1998
Brasil*	--	--	--	--	1996	2002
Chile	1995	1998	2007	2009	2000	2009
Paraguay**	2003	--	2003	--	2003	--
Uruguay***	1998	1972	2000	1992	1997	1997

* En Brasil se considera como año de ingreso el momento en que se abrieron las escuelas matrices de formación de cada una de las fuerzas.

** En Paraguay el ingreso de las mujeres a las escuelas de suboficiales no está autorizado.

*** En Uruguay hasta la década de 1970, en el Ejército, en la Fuerza Aérea y en la Armada se hablaba de "tropa y de "cuerpo de equipaje". Desde entonces todos los integrantes de las fuerzas que no tienen jerarquía de oficiales recibieron la denominación de "personal subalterno". La categoría de suboficial corresponde a los sargentos primeros y suboficiales mayores del Ejército, Fuerza Aérea y sus equivalentes de la Armada.

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007 - 2009).

25 Maria Celina D' Araujo, *Mulheres, Homossexuais, e Forças Armadas no Brasil*, (Ponencia presentada en la XXV reunión de la Latin American Studies Association, Las Vegas, 2004), 9-10.

26 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*, 5.

27 Edgar López Jiménez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Paraguay*, (Asunción: RESDAL, diciembre de 2008), 15.

28 Entrevista realizada con representante de la Dirección de Relaciones Públicas de la Fuerza Aérea de la República Oriental del Uruguay el 21 de abril de 2009.

Con relación al *cuerpo profesional*, observamos considerable diferencia en la fecha de admisión de las mujeres en los distintos países. Sin embargo, conforme lo mencionado anteriormente, la entrada de las mujeres en este cuerpo no implica una efectiva incorporación de la perspectiva de género a la carrera militar, aunque en términos generales haya contribuido al proceso de cambio que permitió el posterior acceso femenino en el cuerpo comando.

Tabla N° 5

Año de incorporación de la mujer en las fuerzas armadas como cuerpo profesional

Fuerza	Fuerza Terrestre		Fuerza Naval		Fuerza Aérea	
	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales	Oficiales	Suboficiales
Argentina	1982	1981	1981	1980	1982	2006
Brasil*	1992	2001	1980	1980	1982	1982
Chile	1974	1974	2003	1937	1952	1974
Paraguay**	1932	--	1970	--	1970	--
Uruguay***	1973	1973	N/A	1992	1997	1990

N/A: No aplica.

* En Brasil, las mujeres suboficiales sólo acceden al cuerpo comando a través de la Escuela de Salud del Ejército.

** En Paraguay el ingreso de las mujeres a las escuelas de suboficiales no está autorizado.

***En Uruguay hasta la década de 1970, en el Ejército, en la Fuerza Aérea y en la Armada se hablaba de "tropa y de "cuerpo de equipaje". Desde entonces todos los integrantes de las fuerzas que no tienen jerarquía de oficiales recibieron la denominación de "personal subalterno". La categoría de suboficial corresponde a los sargentos primeros y suboficiales mayores del Ejército, Fuerza Aérea y sus equivalentes de la Armada. La Armada Nacional no posee asimilados profesionales.

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007 - 2009).

El acceso de la mujer a las diferentes armas, servicios y especialidades de las fuerzas armadas es también un importante factor a ser considerado. Específicamente, ello permite analizar la percepción de las instituciones castrenses sobre los roles de la mujer en el seno de la institución. El acceso a las armas de combate, en este sentido, se configura como un importante indicador para evaluar si se ha permitido la entrada de la mujer para las funciones tradicionales de primeras líneas atribuidas a las fuerzas armadas.

En este marco, todos los países del Cono Sur han permitido el ingreso de la mujer a las armas y servicios de combate, aunque en algunos casos se presentan restricciones. El caso de Brasil se destaca como aquél con mayores limitaciones.

A su vez, Paraguay y Uruguay se destacan en el sentido opuesto: se permite el acceso de la mujer a todas las armas, servicios, rubros y especialidades de las tres fuerzas armadas. En el caso de Uruguay, sin embargo, se identifica una limitación de vacantes, a través del establecimiento de cuotas para el ingreso de las mujeres en algunos rubros.²⁹ En Paraguay los cupos son del 20% en todas las especialidades.

Aunque Argentina y Chile mantienen algunas restricciones al acceso de la mujer en algunas especialidades de las armas de combate, se observa un respaldo institucional basado en una política para la inserción y promoción de las mujeres mantenida desde los ministerios de defensa de dichos países. El pro-

²⁹ Alejandra Marzuca, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Uruguay* (Montevideo: RESDAL, diciembre, 2008), 31.

ceso de transición democrática en Argentina, diferente al resto en cuanto a las alternativas de negociación de los militares para mantener resguardos, tal vez explique en parte los avances alcanzados por este país en materia de género e igualdad de oportunidades a hombres y mujeres en las fuerzas. Desde que asumió el cargo de Ministra de Defensa en 2005, Nilda Garré ha implementado una serie de iniciativas que culminaron en una política para la “Equidad de género y Defensa”. Entre estas se destacan la creación del *Observatorio sobre la Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas*, cuyo principal producto fue la realización de un diagnóstico a partir de encuestas con hombres y mujeres de la institución; y la creación del *Consejo de Políticas de Género* en el ámbito del Ministerio, con el objetivo de implementar políticas y legislaciones acordes a una efectiva incorporación de la mujer en las fuerzas armadas argentinas.³⁰ Otra importante política implementada por ese Ministerio fue el *Plan de acción nacional en el sector defensa* para el seguimiento de la Resolución 1325 de Naciones Unidas.

Chile, a su vez, desde 2001 está implementando una serie de medidas a favor de la plena integración e igualdad de oportunidades en todos los sectores de gobierno, proceso que no excluyó al sector de defensa y seguridad. En ese año, se nomina un asesor ministerial para género que ha promocionado actividades y seminarios que tratan la participación de las mujeres en las fuerzas armadas y operaciones de paz. En 2004, se crea el *Comité de Integración de Mujeres* en el ámbito del micrositio de mujeres. Como principal producto desarrolla, en 2005, la *Política de Integración de Mujeres en las Fuerzas Armadas* y la *Política de Participación de la Mujer a Carabineros* en 2007, la cual es replicada a la Policía de Investigaciones en 2008. La relevancia de la temática fue incluso reconocida en la mayor publicación oficial del sector de defensa: el Libro de la Defensa Nacional de Chile, que en 2005 incorporó una separata sobre mujer y fuerzas armadas. En 2009, la Presidenta Michelle Bachelet presentó el *Plan de acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 “Mujeres, Seguridad y Paz”*, primero en la región a nivel presidencial.³¹

Un rasgo común a todos los países considerados es la escasa atención de los sectores académicos en lo que se refiere a la entrada de la mujer en los institutos armados, lo cual brindaría sostenibilidad a los planes y políticas de género en el sector defensa. Aún así, se observan intentos oficiales de incorporación de la academia en Argentina y en Chile, donde Cancillería y Defensa han invitado a sectores académicos civiles a participar de sus procesos de planes de acción.

El general aislamiento de las cuestiones de defensa al ámbito gubernamental puede aportar una explicación a ello. Esta realidad, sin embargo, pre-

30 Ana Laura García, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Argentina*, 9-15.

31 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*, 7-8.

Tabla N° 6

Incorporación de la mujer en las especialidades de formación militar

País	Nivel de acceso de la mujer a las especialidades de formación militar		
	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
Argentina	No accede a Infantería y Caballería	Total	Total
Brasil	No acceden	No acceden	No accede a Infantería y Taifeiro de Primera clase
Chile	No accede a Infantería y a Caballería Blindada	No accede a Infantería y a Material de Infantería, submarinos, buceo táctico y de salvataje	Total
Paraguay	Total	Total	Total
Uruguay	Total	Total	Total

Fuentes: Elaboración propia en base a la información obtenida a través de entrevistas a oficiales del Ejército y Ministerio de Defensa argentino; sitios web del Ejército, Marina y Fuerza Aérea brasileños (www.exercito.gov.br, www.ensino.mar.mil.br, www.fab.mil.br); Dirección de Personal del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea chilena; Ministerio de Defensa de Paraguay; Departamento III del Estado Mayor del Ejército y Dirección de Relaciones Públicas de la Fuerza Aérea y estado Mayor General de la Armada de Uruguay.

senta tendencias de cambio. En Brasil, el interés de la academia por la defensa y temáticas de seguridad es creciente, así como del propio gobierno, como es evidenciado en los últimos meses con la elaboración de la Estrategia de Defensa y la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. La creación de este órgano representa además un avance significativo en el diálogo entre los países de la región en la temática de defensa. Temas como la cooperación y desarrollo integrado de las bases industriales eran impensables hace algunas décadas, cuando las hipótesis de conflicto entre países eran generales a la región. Este nuevo contexto, sumado a la intensificación de la participación en misiones de paz, colabora a poner el tema de la defensa en la agenda de la sociedad.

Las fuerzas armadas no escapan a esta realidad. Como el resto de las instituciones del Estado deben reflejar la sociedad que defienden, y cumplir con las demandas que se peticionan. En este sentido, cabe preguntarse por las razones que llevaron a que las mujeres fueran incorporadas a las organizaciones castrenses, y más aún, cómo ocurrió tal incorporación. En la mayoría de los casos, las razones provienen del interior de las propias fuerzas y de la necesidad de cubrir actividades básicas en las cuales la participación femenina no era cuestionable, como aquellas relacionadas a la administración y salud.

La preocupación por los derechos humanos en términos de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres parece constituir también un importante motivo. Pero en una primera etapa, esta defensa de derechos en la sociedad, no se extendió al sector que estamos analizando. De hecho, los movimientos sociales a favor de los derechos de las minorías e igualdad de oportunidades no se involucraron, en ninguno de los países estudiados, en

el proceso de entrada de la mujer en las fuerzas armadas, que careció de una presión externa por parte de la sociedad. Así, si pudiéramos decir que nos encontramos en presencia de una segunda etapa de incorporación, parece necesaria una mayor participación ciudadana que favorezca los procesos de reforma del sector.

Sin embargo, los procesos de cambio dependen también de las transformaciones de la propia cultura militar, y de un profundo conocimiento de la misma. En algunos países, estos cambios culturales ya se han iniciado, y se relacionan principalmente con las ya mencionadas iniciativas gubernamentales, que integran esfuerzos colectivos a favor de una política de género en las fuerzas armadas.

Actualmente, la presencia femenina en las instituciones castrenses del Cono Sur no supera el 5%.³² La baja participación femenina se atribuye, en algunos casos, a la reciente incorporación de las mujeres; en otros, a las propias restricciones que impiden la presencia de un mayor número de mujeres en los institutos armados.

Esta baja participación puede también ser explicada por la restricción a ciertas especialidades de las fuerzas armadas, cuyas vacantes acaban siendo cubiertas por hombres. Asimismo, en Brasil por ejemplo, el proceso selectivo para algunas especialidades se realiza en forma separada de aquel que tienen los hombres. Estas especialidades comprenden los llamados *cuercos especiales femeninos*, que forman parte del proceso de entrada de las mujeres en las instituciones de este país.

Tabla N° 7

Personal militar según sexo,
(Oficiales, Suboficiales, Tropa)

Fuerza	Ejército		Armada		Fuerza Aérea	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina	36.852	4.098	16.992	1.281	12.153	2.378
Brasil	174.734	4.933	40.520	3.188	69.248	
Chile	33.471	2.116	17.530	1.132	7.506	285
Paraguay	7.172	261	2.766	61	1.252	34
Uruguay	14.400	2.133	4.246	1.159	2.489	504

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL 2007-2008. Datos a diciembre de 2008).

³² Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009). No incluye personal femenino y masculino de la Fuerza Aérea de Brasil.

Adaptaciones estructurales y logísticas

Para un efectivo diagnóstico respecto a la incorporación de la mujer en las fuerzas armadas, se hace también necesaria una evaluación transversal de la implementación de adaptaciones y cambios en las instituciones para recibir a las mujeres. Así, con respecto a las adaptaciones estructurales y logísticas, en los cinco países estudiados se observaron condiciones apropiadas para la recepción de las mujeres en los institutos armados. Se construyeron baños y habitaciones separados, se incorporaron servicios de salud con ginecólogos y obstetras, y se realizaron cambios en los uniformes para adaptarse al molde del cuerpo femenino. El único país que presenta cambios en la dieta es Chile.

En algunos casos, las entrevistas reflejan que la construcción de baños y habitaciones no fue inmediata, resultando en la incomodidad y dificultad para las pioneras al tener que usar las estructuras destinadas a los varones. En el caso brasileño, por ejemplo, las primeras que ingresaron a las fuerzas aérea y terrestre comentaron respecto de esta dificultad, subsanada aproximadamente a los tres años de que se produjeran las primeras incorporaciones.³³ Ello evidencia una vez más la ausencia de una política y estrategia de género formuladas anteriormente a la entrada femenina.

Garantías frente al acoso y violación

En la gran mayoría de los países, los procesos relacionados con el hostigamiento y la violación sexual son juzgados en el fuero común. Por ello, los casos en los que la violación sexual se presenta como un delito comprendido en la justicia militar, plantea un profundo debate. Sin embargo, por definición la violación constituye un delito común, por lo cual se entiende que el fuero ordinario es el más adecuado para el juzgamiento de estos casos.

En ese sentido, las situaciones de Brasil y Argentina se presentan como marcadamente opuestas. En este último, se ha eliminado el fuero y el código de justicia militar. Los delitos cometidos por el personal militar son juzgados en fueros civiles, mientras sí se mantiene un proceso administrativo al interior de las fuerzas armadas para el caso de faltas o infracciones disciplinarias. Por otro lado, Brasil ha incluido el delito de violación sexual en los artículos 232, 233, 234 y 236 del Código Penal Militar,³⁴ por lo cual el militar que incurriera en ello, será juzgado por el fuero militar. Otros delitos que comprenden estos artículos

33 Entrevistas realizadas con oficiales del Ejército y Aeronáutica en los meses de marzo y abril de 2009.

34 República Federativa do Brasil, *Código Penal Militar, Decreto-Ley Nº1.001* (Brasilia: Congreso Nacional, 21 de octubre de 1969). Última Reforma: Ley Nº 9.764 – 17/12/1998.

y que resultan controversiales, son los de atentado violento contra el pudor, corrupción de menores y presunción de violencia. La pena puede variar de tres a ocho años de detención, pudiendo aumentar hasta los 20 años en caso de que el delito ocurra durante operaciones militares. Si el crimen resulta en la muerte de la víctima, el acusado puede ser sentenciado con la pena de muerte.

Paraguay también tipifica los delitos de violación sexual como parte de la legislación militar, con la diferencia de que el delito de violación no es definido específicamente para la mujer, sino contra hombres y mujeres.³⁵ La pena para estos casos varía de cinco años de detención hasta la muerte del acusado.

En relación al acoso sexual, priman normativas internas y procedimientos de tipo formal e informal en los países estudiados. Con respecto a los códigos disciplinarios, Argentina es el único país del Cono Sur que posee artículos específicos que abordan el acoso sexual como una infracción disciplinaria, calificándolo de falta gravísima. Según define el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, el acoso sexual se produce cuando *“el militar (...) prevaleciéndose de una situación de superioridad, efectúa un requerimiento de carácter sexual, para sí o para un tercero, bajo la amenaza de causar a la víctima un daño relacionado con el servicio o su carrera.”*³⁶

En Chile se han instaurado normativas y circulares internas que regulan los casos del acoso y violación sexual, expresos también en códigos de conducta y reglamentos de las fuerzas armadas. Éstos establecen los comportamientos inapropiados y las sanciones en cada caso. Existen además, garantías de confidencialidad y el deber de investigar el caso para comprobar la culpabilidad del acusado. Al respecto, en entrevistas con oficiales de Chile se pudo constatar que los casos ocurridos han sido sancionados directamente, sin conocimiento de quién era la víctima ni perjuicio para la misma. Sin embargo, es importante mencionar que para la realización de denuncias de acoso sexual, se pide la presentación de pruebas, por la acusante, lo que suele ser de difícil realización ya que las formas más comunes del acoso son verbales. Aun así, existe preocupación en torno a la implementación de legislación específica en la materia, la cual corresponda a las necesidades surgidas a partir del ingreso de la mujer en las fuerzas armadas chilenas.³⁷

Por otro lado, en el caso brasileño, aunque el delito de violación este explicitado en el Código Penal Militar, no sucede lo mismo en relación al acoso u hostigamiento sexual. En 2002, fue presentado un proyecto de ley que propuso la modificación del Código Penal Militar para la tipificación e inclusión del acoso sexual como cri-

35 República del Paraguay, *Código Penal Militar Ley N° 843*, (Asunción: Congreso de la Nación, 19 de diciembre de 1980).

36 República Argentina, *Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, Ley N° 26.394*, (Buenos Aires: 06 de agosto de 2008).

37 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*, 24.

men. Dicho proyecto no llegó a ser discutido por falta de quórum. La ausencia de normativas específicas para el acoso sexual en un país de tan grandes dimensiones, y con considerables contingentes en las fuerzas armadas, resulta alarmante y reafirmaría las innumerables barreras enfrentadas por las mujeres militares en las instituciones castrenses del país. De los países estudiados, Brasil es evidentemente uno de los que posee una mayor importancia geopolítica y militar en la región, y al mismo tiempo, es el que más restricciones impone a las mujeres y, el que menos legislación con enfoque de género posee en el ámbito de sus fuerzas.

En el caso de Uruguay no se encuentran disposiciones específicas para el caso de acoso y violación sexual en el Código Penal Militar. En entrevistas realizadas, se evidenció que los casos de acoso e incluso, violación sexual, son tratados informalmente y de acuerdo a cada situación, no existiendo garantías legales a la víctima.³⁸ Sin embargo, en la Fuerza Aérea se destaca una interesante iniciativa: a través de una resolución interna se brinda a las mujeres un mecanismo de denuncia que mantiene el anonimato de la denunciante. El mecanismo constituye una suerte de “teléfono rojo” a cargo de una asistente social, civil, que posee un celular cuyo número es distribuido entre las mujeres de la fuerza, para que denuncien casos de hostigamiento sexual, garantizando así, la confidencialidad y facilitando la confianza de la víctima. Sin embargo, en un nivel general, es preocupante el desconocimiento por parte de las entrevistadas sobre regulaciones y procedimientos en esta materia.³⁹

4. MUJERES POLICÍAS EN EL CONO SUR

En el Cono Sur, el pasado histórico y el legado dictatorial han contribuido para el establecimiento de una clara diferenciación entre los roles específicos de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas, evitándose el uso de las fuerzas armadas en el tratamiento de cuestiones internas. Ello es más evidente en el caso de Argentina, donde existe una diferenciación legal específica entre defensa y seguridad interna, y fuerzas militarizadas de carácter intermedio como la Gendarmería y Prefectura. En otros casos, como Brasil, encontramos una policía de nivel estadual militarizada y dependiente del Ejército, y las fuerzas armadas asumen constitucionalmente roles relacionados al mantenimiento del orden y la ley (y son de hecho desplazadas a partir del poder ejecutivo a ciertas zonas grises del país, donde el poder y la presen-

38 Entrevistas realizadas a representantes de la Dirección de Relaciones Públicas de la Fuerza Aérea Uruguaya y miembros de las fuerzas naval y terrestre del Uruguay los días 21 y 22 de abril de 2009.

39 Alejandra Marzuca, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Uruguay*, 35-36.

cia del Estado son casi nulos). Es decir: las instituciones de seguridad pública del Cono Sur guardan entre sí considerables diferencias.

Así, la clara comprensión de estas estructuras resulta un desafío. Los escasos estudios sobre la temática se enmarcan en la perspectiva de la víctima y tipologías de crímenes establecidos, careciendo de diagnósticos institucionales complejos acerca del personal e instituciones habilitados para ejercer las tareas de mantenimiento de la ley y el orden en nuestras sociedades.

En este marco, la comprensión de los procesos de incorporación de la mujer en las diversas corporaciones del Cono Sur presenta desafíos que se suman a los ya existentes en esta área. La escasa disponibilidad de información, y la complejidad inherente a las instituciones de seguridad influyen en los procesos de investigación y más aún en un tema comúnmente cerrado, como la perspectiva de género.

De los países estudiados, Brasil posee una estructura policial distinta y compleja, existiendo en el país tres cuerpos policiales y guardias nacionales responsables por la seguridad interna: la Policía Federal, la Policía Civil, la Policía Militar y las Guardias Municipales. Para los fines de este estudio, y su enfoque en misiones de paz, analizaremos solamente a la Policía Militar, enviada por el país a este tipo de operaciones.

La Policía Militar brasileña es una fuerza militarizada del Estado que posee un entrenamiento específico y es reserva del Ejército desde 1917. Por ser una institución estatal, cada Estado brasileño posee una unidad de Policía Militar cuyos códigos disciplinarios, reglamentos y actuación varían según el Estado considerado. Cada una de estas unidades, posee un *Comandante de Policía Militar*, quien a su vez debe reportarse a dos autoridades distintas y de esferas administrativas diferentes: el Gobernador del Estado, y el Comandante del Ejército.⁴⁰ Esta doble coordinación es otra de sus particularidades. Por ser subordinada al Ejército, los comandantes estatales deben reportarse y obedecer a la autoridad del Ejército en lo que se refiere al control y coordinación. Por otro lado, en el trato de cuestiones de orientación y planeamiento, la autoridad es el Secretario de Seguridad Pública del Estado.

A excepción de los Estados de Sao Paulo y Paraná, el ingreso femenino en la Policía Militar de Brasil ocurrió en la década de los '80, coincidiendo con el proceso de transición democrática. Esta apertura, realizada a partir de la aprobación de decretos del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, fue entendida y asociada al papel humanizador de la mujer como forma de recuperar la confianza de la población en la policía. La primera en incorporar las mujeres a sus cuadros fue la Policía de Sao Paulo en 1955, seguida de Paraná en 1978. En ambas ocasiones, y también en algunos otros casos, esta incorporación ocurrió

40 La organización de la Policía Militar está basada en los Decretos-leyes 667/69, conocidos como la Ley Orgánica de las Policías Estadales, y en el N° 88.777/83.

a partir de la creación de *Pelotones de Policía Militar Femenina* y de las *Compañías Femeninas*, es decir, cuerpos distintos y separados al personal masculino.

Aunque no existan restricciones al ascenso femenino en la carrera policial, sí se observa una clara distinción entre los roles ejercidos por hombres y mujeres. Mientras parte de las mujeres es destinada a tareas administrativas, los hombres son generalmente encargados para salir a las calles en el combate directo al crimen en las ciudades brasileñas. Por otra parte, se observa una presencia masiva de mujeres policías en puestos de gran visibilidad públicos, como escuelas, puntos turísticos, etc., reforzando la idea del papel humanizador de la mujer con relación a la imagen de la corporación. Asimismo, es importante mencionar la existencia de cupos al ingreso de la mujer en las academias de policía, que en la gran mayoría de los estados brasileños es de solamente 10%.

Las fuerzas responsables por la ley y el orden en Chile son integradas por los *Carabineros* y la *Policía de Investigaciones (PDI)*, las cuales también participan en las operaciones de paz donde Chile está presente. El ingreso femenino en ambas instituciones se produjo hace muchos años: 1939 para la Policía de Investigaciones, y 1962 para Carabineros. En ambos casos, el ingreso femenino ocurrió a través de cuerpos separados, equiparándose las condiciones de desarrollo de la carrera solamente después de la fusión entre los sectores femenino y masculino (en 1975 para Carabineros y en 1998 para la PDI). Pero también, ambas instituciones se destacan por haber colaborado a la formación de mujeres policías provenientes de otros países desde la década de 1930, particularmente de Centroamérica. Para la carrera de suboficial, Carabineros abrió sus puertas a las mujeres en 1975, mientras que dicho ingreso en la PDI se produjo recién en 2003, a través de la integración de la primera mujer Asistente Policial. La participación femenina en las instituciones policiales de Chile es abundante en las áreas atribuidas como papel social de la mujer, particularmente en sectores relacionados a la protección de la familia o bienestar.⁴¹

En Uruguay, la incorporación femenina a la Policía Nacional ocurrió en 1931, siendo la primera de la región en permitir la entrada de mujeres. Dicha incorporación se llevó a cabo a partir de la creación de la *Policía Femenina*, como cuerpo separado. En 1971, ingresan las primeras alumnas a la Escuela de Oficiales. El cuerpo de Policía Femenina era una unidad policial autónoma a cargo de una mujer, y concentraba a todas las mujeres policías de la capital. Todas las mujeres egresadas de la Escuela llegaban a este cuerpo, y no podían ser asignadas a otras áreas de la institución policial. Este cuerpo se disolvió en 1988, y actualmente las mujeres se incorporan a la *Escuela Nacional de Policía* con los mismos contenidos y carga horaria.

También en el año 1988 fue creada la primera Unidad especializada en violencia doméstica. Desde esa época, las mujeres comienzan a incorporarse a to-

41 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*.

dos las comisarías. Finalmente, en 2005, hombres y mujeres pasan a competir por las vacantes en igualdad de condiciones, sin restricción al ascenso e ingreso femenino a las academias de policía de este país. En este mismo año, se crea un espacio de género en el Ministerio del Interior, donde se plantea el anteproyecto de ley sobre igualdad de género y se elabora, en 2007, un Manual de Procedimientos Policiales en Violencia Doméstica, con apoyo de AECID.⁴²

En Argentina, en el año 1978, se produce el ingreso de la mujer en la Policía Federal. Al considerarse los diversos cuerpos policiales argentinos, se observa que la participación femenina se desarrolla en diversos momentos, evidenciando la ausencia de una política común de incorporación entre los órganos de seguridad pública de este país.

La Gendarmería Nacional, fuerza de seguridad militarizada e intermedia, permitió el ingreso femenino para el cuerpo de suboficiales, años más tarde, en 1992. Para las oficiales mujeres, las puertas fueron abiertas en el año 2007. En este mismo año, la Policía Aeroportuaria también permite la entrada de las mujeres al cuerpo de oficiales. La antigua Policía Aeronáutica Nacional, posibilitó la integración de las mujeres en sus cuerpos de policiales suboficiales desde 2002. Esta fuerza de seguridad se convierte en el año 2005 en la mencionada Policía Aeroportuaria, y desde entonces viene incrementando la participación femenina en sus cuerpos de oficiales y suboficiales.

Es importante mencionar además, que actualmente en Argentina, no existen restricciones al ingreso y ascenso de mujeres, aunque persista la tendencia a asignar a las mujeres a trabajos de tipo administrativos y de servicios.⁴³

Paraguay es el país donde la incorporación de la mujer en la *Policía Nacional* ocurrió más tardíamente, en 1990. Esta incorporación coincide además con el fin de la dictadura de Stroessner y parece relacionarse también con la imagen positiva que la presencia femenina trae a estas instituciones asociadas en el imaginario de la sociedad al pasado cruel de la dictadura. Así en 1990, el ingreso femenino es inicialmente permitido a la Escuela de Suboficiales *Sargento Ayudante José Merlo Saravia*, y más tarde se abren también las posibilidades para la carrera policial a través de la Academia Nacional de Policía *General José E. Díaz*. Aunque las mujeres en la corporación paraguaya no tengan ninguna restricción a su ascenso, su entrada es aún limitada por cupos de 20%, impidiendo una participación más equitativa.⁴⁴

42 Información obtenida a partir de entrevista realizada con la Directora de la Escuela Nacional de Policía, realizada el 23 de abril de 2009.

43 Ana Laura García, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Argentina*, 40-41.

44 Edgar López Jiménez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Paraguay*, 25-27.

La presencia femenina actual y las adaptaciones logísticas y administrativas

Si bien las cifras son importantes, ellas no reflejan completamente la realidad de la mujer en las instituciones policiales; no obstante representan una aproximación relevante. Precisamente, entre los países estudiados se destacan los casos de Uruguay y Chile, donde parece existir una correlación entre la proporción considerable de mujeres y la disponibilidad de las instituciones policiales a la consideración del tema. Uruguay, es uno de los países que no presenta ninguna restricción a la mujer policía ni en términos de ingresos (cupos), ni de ascensos. Chile, por su parte, posee una política en marcha con relación a la igualdad de oportunidades en el sector de seguridad con medidas concretas para equiparar las condiciones de participación de personal femenino en misiones de paz.⁴⁵ La Política de Participación de la Mujer a Carabineros es publicada en 2007 y la de la PDI en 2008. Según Ross Silva: “como fruto de este trabajo, ha comenzado a superarse la tradicional segregación funcional, guiada por aspectos asociados mas la cultura organizacional que a condiciones masculinas y femeninas per se.”⁴⁶

Para los casos de Argentina y Brasil, no se cuenta con información desagregada por sexo sobre la participación de la mujer en estas corporaciones. Ello no permite realizar inferencias sobre su incorporación en términos de cifras. A juzgar por las dificultades de acceso a la información en estos casos, parece difícil hablar de una verdadera perspectiva de género en éstas instituciones.

Tabla N° 8

Personal policial general según sexo

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*. (Buenos Aires: RESDAL, 2007 - 2009). Datos a diciembre de 2008.

País	Fuerza	Hombres		Mujeres		Total
		N°	%	N°	%	
Argentina	Policía Federal*	28.860				28.860
	Gendarmería	22.295	90,3	2.400	9,7	24.695
Brasil	Policía Militar**	386.454				386.454
Chile	Policía de Investigaciones	5.547	76,6	1.694	23,4	7.241
	Carabineros	36.949	88,7	4.720	11,3	41.669
Paraguay	Policía Nacional	18.198	89,8	2.064	10,2	20.262
Uruguay	Policía Nacional	20.698	74,4	7.131	25,6	27.829

*Al cierre de esta edición no se encontraban disponibles los datos desagregados por sexo.

** Los datos disponibles desagregados por sexo más recientes son del 2007: 283.669 (90,8%) hombres y 28.856 (9,2%) mujeres, totalizando 312.525 efectivos policiales. Estos datos no incluyen los efectivos de los estados de San Pablo y Pará.

45 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*, 6.

46 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*, 8.

Con relación a los cambios logísticos y administrativos para la recepción de las mujeres, en Chile se ha observado que tanto en Carabineros como en la PDI, habitaciones y servicios sanitarios exclusivos han sido construidos para las mujeres. De la misma manera, los servicios y personal de salud relacionados a la necesidad de las mujeres han sido incorporados, así como cambios en los uniformes para el caso de Carabineros. Con respecto a las normativas que protegen a las mujeres, se observó la existencia de reglamentos y garantías de confidencialidad para denuncias de casos de acoso sexual y violaciones. Por parte de las policías femeninas entrevistadas por Ross Silva,⁴⁷ la percepción es de confianza en los mecanismos institucionales, principalmente en razón de la garantía de anonimato y ejecución de sanciones ocurridas anteriormente.

En Paraguay, la entrada femenina en la corporación fue sostenida por cambios estructurales respaldados por normativas internas,⁴⁸ que garantizaron la construcción de baños y habitaciones exclusivos, uniformes femeninos y servicios de salud adecuados. De la misma manera, en la Policía Nacional existe normativa respecto al acoso sexual, lo cual permite que la denunciante recurra a través de informe escrito a personal superior inmediato. Sin embargo, las entrevistas colectadas por Jiménez demostraron que existen casos no denunciados y desconocimiento respecto a los procedimientos internos, lo cual evidencia falta de confianza en los procedimientos institucionales, y ausencia de programas de instrucción y concientización.⁴⁹

Para el caso de Uruguay se pudo constatar la implementación de cambios en los uniformes de paseo y gala, la creación de habitaciones y servicios higiénicos exclusivos, así como la incorporación de servicios de salud adecuados a las mujeres. Sin embargo, con relación a garantías frente el acoso y la violación sexual no fue posible comprobar la existencia de reglamentos en la materia. En las entrevistas realizadas por Marzuca,⁵⁰ hubo relatos de casos en que se aplicaron sanciones a comportamientos inadecuados.

En Brasil, la información institucional disponible sobre estos cambios y adaptaciones contrastan con la información obtenida en las entrevistas.⁵¹ Si

47 Katherine Ross Silva, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Chile*, 2.

48 Policía Nacional de la República del Paraguay, *Resolución N. 61/96 - Por la que se aprueba el reglamento del régimen laboral del personal del escalafón femenino*, (Asunción: Comandancia de la Policía Nacional, 15 de julio de 1996).

49 Edgar López Jiménez, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Paraguay*, 31.

50 Alejandra Marzuca, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Uruguay*, 45.

51 Entrevistas realizadas con policías femeninas entre los meses de noviembre y diciembre de 2008.

por un lado, se observaron mudanzas en la estructura de las corporaciones para recibir a las mujeres, las entrevistadas pertenecientes a las primeras promociones argumentaron atraso en la implementación de dichas modificaciones, particularmente en lo que se refiere al uso de uniformes. Desde el punto de vista legal, las mujeres policías brasileñas tampoco tienen respaldo, no existiendo regulaciones al acoso y violación sexual. En entrevista con una jueza militar estadual responsable por los juzgamientos de casos de crímenes sexuales,⁵² no se encontraron casos presentados por violaciones, y en los casos de acoso, la denunciante debe apelar para la justicia común, no existiendo ninguna garantía de confidencialidad. Aún más, el análisis de reglamentos internos y códigos disciplinarios de varios Estados evidencian mayores restricciones para las mujeres.

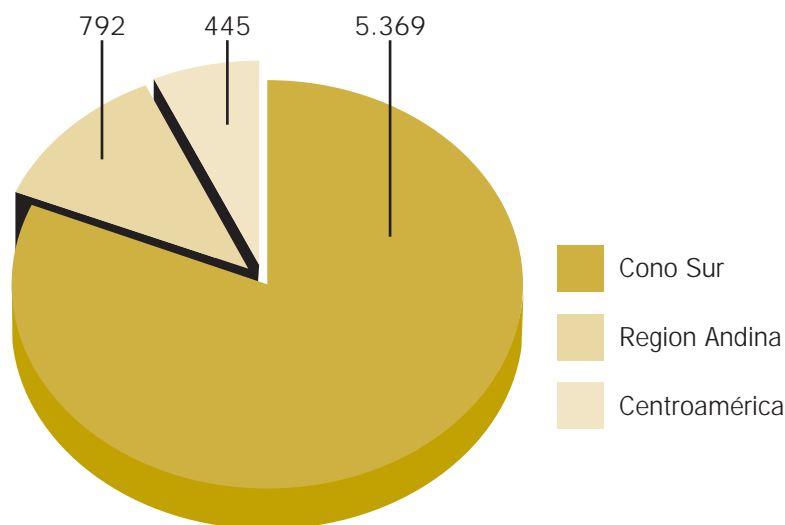
5. PERSPECTIVAS DE GÉNERO Y OPERACIONES DE PAZ

Históricamente, los países del Cono Sur han participado de una forma bastante similar en las operaciones de paz, pasando del envío de observadores militares individuales en sus primeras contribuciones, a tropas militares y batallones completos, principalmente a partir de MINUSTAH. Paraguay participa mediante Memorándums de Entendimiento con Brasil y Argentina, integrando las Fuerzas de Tareas de estos dos países.

Su participación ha sido activa: de las contribuciones latinoamericanas a Naciones Unidas, alrededor del 82% corresponde a los aportes del Cono Sur.

Gráfico N° 1
Efectivos en operaciones de paz,
por procedencia subregional

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/june09_5.pdf.



⁵² Entrevista realizada con jueza de la justicia militar estadual el 4 de octubre de 2008.

De diciembre de 2000 hasta junio de 2009, la participación del Cono Sur en relación a cantidad de efectivos se ha incrementado en 739%, destacándose Brasil y Uruguay, que de una contribución de 95 y 34 efectivos respectivamente, han pasado a la cifra de 1.346 y 2.533, constituyéndose como los mayores contribuyentes de tropas del Cono Sur.⁵³

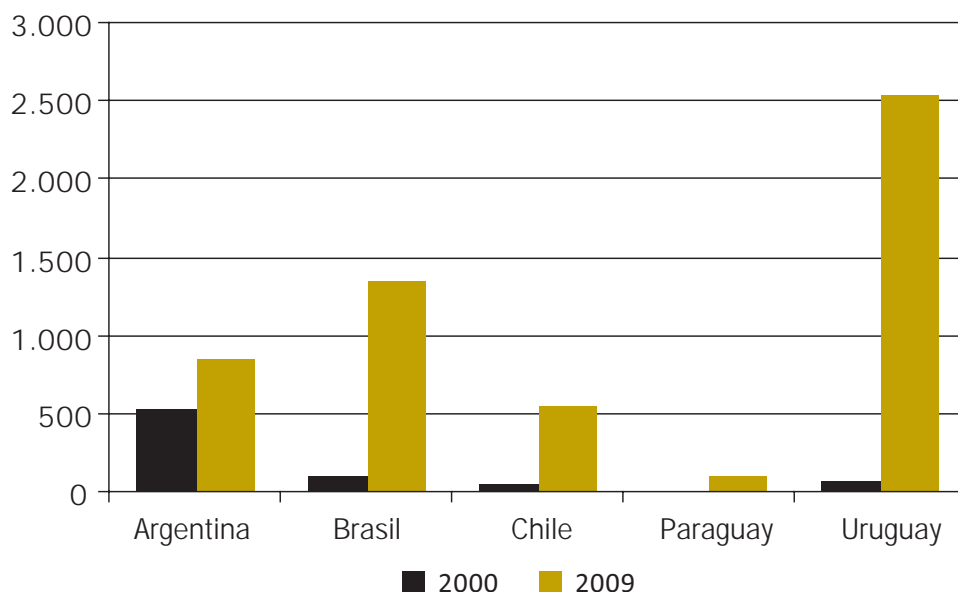
Esta masiva participación viene acompañada del interés en participar también en los procesos de toma de decisión, argumentándose que la actual participación en estos procesos no es proporcional al peso de su contribución militar a operaciones de paz.⁵⁴

Una posible explicación para este incremento se relaciona con los procesos de democratización implementados en la región, y el cambio en la percepción de las amenazas. Asimismo, la participación en operaciones de paz aparece como una forma de proyectarse internacionalmente, a través de una extensión de poder a otras regiones del mundo, y de la construcción de una imagen de cooperación y preocupación hacia las cuestiones que afectan la paz y seguridad internacionales.⁵⁵

Gráfico N° 2

Evolución de la participación de países del Cono Sur en operaciones de paz, 2000 a 2009

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/june09_5.pdf.



53 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, abril de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>, (accedido en junio).

54 Danilo Marcondes de Souza Neto, *Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH*, (Río de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Año 4, N° 03, 2009), 2.

55 Danilo Marcondes de Souza Neto, *Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH*, 3.

MINUSTAH explica en mucho este incremento. Allí participan todos los países del Cono Sur con considerable cantidad de efectivos. A excepción de Uruguay,⁵⁶ para los demás países es la misión que alberga a la mayoría de las tropas militares y policiales enviadas a esta clase de operaciones.

Paraguay participó en su primera misión en el año 2000, y la experiencia es aún reciente. Los demás países del Cono Sur, sin embargo, han delineado políticas exteriores y de defensa sostenidas en lo que se refiere a la participación activa en las misiones de paz. La intensa participación es acompañada también por la inversión en infraestructura y entrenamiento acorde a las demandas internacionales. Así, desde la década de los '90, estos países han creado centros de operaciones de paz con vistas a propiciar entrenamientos adecuados y coherentes con los nuevos desafíos internacionales. El centro argentino (CAECOPAZ) fue, de hecho, pionero en la región latinoamericana: su creación data de 1995, cuando la generación de esta clase de doctrinas e instalaciones en los distintos lugares del mundo estaba aún en sus pasos iniciales. Los cinco centros actualmente existentes son:

- Argentina: Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).
- Brasil: Centro de Instrucción de Operaciones de Paz (CIOPPAZ).
- Chile: Centro Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAC).
- Paraguay: Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ)
- Uruguay: Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay (ENOPU).

También del Cono Sur partió, en años pasados, la iniciativa de crear la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamientos para Operaciones de Paz (ALCOPAZ). Esta Asociación fue instituida en diciembre de 2007, con el objetivo de promover la mayor eficiencia y eficacia en la preparación del personal destinado a desempeñarse en estas operaciones y promover la cooperación entre los países integrantes. La iniciativa ha llegado en buen momento. La activa participación política de los países latinoamericanos coexiste con la escasa discusión acerca de las nuevas premisas de Naciones Unidas, particularmente con relación a género y violencia sexual. La brecha entre la decisión y las necesidades de formación y capacitación que se observan en el terreno se expresan en demandas por contar con datos, debates y lecciones. De allí que existe un terreno fértil en los países del Cono Sur para trabajar los temas actuales y su impacto en el cotidiano de las operaciones de paz.

56 En el caso uruguayo, la misión que comprende la mayoría de los efectivos enviados es la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (MONUC).

En términos de contribución de *policías*, a excepción de Paraguay que aún no aporta ese tipo de personal, Argentina, Brasil, Chile e Uruguay comenzaron a enviar efectivos policiales en los '90, acompañando la tendencia seguida por otros países del mundo, que han intensificado este tipo de contribución a partir del cambio en la naturaleza de los conflictos y de las demandas de Naciones Unidas. Aún así, la participación policial de estos cuatro países es muy inferior a la militar. Al convivir con altos niveles de violencia e inseguridad interna, restringen el envío de efectivos policiales, ante la necesidad de contar con ellos para combatir los problemas de la seguridad pública en su propio espacio.

El tema policial presenta un desafío extra. Dado que no se envían contingentes, los policías nacionales son contratados directamente por Naciones Unidas, lo cual implica que el policía, una vez en la zona de conflicto, es responsable por su vivienda, seguridad personal, etc. Se suma a ello el limitado entrenamiento adecuado para participación en las misiones, y la ausencia de módulos similares entre los diferentes países. En el caso chileno, los policías seleccionados reciben un entrenamiento preliminar, cuya responsabilidad es de la institución contribuyente; seguidamente realizan un entrenamiento específico para policías en el CAECOPAC.

Existen dos centros especializados en la subregión:

- El CENCAMEX, de la Gendarmería Argentina (fuerza de seguridad con mayor actuación en misiones de paz). El CENCAMEX, también sirve como centro de capacitación de personal de la Prefectura Naval, Policía Federal Argentina, y fuerzas de seguridad regionales.
- El Centro de Instrucción y Capacitación de Operaciones de Paz para el Mantenimiento de la Paz de la Policía (CICAME), de Uruguay, que es responsable por la selección y entrenamiento de los policías.

En Brasil, contrariamente a los efectivos militares (que reciben un intenso entrenamiento en el período pre-despliegue, y acompañamiento durante y después de la misión), no se observa la misma condición en el caso de los policías. Es además, un caso distintivo: la policía enviada a misiones de paz es la *policía militar*, que responde a dos mandos, y eso dificulta que haya una acción más coordinada. La ausencia de entrenamiento en el período pre-despliegue es acompañada de la ausencia de contactos posteriores con el país.⁵⁷

La Gendarmería Argentina y Carabineros de Chile –que son también fuerzas militarizadas– manejan una experiencia diferente. Tal vez por la centralización de su organización, o por su participación histórica en esta clase de

57 Entrevistas realizadas con policías femeninas que participaron en misiones de paz en los meses de noviembre y diciembre de 2008.

misiones (particularmente la Gendarmería), reciben un entrenamiento particularizado y desarrollan una política de contención diferente. Al entrenamiento en los centros le sigue la misión en sí, donde también son contratados individualmente por Naciones Unidas, aunque enviados por las fuerzas.

La existencia de una política especial de participación hace que –tanto en Gendarmería como en Carabineros- la participación femenina sea una de las cuestiones en activo tratamiento hoy día. En 2008, las tres primeras mujeres de la Gendarmería pensadas para envío a misiones fueron entrenadas, durante todo el año, en el CENCAMEX. Dos de ellas serían desplegadas durante 2009.

Otro factor importante a ser considerado es un cambio con relación al tipo de misión en el que se involucran. A lo largo de su participación, los países del Cono Sur han enfatizado el principio de no intervención, y sostienen políticas de participación en las misiones acordes a este principio, autorizadas a partir del capítulo VI de la Carta Constitutiva de la ONU. El caso de MINUSTAH, misión compleja autorizada a partir del capítulo VII, demuestra una inflexión. Cabe reseñar que, para estos países, los envíos de efectivos son autorizados por el propio Congreso Nacional.

Las misiones desarrolladas en Haití anteriormente evidencian este cambio. En la primera misión (1993), tanto Brasil como Uruguay se abstuvieron demostrando preocupación por la ausencia de un pedido formal del entonces presidente haitiano. Argentina apoyó las resoluciones del Consejo, posición ésta que es atribuida a la política de aproximación a los Estados Unidos del entonces presidente Menem.⁵⁸ Ya en el inicio del siglo XXI, MINUSTAH cuenta con activa participación de los países del Cono Sur, que constituyen el 39% de las contribuciones totales de efectivos militares y policiales. La participación se refleja también en los cargos ocupados en la estructura jerárquica de la misión. Hasta el momento, los puestos de *Force Commander*, *Deputy Force Commander* y *Chief Operations* han sido ocupados por representantes del Cono Sur: cuatro *Force Commanders* brasileños, un *Deputy Force Commander* argentino, un chileno y un uruguayo, y dos *Chief Operations* (argentino y uruguayo).

Han estado también presentes en los cargos políticos: el embajador chileno Juan Gabriel Valdés ocupó el puesto de Representante Especial del Secretario General de agosto de 2004 a junio de 2006. Actualmente, el brasileño Luis Carlos da Costa ejerce el cargo de *Principal Deputy Special Representative*, al cual se subordinan el *Chief Commissioner of Police*, el Jefe de la Sección Electoral, y el Jefe de la Administración.

58 Danilo Marcondes de Souza Neto, *Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH*, 6.

Con relación a la participación de mujeres y el seguimiento de la Resolución 1325, los avances no son aplicables a todos los países. La participación femenina en los contingentes enviados es aún muy pequeña. A marzo de 2009, en MINUSTAH del total de 3.520 efectivos del Cono Sur enviados, solamente 72 eran mujeres (el equivalente al 2% del total aportado a esta misión).

Tabla N° 9

Participación femenina en MINUSTAH, para los países del Cono Sur

País	Oficiales de Estado Mayor		Efectivos Militares		Efectivos Policiales		Total		Total General
	M	H	M	H	M	H	M	H	
Argentina	0	9	10	539	0	4	10	552	562
Brasil	0	15	6	1.261	0	4	6	1.271	1.278
Chile	0	6	5	492	1	14	6	521	527
Paraguay	0	0	0	31	0	0	0	31	31
Uruguay	0	13	50	1.059	0	0	50	1.072	1.122

H: Hombres M: Mujeres

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití - S/2009129*, (New York: Consejo de Seguridad, 6 de marzo de 2009).

Entre los países considerados, Uruguay es aquel que más mujeres ha enviado a MINUSTAH. Esta realidad se extiende también a las demás misiones en las que participan los países del Cono Sur, donde Uruguay se presenta como el mayor contribuyente de tropa en general y de efectivos femeninos de la región. La participación brasileña, a su vez, se destaca tanto por la cantidad de efectivos enviados, como por la importancia política asumida en esta misión, ejerciendo el comando militar de MINUSTAH desde su establecimiento en 2004.

La participación de Chile y Argentina se destaca por el compromiso con las políticas de género promovidas por Naciones Unidas. Argentina ha sido elegida en 2007 por el DPKO para el desarrollo de un plan piloto para la Resolución 1325. En el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, una *Representación Especial para temas de Mujer* está a cargo de dicho proceso que relaciona a las distintas agencias del Estado. El Ministerio de Defensa, en su ámbito interno, creó el Grupo de Trabajo para la efectiva implementación de una perspectiva de género en las operaciones de paz. Como resultado, fue elaborado un *Plan de Acción Nacional en el ámbito de la defensa*, con recomendaciones para su adopción en el mediano y largo plazo.

Chile, a su vez, ha comenzado en 2008 a diseñar un *Plan de Acción Nacional multisectorial* que ejecute la Resolución 1325, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Servicio Nacional de la Mujer y el Ministerio de Defensa. El 3 de agosto de 2009, el plan fue públicamente presentado. Plantea objetivos y acciones comprometidas y un sistema de seguimiento.⁵⁹

59 República de Chile, *Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1325/2000 - Mujeres, Seguridad y Paz*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, agosto de 2009).

En el ámbito de la cooperación en operaciones de paz estos dos países también se han destacado, conforme lo evidencia la generación en 2005 de una fuerza conjunta entre Chile y Argentina, la *Cruz del Sur*, concebida en cuanto una Fuerza a disposición del sistema de Naciones Unidas.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La incorporación de las mujeres en las fuerzas armadas y policía de los países del Cono Sur es un proceso en marcha, donde los avances alcanzados por algunos países coexisten con la morosidad y falta de discusiones, debates y políticas observados en otros. En este marco, el contexto histórico ha jugado un papel protagonista. El legado dictatorial y el aislamiento de las cuestiones de defensa y seguridad han influido sobremanera en la realización de reformas, y en los cursos de acciones en materia de género implementados en estos sectores, en los países considerados.

Los desafíos que se presentan son variados y se refieren a la superación de perspectivas estereotípicas, generación de políticas públicas y sostenibilidad de planes y políticas en curso. Para la superación de dichos desafíos se propone una serie de iniciativas que buscan en última instancia la colocación del tema de género en la agenda regional, en base a acciones cooperativas enmarcadas en las corrientes políticas de género en curso en dos de los países de la región, Argentina y Chile. Algunas de las acciones clave se definen como sigue:

- Divulgar los diagnósticos nacionales obtenidos entre las instituciones oficiales, fuerzas armadas y policía de los países del Cono Sur.
- Difundir las Resoluciones 1325 y 1820, para el diseño e implementación de un Plan de Acción Nacional en base a una perspectiva de género aplicada a los sectores de defensa y seguridad.
- Promover intercambios de experiencia y lecciones aprendidas entre los cinco países.
- Apoyar iniciativas y estudios que profundicen la temática, facilitando la promoción de la cuestión, generación de programas y políticas gubernamentales y creación de redes de investigadores y miembros de la sociedad civil, expertos en perspectivas de género aplicadas a la defensa y seguridad.

- Proponer, en el ámbito de los órganos gubernamentales responsables de género, la elaboración de políticas públicas que incluyan el sector de la defensa y seguridad.
- Fomentar, entre las organizaciones de la sociedad civil relacionadas a los derechos de las mujeres y movimientos sociales, la inclusión de la temática de género aplicada a las fuerzas armadas y policía.
- Promocionar las nuevas directrices, prácticas y doctrinas de Naciones Unidas en los centros de entrenamientos regionales, fuerzas armadas y policías de los países del Cono Sur.

Estas iniciativas se basan en la articulación entre instituciones oficiales, sociedad civil y academia de distintos países, con miras a la inclusión de contenidos y perspectivas innovadoras en la temática a nivel regional. La permeabilidad de las instituciones castrenses y de seguridad será evaluada en la medida en que mayor número de acciones en base a género sean implementadas en el Cono Sur, promocionando la modernización cultural e institucional de las instituciones castrenses y de seguridad del Cono Sur.

MUJER, PAZ Y SEGURIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS

■ LORETA TELLERÍA ESCOBAR
Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad

1. LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LOS PAÍSES ANDINOS

En los países de la región, la equidad de género comenzó a constituirse como tema de política pública a partir de la década de los '90. La Conferencia de Beijing (1995, organizada por Naciones Unidas) fue un impulso fundamental. Allí se generó la Plataforma de Acción de Beijing, cuyo objetivo fue crear una relación entre género y desarrollo humano, incorporando como eje transversal los temas de ciudadanía y derechos humanos.

Varios países adscribieron a dicha declaración, e intentaron desde sus respectivas capacidades institucionales, cumplir los objetivos delineados por la Conferencia. De igual manera, varios Estados latinoamericanos han ratificado en los últimos quince años una serie de convenios internacionales en el tema de género, en su mayoría relacionados con la temática de violencia contra la mujer.¹ Esto se ve reforzado por la ONU en el año 2008, a través de una campaña inaugurada por el Secretario General, Ban Ki-Moon, cuyo lema es “Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres”. En palabras del Secretario, se establece que la violencia perpetúa la pobreza e impide lograr la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Frente a esta perspectiva, se abre un debate muy interesante, acerca de si es la violencia la que genera la desigualdad o es la desigualdad la que genera la violencia hacia las mujeres.

1 Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada 18 de diciembre de 1979, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en el 24 período de sesiones de la OEA el 9 de junio de 1994.

Las condiciones socioeconómicas de las mujeres presentan un avance moderado a pesar de las políticas implementadas. Una consulta realizada a líderes de opinión de América Latina sobre las perspectivas presentes y futuras del acceso de las mujeres a los puestos de decisión política, presentada por CEPAL en marzo de 2009, muestra que para la gran mayoría de los entrevistados la participación femenina aumentaría o se mantendría sin cambios en el futuro, y que esta participación había contribuido a mejorar el sistema democrático². Aún cuando no se espera un retroceso en los avances obtenidos, si se analizan los números de participación, se observa que el proceso es lento.

Aquí nos concentraremos en la región andina, en particular en los casos de Bolivia, Ecuador, y Perú, países en los que el estudio realizado por RESDAL focalizó en tanto su participación en las operaciones de paz. En esta región, las mujeres representan el 50% de la población, y su tasa de participación en las actividades económicas es menor a la de los hombres, concentrándose más en los ámbitos de servicios y agricultura, y en menor porcentaje en el área de industria.³ De igual forma, los recursos económicos se hallan desigualmente distribuidos entre los géneros, observándose un elevado porcentaje de pobreza, mortalidad materna y analfabetismo entre las mujeres.⁴ De acuerdo a datos de la propia CEPAL, la proporción de puestos ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú en 1990, eran de 9, 5, y 6% respectivamente. En el año 2008, estos porcentajes fueron de 17, 25 y 29%, un aumento importante pero que no supera un tercio de la representación parlamentaria, tendencia que se observa en otros países de la región (a excepción de Argentina y Cuba, que en 2008 mantenían una representación femenina en sus parlamentos de 40 y 43% respectivamente).

En el ámbito institucional y político, los tres países presentan avances importantes en los últimos quince años respecto del objetivo de promocionar políticas de equidad de género, tanto a nivel ejecutivo como legislativo. A nivel del Poder Ejecutivo, en el caso de Perú se crea en 1996 el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, cuyo nombre es cambiado el año 2002 por el de *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social*, encargado de diseñar y ejecutar las políticas de género e igualdad de oportunidades de la mujer, la niñez, la tercera edad y la población excluida. En Bolivia se crea dos años antes (1994) la *Subsecretaría de Asuntos de Género*, dependiente del Ministerio de

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Consulta a líderes de América Latina sobre las perspectivas presentes y futuras del acceso de las mujeres a los puestos de decisión política*, (Santiago de Chile: CEPAL, 10 de marzo de 2009), <http://www.eclac.org/>, (accedido abril, 2009).

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estadísticas e Indicadores de Género*, CEPAL, <http://www.eclac.cl/mujer/>

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estadísticas e Indicadores de Género*.

Desarrollo Humano, cuya acción más importante fue el lanzamiento del *Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer*. Por su parte, en Ecuador funciona, desde 1997, el *Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU)*, cuyo objetivo es normar y regular la inserción del enfoque de género en las políticas del sector público. Es importante mencionar que en este país también se cuenta con una Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno, la Dirección Nacional de la Mujer en la Defensoría del Pueblo, y la Oficina de Defensa de los Derechos de las Mujeres de la Policía Nacional, sin duda ámbitos importantes de acción y decisión sobre la temática de la mujer.

En el terreno legislativo, todos los parlamentos abordan la temática desde comisiones específicas. En el caso de Ecuador, la comisión de la mujer y la familia diseñó la *Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia*, promulgada en 1995. Una ley similar fue también promulgada en Bolivia con el nombre de *Ley de Violencia Intrafamiliar o Doméstica*, que define y sanciona la violencia doméstica como un delito de orden público. En este mismo ámbito, en Perú se promulgó la *Ley de Igualdad de Oportunidades* entre hombres y mujeres (2007), con el objetivo de tomar medidas concretas sobre la violencia contra la mujer, garantizar el derecho a la salud reproductiva, y desarrollar mecanismos de información estadística que permitan la construcción de indicadores socioeconómicos en el tema de género.

En el ámbito normativo, los tres países tienen *leyes de cuotas* que estipulan un porcentaje mínimo de participación femenina en los procesos electorales. En Ecuador, data de 1997 y acuerda un porcentaje mínimo de 30% con lista abierta. En el caso de Perú data de 1997, fue reformulada en 2001, y contempla el 25% con lista abierta. En Bolivia, la nueva Ley Electoral transitoria de abril de 2009 contempla la participación equitativa de 50% entre hombres y mujeres con lista alternada, coincidente con el artículo 26 de la nueva Constitución Política del Estado promulgada en octubre de 2008.⁵

Pese a los avances normativos e institucionales en materia de equidad de género, existe en la actualidad un rezago significativo en áreas de decisión política y administrativa en cuanto a la participación femenina. Si bien se han logrado avances interesantes en temas de violencia contra la mujer (lo que incluye temas de salud y educación), aún esta pendiente un tema prioritario: el paso de la participación formal a la participación real, incluyendo un proceso de concientización ciudadana sobre el verdadero significado de equidad de género en la práctica cotidiana, y no simplemente en el marco normativo.

5 El artículo 26 que afirma que “*Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres*”. República de Bolivia, *Nueva Constitución Política del Estado*. (La Paz: Congreso Nacional, 22 de octubre de 2008), art. 26.

2. LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS

Veinte años atrás, era impensable en la mayoría de los países de la región la existencia de mujeres en todos los institutos militares, y mucho menos hablar de coronelas y generalas en las fuerzas armadas, institución tradicionalmente conservadora, jerárquica y machista. En la actualidad, ello es un hecho, y no precisamente debido a un profundo proceso de democratización de las instituciones militares, sino por un conjunto de sucesos inconexos, que dan cuenta de políticas de inclusión a nivel nacional, situaciones emblemáticas, decisiones jerárquicas, y avances institucionales no necesariamente sostenibles en el tiempo. Estas características no restan la importancia del proceso: la sola presencia de mujeres en las fuerzas armadas de todos los países de la región, constituye por sí solo un avance sustancial en las democracias existentes, en cuanto a sus relaciones de género, equidad e igualdad de oportunidades.

En la región andina, el acceso de las mujeres a la carrera militar data desde hace algunas décadas:

- En el caso de Perú, se habla de su participación a través de la ley del servicio militar obligatorio de 1983. Este ingreso tenía el objetivo de cubrir preferentemente los puestos de servicios logísticos y administrativos. Diez años más tarde, en 1993, otras mujeres se incorporan a las fuerzas armadas mediante el *servicio activo no acuartelado femenino (SANAF)*, que implicaba tareas netamente administrativas. Es recién en 1996, con la sanción de la Ley N° 26.628, que se autoriza a las escuelas militares a abrir sus puertas para la formación militar a mujeres. Este ingreso se inicia en el cuerpo comando⁶ del área de oficialidad el año 1997 en la Fuerza Terrestre, 1998 en la Fuerza Aérea y 1999 en la Fuerza Naval, y en el área de suboficialidad en 1998⁷ en las tres ramas.
- Por su parte, en Ecuador la participación de mujeres en calidad de suboficiales data de 1958 en el Ejército, 1953 en la Armada y 2008 en la Fuerza Aérea.⁸ Todas ellas estaban destinadas a tareas de administración y sanidad. Es recién en 1999 (Ejército), 2001 (Armada) y 2007 (Fuerza Aérea) cuando por primera vez se permite el acceso de mujeres a la carrera militar como oficiales de cuerpo comando. Es preciso destacar que en el año 2001 el Congreso realizó un estudio con el apoyo del Ministerio de Defensa, sobre *Políticas*

6 Se entiende por cuerpo comando aquellos militares formados para cumplir misiones relativas al combate y que tienen capacidad de mando.

7 Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto la mujer en las Fuerzas Armadas y Policías: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2008)

8 República de Ecuador, Dirección de Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, julio de 2009.

con relación al ingreso del personal femenino a las Fuerzas Armadas, que tuvo como resultado una disposición del Congreso Nacional del Ecuador que fue transferida al Ministerio de Defensa, el cual ordenó a todas las fuerzas elaborar proyectos reglamentarios y profesionales que permitieran el ingreso de las mujeres a los institutos de formación militar.⁹

- Es en 1950 cuando, en Bolivia, el Ejército determina incorporar a las mujeres en calidad de empleadas públicas, como parte del escalafón administrativo. En 1979, por primera vez el Colegio Militar lanza una convocatoria pública para la postulación de mujeres al Ejército en calidad de oficiales. Esta apertura dura hasta 1985 y vuelve a abrirse el año 2003 de forma permanente. En el interregno de este período, en 1997 se lleva adelante un programa piloto de servicio premilitar para todas las fuerzas, que incluyó la participación de señoritas cursantes del penúltimo año de secundaria. Como otro de los hitos importantes en el Ejército, en 2003 se inaugura el programa "Igualdad de Oportunidades", dirigido a jóvenes indígenas con vocación militar; este programa abre sus puertas para mujeres indígenas en el año 2007. Por su parte, en la Fuerza Aérea, la primera generación de mujeres aspirantes a oficiales en el cuerpo comando ingresó el año 2007. Para la Fuerza Naval su ingreso aún es restringido, argumentándose cuestiones logísticas y de infraestructura.

Tabla N° 1

Ingreso de mujeres a las fuerzas armadas en calidad de Oficiales por fuerza

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Proyecto: *La Mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*. (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009).

	Fuerza Aérea	Fuerza Naval	Fuerza Terrestre
Bolivia	2007	--	1979 - 1985 / 2003
Ecuador	2007	2001	1999
Perú	1998	1999	1997

Así, y de manera general, es desde mediados de la década de 1990 (excepto Bolivia) cuando las fuerzas armadas abren sus puertas a las mujeres para cursar la carrera militar en calidad de oficiales; ello en teoría inicia el proceso para que mujeres puedan acceder (dependiendo de su carrera militar), a puestos de jerarquía en la institución militar y –por qué no decirlo–, a la comandancia de sus instituciones. Aunque en la fuerza terrestre todavía no se cuenta con generalas en ninguno de estos países, en el caso boliviano ya se puede hablar de coronelas, y en el caso de Ecuador y Perú las primeras oficiales de arma que ingresaron en 1999 y 1997, a la fecha ostentan el grado de capitán y teniente respectivamente.

El ingreso de las mujeres a las fuerzas armadas en cada uno de los países en estudio tuvo características diferentes. El caso peruano sobresale por tener un marco normativo que respalda el proceso de apertura de los institutos militares

⁹ Se publica un año después en la Orden General de la Fuerza Terrestre No. 043 de 05-mar.2002, citado en Rosita Chacón Castro, *Mujer militar: su inclusión en las Fuerzas Armadas*, (Quito: publiasesores, 2008).

a las mujeres, y que además regula y garantiza algunos aspectos de su permanencia (como ser la no discriminación en el proceso de ascensos, el descanso pre y pos natal y la sanción al hostigamiento sexual. En oposición a esta estructura normativa se encuentran los otros dos países. En el caso de Ecuador, la incorporación de las mujeres no responde a una ley específica, sino a una suma de disposiciones, directivas, proyectos y planes operativos que más que un proceso obligatorio supone la internalización de la necesidad de igualdad de derechos de hombres y mujeres en todas las áreas de función pública. Finalmente, en el caso de Bolivia, el proceso de apertura a mujeres en las carreras militares no fue respaldado por ninguna norma general que partiera del Congreso o del Poder Ejecutivo a través de las fuerzas armadas, es por eso que el proceso de inclusión difiere en años en las tres fuerzas, y no es acompañado de políticas de modernización institucional. Recién en 2008 se puede observar que se lanza el *Reglamento de Damas y Caballeros Cadetes del Colegio Militar de Ejército*,¹⁰ que orienta sobre comportamientos, derechos y deberes, organización y el funcionamiento del sistema académico al interior del instituto. Es por primera vez que en un Reglamento, de forma explícita, se especifica que tanto hombres como mujeres se encuentran bajo un mismo plan de estudios y régimen disciplinario.

Tabla N° 2

Normativa en materia de igualdad de oportunidades en las fuerzas armadas

	Fecha	Número	Materia
Bolivia	2008	Reglamento	Reglamento de Damas y Caballeros Cadetes del Colegio Militar de Ejército.
Ecuador	2005	Directiva N° 02-2005	Para la integración de la mujer como personal de tropa de la Fuerza Terrestre.
	2005	Regulación N° 038-AE-3-O-05	Para normar la participación del personal militar femenino dentro de la Fuerza Aérea.
	2006	Directiva N° 01-2006	Para la integración de la mujer como personal de tropa de la Fuerza Terrestre.
	2006	Proyecto	De ingreso, selección y reclutamiento del personal femenino de tropa a la Fuerza Terrestre
Perú	1996	Ley 26.628	Ley de acceso de las mujeres a las escuelas de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas.
	2004	Ley 28.308	Ley de descanso pre y post natal del personal femenino de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
	2004	Ley 28.359	Ley de situación militar del personal de oficiales de las Fuerzas Armadas: artículo 2° (principio de igualdad: establecer limitaciones en base a criterios objetivos y de sexo).
	2007	Ley 29.108	Ley de ascensos de oficiales de las Fuerzas Armadas: inciso d) del artículo 3° de la citada ley, la cual establece como principio el de igualdad de derechos y oportunidades, quedando proscrita cualquier práctica de discriminación.
	2007	Ley 29.131	Ley del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas: en el anexo III, acápite sobre sexualidad, se establece que el hostigamiento sexual constituye una infracción muy grave.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación de los países mencionados.

10 República de Bolivia, *Reglamento de Damas y Caballeros Cadetes del Colegio Militar de Ejército*, (La Paz: Comando de Institutos Militares. 2008).

Además de que el marco normativo que presentan los países muestra diferencias sustanciales, tanto en su carácter global como imperativo, cada uno de los procesos de incorporación de la mujer a las fuerzas armadas, muestra limitaciones en cuanto a la falta de debate político-ciudadano sobre el tema, lo que sin duda daría mayor sostenibilidad al proyecto de inclusión. Todos ellos se caracterizaron por ser un proceso aislado de planes generales de modernización y democratización institucional.

Frente a este escenario de apertura al ingreso de la mujer por parte de las instituciones militares, bajo marcos normativos dispares en la región, la convocatoria resulta un tema digno de análisis, por las variaciones porcentuales que existe entre los países en cuanto a la relación numérica de oficiales, suboficiales y tropa.

Tabla N° 3
Mujeres y hombres en las fuerzas armadas de acuerdo a Oficiales, Suboficiales y Tropa, 2008

	Bolivia			Ecuador			Perú		
	H	M	%M	H	M	%M	H	M	%M
Oficiales	4.564	74	1,6	4.265	198	4,4	10.465	550	5,0
Suboficiales	5.652	81	1,4	698	92	11,7	35.261	1.850	5,0
Tropa	28.526	0	0	31.622	127	0,4	54.340	3.568	6,2
Premilitar	19.780	2.536	11,4	--	--	--	--	--	--
Totales	58.522	2.691	4,4	36.585	417	1,1	100.066	5.968	5,6

H: Hombre M: Mujer

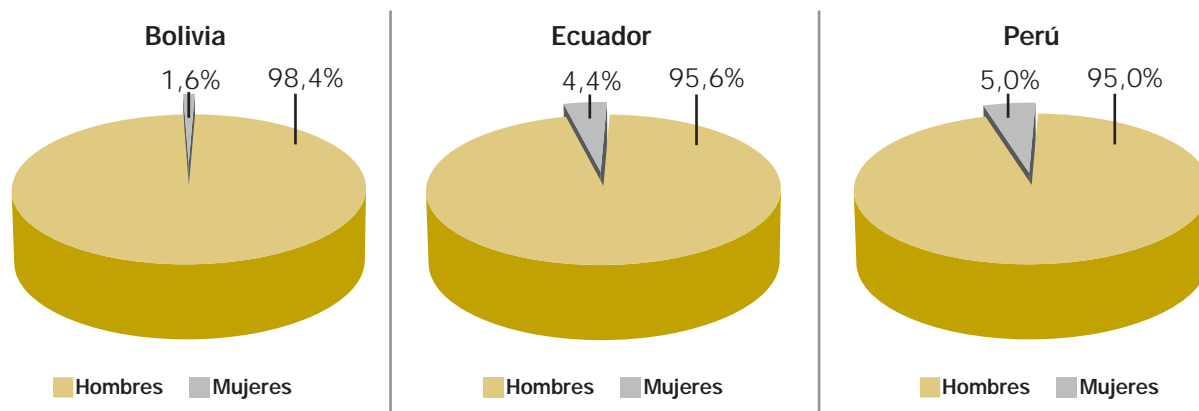
Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La Mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RES-DAL, 2007-2009).

En los tres países el porcentaje general de participación femenina en las fuerzas armadas es mínimo. En el caso peruano el número de mujeres va incrementándose sustancialmente de acuerdo a la jerarquía militar: es mayor el número de mujeres en el nivel de tropa y suboficiales que en el nivel de oficialidad (aunque en niveles porcentuales la participación femenina en oficiales y suboficiales llega en ambos casos al 5%, incrementándose ligeramente a nivel de tropa al 6,2%). En Ecuador, ocurre lo mismo: el porcentaje de participación femenina a nivel de oficiales es mucho menor que a nivel de suboficialidad (4,4 y 11,6% respectivamente), siendo inexistente la participación de mujeres a nivel de tropa (0,04%). En Bolivia, el porcentaje de participación femenina en el nivel de oficiales apenas llega al 1,6%, no existiendo mujeres a nivel de tropa (exceptuando el servicio premilitar donde existe una participación femenina de 11,4%).

Los gráficos siguientes muestran de manera más clara la participación de mujeres en el nivel de oficiales. A simple vista se puede observar que las instituciones militares en estos tres países continúan siendo eminentemente masculinas, y que la apertura de los institutos de formación militar a las mujeres, ha tenido una respuesta limitada por parte de ellas. No obstante, se debe tener en cuenta que esta apertura data de pocos años atrás y es aún

Gráfico N°1

Hombres y mujeres oficiales de las fuerzas armadas, 2008 (en porcentaje)



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La Mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009).

muy prematuro medir el verdadero impacto de la participación femenina en los institutos militares. Ello no significa ver con preocupación, por ejemplo, que en el caso de Bolivia aún no se han abierto las puertas de la Fuerza Naval para el ingreso de mujeres, convirtiéndose en la única fuerza en la subregión que no ha dado el paso cualitativo a la equidad de género.

Pese al escaso porcentaje, vale preguntarse cuál es su situación, una vez dentro de la carrera militar. Es decir, la existencia o inexistencia de restricciones al interior de las instituciones, que puedan dificultar que las mujeres desarrollen su vocación militar con normalidad, y en las mismas condiciones que sus pares varones. En este sentido, las características de la permanencia de las mujeres en la carrera militar pueden analizarse a través de tres indicadores básicos: la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera, la presencia de condiciones logísticas y de infraestructura necesarias para su permanencia, y la presencia de factores discriminatorios que perjudiquen el desarrollo de su trabajo como militares.

En cuanto a la *igualdad de oportunidades* en la carrera militar, el marco regulatorio y la percepción de las mujeres juegan un papel importante. Respecto del primero, en países como Ecuador y Perú existen ramas de la carrera militar que están restringidas para las mujeres.

En *Perú*, por ejemplo, la Escuela de Chorrillos (academia de ingreso al Ejército), estipula que en el tercer año los cadetes escojan una especialidad. Esta puede ser de armas (infantería, caballería, artillería, ingeniería y comunicaciones) o de servicios (intendencia, material de guerra, sanidad, servicio jurídico, veterinaria y servicio religioso militar). Las mujeres oficiales pueden tener acceso a todas las áreas de servicios, pero no así a todas las armas: están restringidas las de infantería, caballería y artillería. Por su parte, en la Armada las mujeres no pueden optar por los campos operativos de submarinos, infantería y operaciones especiales, ni tampoco por el campo técnico de buceo y salvamento. En el caso de la Fuerza Aé-

rea, se restringe el acceso a las ciencias operativas de armas comando y combate, defensa aérea, y defensa y operaciones especiales (ver Tabla N° 4). A pesar de no existir restricción normativa alguna para que las mujeres puedan ascender a los grados más elevados de la jerarquía militar,¹¹ el Reglamento de la ley de ascensos establece que, para los tres máximos grados (General de División, Vicealmirante y Teniente General), sólo pueden postular oficiales de armas. De igual forma, la Ley del Ministerio de Defensa establece que el cargo de Comandante General del Ejército, Marina y Fuerza Aérea sólo puede ser obtenido entre los generales de división de armas, vicealmirantes de comando general y tenientes generales de armas, comando y combate respectivamente. En los hechos las mujeres militares -al tener restringido el acceso a áreas que son potenciales vehículos para el ascenso en la institución-, se encuentran con posibilidades reducidas, que atentan directamente a las aspiraciones profesionales de cualquier militar, en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades. En este sentido, ni las oportunidades son las mismas, ni los derechos se garantizan.

En las fuerzas armadas de *Ecuador* se observa una situación similar: restricciones para acceder a las armas tanto en el Ejército, la Naval y la Fuerza Aérea. En el Ejército las mujeres no acceden a las armas de infantería, caballería blindada y aviación del Ejército. En la Naval no tienen opción en submarinos y aviación naval, y en la Fuerza Aérea, tienen restringido el acceso a oficial de control de combate aeronáutico, oficial de enlace, infantería, y piloto de helicóptero y operaciones especiales. Las áreas no restringidas son todas las de Servicios y Especialistas; en este último caso se refiere a militares profesionales y tecnólogos graduados en establecimientos de educación superior, técnica o media, que son reclutados e instruidos en los institutos de formación de oficiales o de tropa por un período de 6 a 9 meses, y están capacitados para apoyar al desarrollo de las operaciones militares. Además de que la mayoría de las 182 mujeres oficiales son especialistas, y sólo pueden ascender al grado de coronel o su equivalente, el resto que sí puede optar por una de las armas disponibles se encuentran en una situación desventajosa en relación a sus pares varones para poder acceder tanto a puestos de comando, como al máximo nivel de jerarquía militar (Generalas), situación que estaría prevista para el año 2044, siempre que se cumplan los requisitos específicos de cada fuerza.

En *Bolivia*, a diferencia de los otros casos, las mujeres no tienen restricciones para elegir las armas de su conveniencia en el Ejército. Sin embargo, a pesar de que no existía ninguna reglamentación restrictiva para la elección de armas, hasta el año 2007 se sugería a las mujeres que no accedieran a armas como artillería y caballería, por considerarse que el cuerpo de la mujer no estaba apto para

11 República de Perú, *Decreto supremo 011-2008-DE - Reglamento de la ley de ascensos de las Fuerzas Armadas*, (Lima: Ministerio de Defensa, 9 de julio de 2008).

el esfuerzo físico que demandaba el manejo de armas pesadas. Fue en el año 2008, producto de las denuncias realizadas por las propias mujeres, que se dejó la libre elección de las armas de acuerdo a la antigüedad de las cadetes. Ello fue un avance sustancial, para que mujeres militares puedan acceder a puestos de dirección y comando (aunque en varios casos son destinadas a áreas de administración que no tienen relación alguna con su formación profesional). Gracias a esto, en 2009 se cuenta con dos tenientes coroneles mujeres que accedieron a las comandancias de regimientos en el país y se convierten en potenciales aspirantes a ascender al grado de Generales de Brigada, División y Fuerza.¹²

Tabla N° 4

Especialidades de las fuerzas armadas y restricciones de acceso a las mujeres en Perú y Ecuador

FUERZA	PERÚ		ECUADOR	
		Acceso de mujeres		Acceso de mujeres
Ejército	Armas		Armas	
	Infantería	No	Infantería	No
	Caballería	No	Caballería	No
	Artillería	No	Artillería	Sí
	Ingeniería	Sí	Ingeniería	Sí
	Comunicaciones	Sí	Comunicaciones	Sí
	Servicios		Inteligencia	Sí
	Intendencia	Sí	Aviación del Ejército	No
	Material de Guerra	Sí	Servicios	
	Sanidad	Sí	Intendencia	Sí
	Veterinaria	Sí	Material de Guerra	Sí
Servicio Jurídico Militar	Sí	Transporte	Sí	
		Especialistas	Sí	
Naval	Operativo		Arma	
	Submarinos	No	Infantería	Sí
	Infantería	No	Submarinos	No
	Operaciones especiales	No	Aviación Naval	No
	Aviación Naval	Sí	Técnico	
	Guerra de superficie	Sí	Ingeniería de Sistemas	Sí
	Técnico		Electrónica	Sí
	Ingeniería Aeronáutica	Sí	Otros	Sí
	Ingeniería de Sistemas	Sí	Servicios	
	Hidrografía	Sí	Abastecimiento	Sí
	Capitanías y guardacostas	Sí	Especialistas	Sí
Buceo y salvamento	No			
Aérea	Ciencias operativas		Arma	
	Armas comando y combate (piloto de combate)	No	Pilotos de helicóptero	No
	Armas comando y combate (piloto de transporte)	Sí	Técnico	
	Defensa aérea	No	Abastecimiento	Sí
	Defensa y operaciones especiales	No	Armamento	Sí
	Ingenierías		Defensa	Sí
	Electrónica	Sí	Inteligencia	Sí
	Aeronáutica	Sí	Logística	Sí
	Sistemas y armamento	Sí	Personal	Sí
	Gestión de recursos		Otros	Sí
	Finanzas	Sí	Especialistas	Sí
Abastecimiento	Sí			

Fuente: Ministerio de Defensa de Perú y Rosita Chacón Castro, *Mujer militar: su inclusión en las Fuerzas Armadas*, (Quito: Publasesores, 2008), 73 - 75.

12 Ellas se encuentran destinadas en la Comandancia del Regimiento Pérez III de Infantería en la ciudad de Potosí y en la Comandancia del Regimiento Ustaris de Cochabamba.

La presencia de *condiciones logísticas y administrativas* para la incorporación, constituye un elemento no fundamental pero necesario. Principalmente, para evaluar cómo las autoridades han manejado el proceso de incorporación. En este sentido, es esencial ver si ello forma parte de una política pública que incorpora responsabilidades y tareas definidas, relacionadas con la adecuación de condiciones básicas para el ingreso y la permanencia de mujeres en los institutos de formación militar.

El ingreso de las mujeres a los institutos militares, en todos los casos de estudio, se caracterizó por ser un desafío institucional ligado a complicaciones de infraestructura y necesidades básicas del sexo femenino, para poder desarrollar paralelamente sus actividades personales y realizarse plenamente en su vocación militar. Esto significó que las fuerzas armadas tuvieran que adaptar poco a poco variables fundamentales, tales como uniformes, habitaciones, servicios higiénicos, servicios de salud y alimentación.

Entre los países de la región andina, el país que más adecuaciones ha realizado ha sido Ecuador (Tabla N° 5), en segundo lugar se encuentran Perú y Bolivia, cuyos servicios de salud y alimentación todavía no fueron adaptados plenamente a las necesidades de las mujeres aspirantes a militares. En el caso boliviano, las cadetes se quejan constantemente de la dieta que les ofrecen en los institutos, que es la misma tanto para hombres como para mujeres.¹³ Respecto a los uniformes, las adaptaciones hechas básicamente han sido la incorporación de faldas y zapatos de tacón, que resultan sumamente incómodos para las oficiales. Más aún, en ocasión de presentaciones y desfiles, que además de durar mucho tiempo, exigen mantenerse de pie incluso cuatro o cinco horas seguidas, lo que les demanda un esfuerzo físico extra.

Tabla N° 5

Adecuaciones logísticas y administrativas para la incorporación de mujeres en las fuerzas armadas

Variable	Dimensión	Indicador	Perú	Ecuador	Bolivia
Adecuaciones logísticas y administrativas	Uniformes militares	Adecuación de los uniformes militares tradicionales para contar también con uniformes femeninos	Sí	Sí	Sí
	Habitaciones para mujeres	Creación de habitaciones exclusivas	Sí	Sí	Sí
	Servicios higiénicos	Creación de servicios higiénicos exclusivos	Sí	Sí	Sí
	Servicios de salud	Incorporación de servicios y personal de salud necesarios para la mujer	No	Sí	No
	Alimentación	Incorporación de una dieta diferenciada para hombres y mujeres en los comedores	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas a mujeres integrantes de las fuerzas.

Otro de los temas fundamentales a la hora de analizar la presencia femenina en las fuerzas armadas es, sin duda, el referido a los casos de acoso y vio-

¹³ Entrevista a una Oficial del Ejército el 15/09/2008 en Rosario Pérez Ponce, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz. El caso de Bolivia*, (La Paz: RESDAL, diciembre de 2008), 19.

lencia sexual, uno de las problemáticas de mayor atención y trabajo a nivel nacional en el tema de género, pero que en el caso específico de las fuerzas armadas continúa siendo inexplorado. A nivel general, el tema de las denuncias de acoso y violencia sexual está presente en todos los casos estudiados.

Específicamente en el caso peruano, en los últimos años han existido denuncias serias de hostigamientos y agresiones sexuales a cadetes y reclutas mujeres que estudian en instituciones castrenses.¹⁴ Esto, a pesar de que la ley del régimen disciplinario de las fuerzas armadas establece como infracción muy grave el hostigamiento sexual. Las denuncias propiciaron una serie de investigaciones por parte de un grupo de trabajo del Congreso Nacional, dedicado al control político y fiscalización de las denuncias por violencia sexual y abuso de autoridad en las instituciones del Estado contra mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Esto ha significado que los temas de acoso y violencia sean identificados como problemas estratégicos y que las instituciones tomen medidas al respecto. El Ministerio de Defensa del Perú, organizó en 2008 (con apoyo de la Defensoría del Pueblo), seminarios y talleres sobre hostigamiento sexual, igualdad de género y no discriminación en las fuerzas armadas, capacitando a más de 3.000 miembros de las fuerzas.

En países como Ecuador y Bolivia también han existido denuncias de acoso y violencia sexual, presentadas por mujeres militares contra sus pares varones; en la mayoría de los casos, de mayor jerarquía militar que ellas. El inconveniente en estos países, es que aún no se han tomado medidas concretas para hacer frente a este tipo de delitos dentro las instituciones militares, ni fuera de ellas. Generalmente, las denuncias no abarcan una investigación profunda de parte del Ministerio de Defensa, ni mucho menos de las fuerzas implicadas, por la existencia de un arraigado espíritu de cuerpo entre los camaradas militares.

Las mujeres se encuentran en desventaja no sólo en situaciones de acoso y violencia sexual, sino también en temas de maternidad y embarazo. No son pocas las mujeres militares alumnas de institutos de formación que fueron expulsadas, por denuncias de embarazos en las fuerzas armadas peruanas.¹⁵ En el caso de Bolivia, un ejemplo emblemático de esta situación fue el caso

14 Los casos más emblemáticos denunciados en 2008 fueron: el de una cadeta y una recluta del Ejército y una cadete de la Fuerza Aérea. Ivette Castañeda y Rosy Salazar, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Perú*, (Lima: RESDAL, diciembre de 2008).

15 Los inconvenientes encontrados en la carrera militar como la expulsión por embarazo ha sido materia de diversas noticias periodísticas, ver: Javier Cobeñas y Mercedes Silva, "Separan a otras suboficiales embarazadas", *Diario La República*, 26 de abril de 2007, sección policial; Javier Cobeñas Vega, "Es madre y no puede ser militar", *Diario La República*, 27 de abril de 2007, sección especial; Javier Cobeñas Vega, "Reponen en la actividad castrense a la sargento EP Shirley Juárez", *Diario La República*, 16 de mayo de 2007, sección sociedad.

de un embarazo producto de una relación entre dos estudiantes del Colegio Militar del Ejército. La sanción cayó directamente sobre la mujer (que fue expulsada del Colegio Militar), y no sobre el varón, quien continuó su carrera. El gran vacío en el tema de la incorporación de las mujeres a las fuerzas armadas en países como Perú, Ecuador y Bolivia, es la falta de políticas públicas al respecto. La inexistencia de mecanismos de debate público, discusión y planificación en el tema, abre las puertas a un conjunto de inconsistencias, que son sufridas directamente por las mujeres que optaron por seguir la carrera militar. Ante la falta de estrategias diseñadas e implementadas por las instituciones del Estado, no es raro que los obstáculos sigan persistiendo y en algunos casos se incrementen. Y que las soluciones sean estrategias no planificadas con el objetivo de cubrir vacíos normativos, logísticos y administrativos de forma temporal, para en alguna medida disminuir el impacto negativo que la opinión pública se pueda formar de la imagen del sector.

3. MUJER Y POLICÍA: BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Las instituciones policiales en países como los del presente estudio mantienen características similares a las fuerzas armadas de sus respectivos países. Esto debido a que las policías en sus inicios surgieron de las instituciones militares, y heredaron de ellas sus mismas características doctrinales y normativas. Ello se refleja en la existencia de jerarquías policiales, uniformes militarizados y una profunda cultura corporativa. Esta herencia, ha influido directamente en el tema de incorporación de mujeres a las instituciones policiales. Al ser cuerpos eminentemente masculinizados, el ingreso de mujeres a sus aulas y luego a sus lugares de trabajo, significó una interpelación al imaginario policial caracterizado, al igual que las fuerzas armadas, por una cultura corporativa machista.

Pese a ello, es necesario mencionar que los roles asumidos por las policías difieren sustancialmente, al menos en forma teórica, de los roles asumidos por los militares. En países como Perú, Ecuador y Bolivia está orientada a la conservación del orden público y a brindar seguridad a los ciudadanos, con el objetivo primigenio de hacer cumplir las leyes. Dada esta acotación, se deduce que la participación de mujeres en las policías de la región, se acomoda fácilmente a los objetivos institucionales, específicamente cuando se habla de una institución que trabaja directamente con la sociedad.

Al analizar el proceso de ingreso de las mujeres a las policías de Perú, Ecuador y Bolivia, se observa que los años de apertura datan desde la década de los cincuenta. En el caso de *Perú*, antes de la conformación de la *Policía Nacional del Perú* en 1988, existían tres fuerzas policiales: la Policía de Investigaciones,

la Guardia Civil y la Guardia Republicana; todas ellas presentan antecedentes respecto a la incorporación de mujeres en sus filas. La Policía de Investigaciones fue la primera en plantear el ingreso de las mujeres en 1955, cuando se incorporan por primera vez 40 mujeres como aspirantes a Vigilantes.¹⁶ Esto representó una medida pionera en relación a las otras policías; la Guardia Civil abrió sus puertas a la mujer en 1977, veintidós años después de su ingreso a la Policía de Investigaciones.¹⁷ En este último caso, las funciones específicas de trabajo femenino se circunscribían a la prevención de actos antisociales de menores de edad, la colaboración con las autoridades respectivas en la ejecución de las medidas tutelares aplicables al menor, y al apoyo en las operaciones de tránsito, turismo y otras, que en cumplimiento de la misión institucional requirieran la intervención del elemento femenino.¹⁸ La Guardia Republicana incorpora a la mujer recién en 1984, en labores también específicas; tal es el caso de registro de personas (principalmente mujeres), y la seguridad en el ingreso y salida de instituciones como centros penitenciarios, oficinas públicas e instituciones de carácter político y de relevancia nacional, entre otras. Una vez creada la Policía Nacional del Perú como una institución única en el año 1988, el ingreso de mujeres a la suboficialidad se da ese mismo año, mientras que el ingreso de mujeres para acceder a la oficialidad se da cuatro años más tarde, en 1992.

La policía de *Ecuador* presenta los primeros datos de ingreso de mujeres a sus filas en la década de los sesenta. Es en 1967 cuando 45 mujeres, por vez primera, ingresaron a formar parte de la *Policía Nacional del Ecuador*, mediante un Curso Regimental (que consistía en un curso de militarización en el cual los suboficiales capacitados eran habilitados para apoyar a la institución en servicios de cocina, limpieza y administración). Doce años después -el 30 de noviembre de 1975-, veinte mujeres egresaron de la Policía Nacional, luego de haber realizado el Primer Curso Mixto de Investigación Criminal en el Regimiento Quito, como las primeras mujeres policías de línea.¹⁹ Ellas posteriormente fueron destinadas a diversas áreas institucionales como INTERPOL, Investigación Criminal y la DEA. Otro hito importante se dio el año 1977, cuando tres mujeres con el grado de Policías, realizaron

16 República de Perú, *Resolución Suprema del 9 de abril de 1956*, (Lima: Presidencia de la República, 1956).

17 Para ello fue necesario promulgar el Decreto Ley N° 21.929 del 13 de setiembre de 1977, que modifica el artículo 70 del Estatuto de Policía (que establecía que sólo la Policía de Investigaciones podía tener personal femenino). Este texto fue modificado indicando que "*Las fuerzas policiales, por razón de sus funciones, tendrán personal femenino en la categoría de subalterno, con los mismos derechos y obligaciones que el personal masculino.*" Además, fue necesario incorporar a la legislación peruana el Decreto Supremo N° 038-77-IN del 7 de octubre de 1977, el cual autoriza a partir del 1° de enero de 1978 el funcionamiento de la Policía Femenina de la Guardia Civil.

18 República de Perú, *Decreto Supremo N°038-77-IN*, (Lima: Presidencia de la República, 7 de octubre de 1977).

19 Policía de Línea vendría a ser un similar a la tropa en las fuerzas armadas.

un curso de dos años en la Escuela de Carabineros de Chile, para posteriormente ser dadas de alta como Subtenientes de Policía y constituirse en las primeras mujeres Oficiales de línea.²⁰ Finalmente, fue en 1983, cuando por primera vez se abrió el Curso de Profesionalización de Mujeres Oficiales de Línea en la Escuela Superior de Policía “Gral. Alberto Enríquez Gallo”, con la participación de 32 mujeres que en la actualidad ostentan el grado de Tenientes Coroneles.

En *Bolivia*, el ingreso de las primeras mujeres a las filas policiales se da en 1973, cuando se crea la Brigada Femenina de la *Policía Nacional*. El objetivo principal era formar una unidad operativa de carácter preventivo y auxiliar, donde las policías femeninas, en grado de suboficiales y clases, tenían a su cargo los casos de menores, policía escolar y tránsito, entre otros. Posteriormente (al igual que en Ecuador en 1977), dos señoritas son becadas en la Escuela de Carabineros de Chile. Sin embargo, dada la ruptura de relaciones con ese país, vuelven a Bolivia y egresan el año 1978. En 1979 se lanza la primera convocatoria para damas cadetes en la Academia de Policías en calidad de oficiales, ingresando 18 postulantes, lo que dura hasta 1986, cuando se cierra el ingreso por más de 10 años. En 1999, las mujeres fueron efectivamente incorporadas a la Policía, en calidad de oficiales de manera regular.

Tabla N° 6

Ingreso de mujeres a las policías en calidad de oficiales y suboficiales

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RES-DAL, 2007-2009).

	Oficiales	Suboficiales
Bolivia	1979-1986/1999	1973
Ecuador	1977	1967
Perú	1992	1988

El marco normativo que respalda la presencia femenina en las instituciones policiales muestra diferencias sustanciales entre los tres países. En el Perú, existe un marco normativo mínimo que garantiza algunos de los principales derechos de las mujeres al interior de la Policía:

- Ley N° 28.308, que regula el uso de descanso pre y postnatal del personal femenino de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, 2004.
- Resolución Ministerial N° 0720-2003-IN/PNP, que aprueba la Directiva N° 002-2003-IN/DDP-OE MUJ, sobre normas y procedimientos para la protección de los derechos humanos de las mujeres policías por motivos de maternidad y lactancia, 2003.
- Ley N° 27.942, de prevención y sanción del hostigamiento sexual. Es general, pero tiene una sección especial para el caso de FFAA y PNP: Capítulo IV. De la Sanción del Hostigamiento Sexual en las Instituciones Militares y Policiales, 2003.

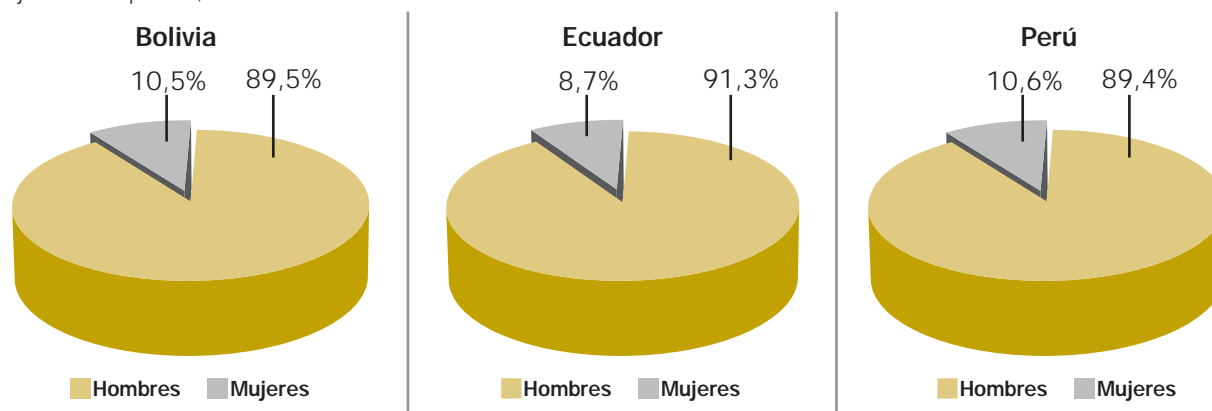
20 De estas mujeres, solamente María Teresa Carranza Carrillo, continuó su carrera profesional hasta el grado de Coronel de Policía, retirándose de la Institución en el año 2007, luego de haber desempeñado importantes cargos y direcciones dentro de la Policía Nacional, especialmente en las áreas de medio ambiente, protección a la niñez, a la mujer y a la familia.

- Resolución Viceministerial N°003-2009-IN-0103. Creación del Observatorio de Igualdad de Oportunidades de la Policía y el Ministerio del Interior, 2009.

Como puede observarse, en el caso de Perú las mujeres policías cuentan con leyes específicas que norman derechos tales como la maternidad, la lactancia y el descanso pre y postnatal. De igual forma, cuenta con una ley sobre la prevención y sanción del hostigamiento sexual, e incluso se crea un Observatorio de Igualdad de Oportunidades, que puede convertirse en un ambiente apropiado para elaborar políticas encaminadas a mejorar el proceso de incorporación de las mujeres a la institución policial.

A pesar de que aún falta mucho por hacer en cuanto al marco normativo al interior de la institución en el caso peruano, los casos de Ecuador y Bolivia presentan un enorme vacío en este sector. Ninguno de ellos cuenta con leyes, decretos o resoluciones ministeriales que abarquen específicamente el tema de mujeres policías y sus derechos. En el caso boliviano, se pudo encontrar dos normativas relacionadas con el tema de manera muy general y periférica: la primera se encuentra en el Artículo 4 del Reglamento de Plan de Carrera, que considera la igualdad de oportunidades para todo el personal;²¹ y la segunda, en la actualización del reglamento de uniformes del año 2008, donde se establece el uso correcto de uniformes entre hombres y mujeres que forman parte de la institución policial.²² Esto es muy preocupante, dado que los porcentajes de participación femenina en la institución policial son mayores en relación a las mujeres en las fuerzas armadas, y que su vocación policial y su participación en estas instituciones, no se encuentra en discusión como en el caso de las mujeres militares.

Gráfico N° 2
Porcentajes de hombres y mujeres en las policías, 2008



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009).

21 República de Bolivia, *Resolución Suprema N° 203.530*, (La Paz: Presidencia de la República, 15 de diciembre de 1987), art. 4.

22 República de Bolivia, *Resolución Suprema N° 229.457*, (La Paz: Presidencia de la República, 5 de septiembre de 2008), título III, capítulo I.

La participación efectiva de las mujeres en cada una de las Policías nos demuestra que todavía existen problemas en el ámbito de equidad de género, por lo menos en cuanto a los números, obviamente, teniendo en cuenta el año de su ingreso tanto en el área de suboficialidad como en la de oficialidad. En promedio existe una participación de 9,9% de las mujeres en las policías de la región: 10,6% en Perú, 10,5% en Bolivia, y 8,7% en Ecuador (Gráfico N° 2), lo cual supone una participación reducida y marginal.

Una relación de los puestos que ocupan las mujeres en las instituciones policiales de los tres países, nos muestra que están destinadas a ámbitos totalmente diferenciados a los que ocupan sus pares varones. En Ecuador, las mujeres tienen mayor presencia en el ámbito de salud (58%), administrativo (29,6%) y educación (24,3%).²³ Sin embargo, en actividades donde primordialmente es necesaria la fuerza y actividad física y que son evidentemente de más riesgo y mayor jerarquía, su presencia es mínima. A pesar de no tener los datos porcentuales en el caso boliviano, de acuerdo a entrevistas hechas a mujeres policías, una gran parte de ellas tiene como destino prefijado la Brigada de Protección a la Familia, unidad cuyo ámbito de trabajo principal es la violencia doméstica. Esto refleja la presencia de discriminación laboral, no precisamente ligada a las capacidades profesionales de las mujeres policías.

En cuanto a la formación, las mujeres policías se capacitan en las mismas condiciones que los hombres. Aunque en Perú actualmente no existen especialidades en la escuela de oficiales, cuando las hubo, éstas fueron abiertas a ambos sexos, coincidiendo con la apertura de la institución a las mujeres oficiales en 1992. Por su parte, en Ecuador las mujeres pueden acceder a todos los cursos de formación y capacitación organizados por la comandancia, lo que les faculta, sin restricción, el acceso a diferentes puestos de trabajo, como ser la Policía Judicial, Migración y Seguridad Pública, así como a las Unidades Especiales, como el Grupo de Intervención y Rescate (GIR), Grupo de Operaciones Especiales (GOE) y el Servicio de Investigaciones de Accidentes de Tránsito (SIAT), entre otros.

Para las mujeres de la policía en Bolivia, el campo no fue expedito. Según las mismas oficiales, al interior de la institución se han logrado avances importantes, como por ejemplo la posibilidad de asistir a la Escuela de Garras del Valor,²⁴ que antes estaba dirigida sólo a policías varones del país y del extranjero. Hasta 2007, la desigualdad en la participación en este curso, radicaba en que las mujeres solamente lograban obtener la certificación del curso básico, mientras que los hombres obtenían la certificación avanzada. A partir

23 Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador.

24 Es un curso de preparación para la lucha antidroga que exige mucho esfuerzo físico.

de 2008, el curso fue abierto para las mujeres y actualmente hay mujeres que cuentan con la misma preparación que los varones. De manera similar y sin restricciones, en el último año, una parte de las oficiales, ha sido convocada por la Universidad Policial para realizar el curso de Estado Mayor en Administración Policial, lo que les abre la posibilidad de acceder a los puestos jerárquicos de comando.

En el tema de ascensos, de manera satisfactoria se puede ver que no existen restricciones en cuanto al grado máximo al que pueden llegar las mujeres. En el caso de suboficiales, a Suboficial Superior en Perú y Bolivia, y Suboficial Mayor en el caso de Ecuador; y a nivel de Oficiales, hasta el grado de generales en todos los países. No obstante, las mujeres oficiales que están en posición de ascender a generales representan un porcentaje muy bajo en relación al total de policías mujeres y cuerpo policial en general. En Ecuador son 256 oficiales mujeres (que representan el 7,4% del total de mujeres policías y el 0,64% del total de los 39.530 policías existentes).²⁵ En el caso de Bolivia son 96 oficiales (que representan el 2,6% de mujeres policías y el 0,3% del total de los 34.496 policías efectivos)²⁶ y en el caso de Perú 362 oficiales mujeres (que representan el 3,9% de mujeres policías y el 0,4% del total de 86.977 policías).²⁷

En los datos, las mujeres policías que pueden acceder a cargos jerárquicos dentro la institución no llegan al 1%, lo que significa que cualquier política de equidad de género e igualdad de oportunidades tiene mayores posibilidades de cumplirse si es impulsada desde fuera de la institución que desde dentro. En este sentido, tanto los poderes ejecutivos, como parlamentos, y las organizaciones de la sociedad civil, se convertirían en los principales actores para impulsar las reformas necesarias, de acuerdo a la elaboración de un diagnóstico previo realizado en cada país.

Respecto a las condiciones logísticas y administrativas que incluyen la infraestructura, los servicios higiénicos, servicios de salud, uniformes y alimentación; se puede observar que han existido avances interesantes en cada caso. Todas las policías mujeres en los tres países cuentan con infraestructura necesaria para su desarrollo académico y laboral, lo mismo que los servicios higiénicos, que fueron adecuados de acuerdo a las necesidades surgidas con el tiempo. Sin embargo, quedan pendientes temas como alimentación especial y uniformes que puedan garantizar la comodidad en su trabajo diario. Pese a los avances, aún resta mucho por hacer para estructurar una institución con una visión de equidad de género. Para ello lo ideal sería contar con un grupo

25 Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador.

26 Comando General de la Policía de Bolivia.

27 Ministerio del Interior de Perú.

de asesoramiento en temas de género y condiciones logísticas y administrativas, en cada una de las comandancias y/o los ministerios de gobierno. Esto evitaría que las decisiones al respecto sean tomadas de manera pragmática y coyuntural, de acuerdo a la perspectiva del comandante de turno, tal como se observa en todos los casos.

La ausencia de un proceso de autorreflexión institucional sobre temas de género, repercute en la existencia de una problemática elemental, no exclusiva de la institución pero con características propias, como son las denuncias de acoso y violencia sexual. Estas denuncias están presentes en las instituciones policiales de los tres países. En el caso de Perú, a pesar de contar con una ley exclusiva sobre el tema que introduce las sanciones correspondientes, las entrevistas realizadas a oficiales mujeres permiten conocer que se trata de procesos sumamente burocráticos, que impiden el desarrollo normal de las denuncias. En la Policía del Ecuador, este tipo de denuncias se manejan de acuerdo a la normativa general del país, que no tiene nada específico con relación a la Policía. Esto supone que frente a experiencias de acoso y violencia sexual, la mayoría de las veces no se llega a la denuncia o simplemente se detiene en ella, debido al temor justificado de mujeres policías que se manejan en un ambiente jerárquicamente dominado por los hombres. Según la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, en Bolivia las denuncias de acoso sexual en la Policía, en lo que va del año 2009, suman 75.²⁸ Por este motivo, el Congreso junto con la Policía están elaborando un proyecto de ley sobre los derechos de las mujeres policías, que entre otras cosas sancione el acoso sexual, la violencia física y psicológica, y garantice los ascensos sin ningún tipo de discriminación. Esto es un punto positivo que incorpora el tema de equidad de género en el debate político, a pesar de que tuvo como punto detonante, la presencia sistemática de denuncias de acoso sexual contra las mujeres policías.

Pese a los obstáculos, los avances también son visibles, y fueron logrados por la presión y demanda de las propias mujeres policías, que a medida que ascendían de grado se daban cuenta de las condiciones difíciles que deberían afrontar para continuar su carrera. En temas de *destinos*, en el año 2004 en Bolivia, se nombró a la primera mujer Comandante de una Unidad Operativa, lo cual volvió a repetirse en el año 2008. Existen además actualmente oficiales y policías mujeres al interior de la Unidad Táctica de Operaciones Policiales (grupo de choque y contención de disturbios civiles).²⁹

A nivel de *derechos* también se están dando pasos importantes. Tal es el caso de Perú, donde ya existen sentencias de reincorporación de mujeres policías

28 Javier Méndez Vedia, "A sus órdenes mi acosador", *Diario El Deber*, 12 de abril de 2009.

29 Entrevista a un oficial de Policía el 24/10/2008 en Rosario Pérez Ponce, *La mujer en las fuerzas armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz. El caso de Bolivia*, 29.

expulsadas por embarazo.³⁰ Posiblemente éstos sean los primeros pasos para comprender que el trabajo profesional de la mujer policía no tiene nada que ver con su condición de género. Es lamentable ver que aún no se cuenta con los aspectos logísticos, normativos y administrativos necesarios que garanticen el adecuado desarrollo personal y profesional de las mujeres policías.

Si bien la incorporación de la mujer a las instituciones policiales en países como Perú, Ecuador y Bolivia, obedeció en gran parte a criterios de necesidad organizacional más que a principios de igualdad de oportunidades, todavía es palpable la ausencia de planificación para su inclusión. Las mujeres en la policía buscan incesantemente ser reconocidas profesionalmente, sin que esto signifique el sacrificio de sus derechos e identidad femenina.

4. MUJER Y OPERACIONES DE PAZ EN LA SUBREGIÓN ANDINA

La participación de la región andina en operaciones de paz ha sido activa particularmente a través de los tres países que, por ello, fueron seleccionados para este estudio: Bolivia, Ecuador y Perú. Colombia participa en Sinaí desde el inicio de la misión, pero su inclusión en operaciones bajo mandato de Naciones Unidas ha sido mínima. Esta tendencia cambia a partir de este momento: en abril de 2009, Colombia envió personal policial a Haití y ratificó su disposición en involucrarse más en las operaciones de paz.

El análisis de las implicancias de la Resolución 1325 en nuestros países se enfoca, así, en aquellos países de los cuales puede extraerse una experiencia histórica. En este sentido, Perú, Ecuador y Bolivia envían contingentes militares (y en algunas oportunidades policiales) a diversas partes del mundo donde Naciones Unidas desarrolla acciones en búsqueda de la paz y estabilidad política y social. Entre los tres países mencionados, el primero que tuvo presencia en las operaciones de mantenimiento de paz en Naciones Unidas fue Perú, que participó desde 1958. En segundo lugar se encuentra a Bolivia, que firma en 1997 un memorándum de entendimiento con Naciones Unidas para la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz, e inicia su participación en 1999 enviando un contingente con el nombre de *Pioneros* a la República de Angola. Por su parte, Ecuador envía su primer contingente el año 2003, a través de la firma de un memorándum de entendimiento con Naciones Unidas.

30 República de Perú, *Sentencia TC Reincorporación Cadete Flor Jesús Cahuaya a la Escuela de Oficiales*, (Lima: Tribunal Constitucional, marzo del 2009). República de Perú, *Disposición de reincorporación de la alumna Nidia Vaca Barturén a la Escuela de Suboficiales*, (Chiclayo: Primer Juzgado Civil, 21 de octubre de 2001).

Estos países andinos actualmente mandan contingentes a lugares como Haití (MINUSTAH), Congo (MONUC), Liberia (UNMIL), Sudán (UNMIS) y Costa de Marfil (UNOCI), entre otros. Su presencia es primordialmente militar y responde a los compromisos efectuados por cada gobierno con la Organización de Naciones Unidas.

Tabla N° 7

Contribución de los países andinos a las operaciones de paz de la ONU

	Bolivia	Ecuador	Perú
MINURCAT (Rep. Centroafricana y Chad)	-	2	-
MINUSTAH (Haití)	208	71	207
MONUC (Congo)	209	-	7
UNAMA (Afganistán)	1	-	-
UNAMID (Darfur)	1	-	-
UNFICYP (Chipre)	-	-	2
UNMIT (Timor del Este)	-	1	-
UNMIL (Liberia)	3	3	2
UNMIS (Sudán)	15	17	13
UNOCI (Costa de Marfil)	4	2	3
Total	441	96	233

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

Para optimizar la participación de sus respectivos contingentes, varios países latinoamericanos han creado sus propios centros de instrucción para el personal; entre ellos los países andinos. En el caso de Perú, el *Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ)*, fue fundado en noviembre de 2003 bajo la dependencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es el centro encargado de la instrucción, preparación y entrenamiento de los contingentes peruanos que participarán en operaciones de paz conducidas por la ONU, así como del personal de observadores militares, oficiales de Estado Mayor, entre otros. Típicamente los cursos que dicta son los siguientes: Contingente, Observadores Militares y Estado Mayor, Instructores, Seminarios de Operaciones de Paz y Corresponsales.³¹

En Ecuador existe la *Unidad Escuela de Misiones de Paz Ecuador (UEMPE)*, que depende del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Realiza la fun-

³¹ Ver <http://www.cccfaa.mil.pe/cecopaz/cecopaz.htm>.

ción de instrucción y entrenamiento de las tropas militares que participan en operaciones de paz. Fue creada en noviembre de 2003 y los principales cursos que imparte son: Misiones de Paz, Observadores Militares, Planas Mayores y Ejercicios Regionales de Operaciones de Mantenimiento de Paz. Por su parte, en Bolivia existe un Departamento de Operaciones de Paz (DOPE) dependiente del Ejército. Su centro de entrenamiento se encuentra en el departamento de Santa Cruz y se llama *Comando de Misiones de Paz del Ejército de Bolivia (COMPEBOL)*, creado el 23 de enero de 2007. Este Comando ofrece los módulos de entrenamiento básicos considerados obligatorios por la ONU.

La convocatoria al personal que participa en las misiones de paz, ya sea en calidad de contingente u observadores militares, se desarrolla en cada Comando y en los casos de Perú y Ecuador es dirigida exclusivamente a miembros de las fuerzas armadas. En el caso de Bolivia, la convocatoria emitida por el Comando del Ejército para el personal de contingente, está dirigida a todo el personal de las fuerzas armadas y también a civiles profesionales y técnicos, y a reservistas (civiles que han prestado el servicio militar obligatorio y mujeres que han hecho el servicio premilitar). Es importante mencionar que, en este caso, todas las personas que son parte de los contingentes lo hacen voluntariamente. En cuanto a los observadores militares y la plana mayor, el proceso de selección se realiza sólo entre el personal de las fuerzas armadas en servicio.

Respecto a la participación de policías en misiones de paz, de acuerdo al informe de Naciones Unidas a junio de 2009 sólo hay un policía de Ecuador participando en Timor del Este. Se sabe que en Bolivia hubo un único contingente de policías que participó en el año 1999; lamentablemente no se tienen mayores datos en cuanto al lugar donde fue desplegado, la cantidad, los grados que tenían y la forma de su reclutamiento.³²

Tabla Nº 8

Número de contingente, observadores y policías en operaciones de paz

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

País	Contingente	Observadores	Policías	Total
Bolivia	410	31	-	441
Ecuador	72	23	1	96
Perú	211	22	-	233

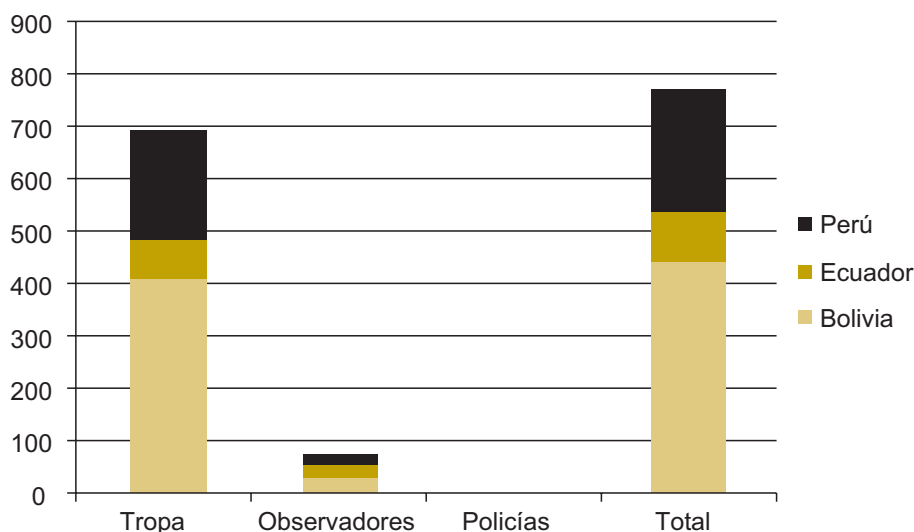
El año 2000 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba la *Resolución 1325* en la que se plantea tres objetivos principales:

1) Mayor participación de las mujeres en los puestos de toma de decisión, en instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, gestión y solución de los conflictos.

³² Rosario Pérez Ponce, *La mujer en las Fuerzas Armadas y la Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz. El caso de Bolivia*, 36.

Gráfico N° 3

Tropa, observadores militares y policías desplegados por los países andinos, 2009



Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and Figures*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

2) Mayor participación de las mujeres en los niveles de adopción de decisiones en materia de solución de conflictos y procesos de paz, o en misiones de buenos oficios en nombre del Secretario General, para lo cual se requería que los Estados propongan nombres de candidatas.

3) Incorporación de las mujeres en las operaciones de paz en el terreno, como observadores militares, policía civil y personal dedicado a los derechos humanos y tareas humanitarias, así como en la adopción de medidas de mantenimiento y consolidación de la paz.

Sin duda fue una resolución pionera a nivel internacional, con el fin de abrir espacios de equidad de género e igualdad de oportunidades para las mujeres en temas sensibles, como es la seguridad y el mantenimiento de la paz. Todo esto con el propósito de reivindicar la posición de las mujeres no sólo en su calidad de víctimas, sino de protagonistas de los procesos de búsqueda de paz y su mantenimiento.

Tras nueve años de la Resolución 1325, las estadísticas de Naciones Unidas sobre género no son alentadoras. En el año 2006, en las 19 misiones de paz implementadas por Naciones Unidas en todo el mundo, sólo había 1,8% de participación femenina de un total de 66.790 efectivos desplegados, entre contingente, observadores y personal de planta. Tres años más tarde, en junio de 2009, el porcentaje presenta un leve aumento, con 2,9% de participación de mujeres en el total de operaciones de paz desplegadas.³³ Estos datos no hacen más que reflejar la falta de políticas coordinadas tanto al interior de Naciones Unidas, como entre el organismo internacional y los países que lo conforman. Un porcentaje tan mínimo de participación de

33 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Facts and figures: Gender statistics*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/gend.html>.

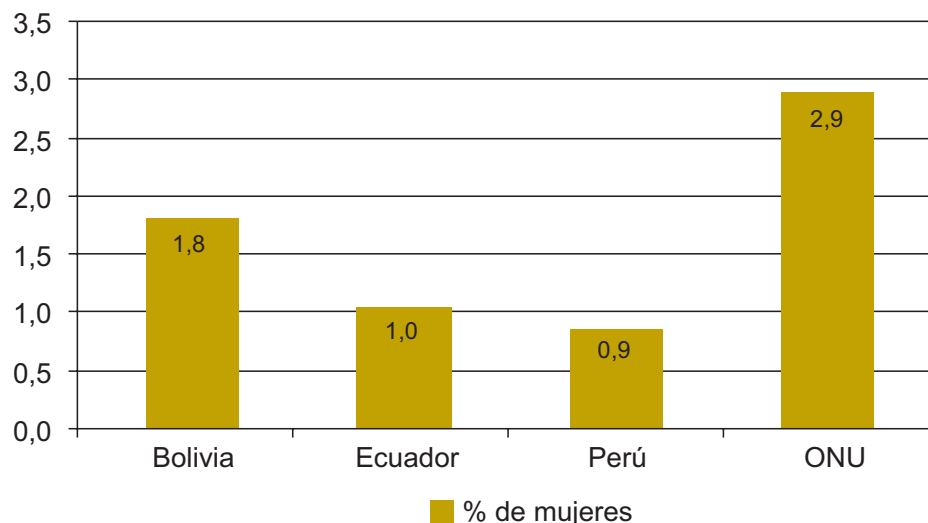
mujeres en operaciones de paz, representa la prueba clara de que el tema de exclusión y falta de equidad sigue latente y con fuerza en los temas que atañen a la seguridad y a la toma de decisiones.

En el caso de los países de la región andina que participan de las misiones de paz, la situación no presenta cambios favorables en relación a la inclusión de mujeres. De acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Defensa de Perú,³⁴ el número de mujeres que participaban en misiones de paz en el año 2008 eran dos, en calidad de observadores militares. Esto representaba el 0,82% del total de efectivos desplegados. Sin embargo, en este país continúa vigente la propuesta de enviar un contingente militar exclusivamente femenino a Haití, que cumpliría labores humanitarias, trabajos de ingeniería y actividades administrativas.³⁵ Esta propuesta, pionera en Latinoamérica, promete ser una experiencia importante en materia de género y medición de capacidades de mujeres en labores de mantenimiento de paz.

Gráfico N° 4

Participación de mujeres y de la ONU en las operaciones de paz, 2009

Fuentes: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Proyecto: La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz*, (Buenos Aires: RESDAL, 2007-2009) y Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, *Gender Statistics*, (New York: DPKO, junio de 2009), <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.



En Ecuador, los datos revelan que desde el año 2004 hasta el 2008, han salido en misión 705 militares varones, y sólo dos mujeres a la República de Haití, ambas en su calidad de oficiales médicos especialistas. En porcentajes para el 2008, de los 91 efectivos de Ecuador desplegados en operaciones de paz en ese año, sólo el 1,09% (una mujer) correspondía al personal femenino.³⁶ En el caso boliviano, la cantidad de mujeres que

³⁴ Ministerio de Defensa de Perú.

³⁵ DPA, "Enviará Perú contingente militar femenino a Haití", *Diario Milenio*, 27 de agosto de 2008.

³⁶ Unidad Escuela Misiones de Paz "Ecuador", *Estadísticas de personal en misiones de paz*, (Quito: UEM-PE, 2008), http://www.uempe.mil.ec/estadisticas_generales.html.

participan en misiones de paz ha ido en aumento con los años. Si en el año 2001 sólo fueron enviadas tres mujeres (entre personal de contingente y observadores militares), en el año 2008 su número había ascendido a catorce. No obstante, en el año 2009 la participación femenina se redujo a ocho. A pesar de que la participación de Bolivia es relativamente mayor en comparación a los otros dos países, es demasiado baja para afirmar que la participación de mujeres hoy en día, es parte de un proceso emergente en materia de seguridad.

Pese a la baja participación de mujeres en las operaciones de paz, la percepción que tienen aquellas que participaron de esta experiencia, en su mayoría es positiva, ya que afirman haber adquirido destrezas importantes que les permiten insertarse de manera más directa a temas de mantenimiento de la paz. De hecho, uno de los trabajos realizados por las mujeres en el terreno de las operaciones, es la *recolección de información y la realización de entrevistas a la población*. Esto permite una mejor aproximación a los sectores más vulnerables del conflicto, que son mujeres, niños y ancianos, sectores que generalmente tienen más empatía con las mujeres militares que con los hombres.

A pesar de estas ventajas comparativas de las mujeres respecto de los hombres que prestan servicios en misiones de paz, el bajo porcentaje de mujeres que existe en terreno, es diametralmente opuesto al número de personas vulnerables en los conflictos armados, que de acuerdo a Naciones Unidas deberían ser los principales receptores de la ayuda brindada.

Por otra parte, para las mujeres militares, participar de este tipo de misiones representa una alternativa profesional, que en muchos casos, no fue encontrada al interior de su institución en su propio país. De acuerdo a entrevistas realizadas, las mujeres oficiales que participaron de alguna misión de paz, ven esta experiencia con mucha satisfacción y reconocen que, a pesar de que no representa mucho para el puntaje de ascenso en su carrera militar, significa la adopción de una nueva destreza profesional que puede tener impacto real en el tipo de misiones en el que participan.

La parte negativa de la experiencia de mujeres que participan en operaciones de paz, es la persistencia, en algunos casos, de comportamientos machistas entre los oficiales varones, esto principalmente ligado a la existencia de culturas diferentes en la conformación de las misiones. De acuerdo a una oficial que participó en una misión en el Congo, “*En el caso de los musulmanes por religión y por cultura la mujer no puede ocupar cargos muy importantes, la mujer siempre está relegada a un segundo plano. En el momento que tú llegas a un equipo donde la mayor parte es musulmán, sientes el rechazo*”.³⁷

37 Entrevista a una Oficial Mujer el 4/11/2008 en Rosario Pérez Ponce, *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las operaciones de paz, El caso de Bolivia*, 38.

Por otra parte, se encuentran las denuncias de acoso sexual, tema de preocupación para Naciones Unidas, por el elevado número de denuncias recogidas en los últimos años. Todo esto se convierte en un reto para las mujeres, que tienen que adaptarse a formas de vida diferentes, en condiciones muchas veces adversas por su condición de género, sin que esto signifique abandonar la defensa de sus derechos a la igualdad de condiciones y oportunidades. Ello a pesar de que Naciones Unidas está, poco a poco, tomando medidas al respecto, implementando *secciones de género* al interior de las operaciones, lo que garantiza la posibilidad de denuncia ante cualquier acto discriminatorio y atentatorio a los derechos de las mujeres.

5. LA SUBREGIÓN ANDINA FRENTE A LA RESOLUCIÓN 1325

La Resolución 1325 de Naciones Unidas es un impulso sustancial para la toma de decisiones en el ámbito de mujer, paz y seguridad. Temas como el papel de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos, y su participación en pie de igualdad en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad,³⁸ vienen a ser ámbitos de trabajo no sólo de la ONU, sino también de todos los países adscritos, que consideren el tema de equidad de género como factor principal para la democratización de sus instituciones.

Una vez aprobada la Resolución, la forma más práctica de implementarla fue a través de un *Plan de Acción* que fuera capaz, al interior de Naciones Unidas, de lograr una participación efectiva de mujeres en todos los ámbitos relacionados a la seguridad. El *Plan de Acción 2005-2007* fue una primera experiencia, cuya evaluación (a pesar de mostrar resultados positivos en los ámbitos de protección de los derechos de las mujeres y niñas, y prevención de la violencia de género), evidenció serias deficiencias en temas de coordinación, financiación y capacidad institucional de supervisión y rendición de cuentas.³⁹ Este reporte condujo al diseño de un nuevo *Plan de Acción 2008-2009*, cuyo objetivo fue subsanar los errores cometidos y buscar mejores resultados en áreas de prevención, participación, protección, socorro y recuperación de aspectos normativos. Para

38 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1325, 31 de octubre de 2000.

39 Consejo de Seguridad, *Report of the Secretary-General on women and peace and security*, S/2007/567, (New York: ONU 12 de septiembre de 2007).

esto se estructuró un plan basado en un trabajo coordinado apoyado en alianzas y redes de contacto, que pudieran dar lugar a resultados medibles, verificables y sujetos a rendición de cuentas. Para que el plan funcionara, se recomendó a todos los países miembros elaborar sus respectivos planes de acción nacionales con el objetivo de impulsar la aplicación de la Resolución 1325.

Varios países cumplieron la recomendación y elaboraron sus propios planes de acción en el tema de *mujer, paz y seguridad*, tal es el caso de Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Suecia, Canadá, Suiza, Austria, España, Finlandia, Filipinas, Holanda e Islandia. En América Latina, dos países han estado trabajando en los últimos meses sus respectivos planes de acción, Chile y Argentina, convirtiéndose con esto, en países precursores de la temática de mujer y seguridad en la región.

La subregión andina muestra serios rezagos en la implementación de políticas dirigidas a una mayor participación de las mujeres en el tema de paz y seguridad. La realidad es que no existen políticas de gobierno sobre el tema, y mucho menos políticas de Estado, lo que dificulta el trabajo de debate, discusión y análisis político y social. La causa de esta situación se debe, entre otras, al desarrollo que los sectores de defensa y seguridad han tenido durante el proceso democrático, y cómo ello ha estado relacionado con el poder político. En general, las reformas al sector defensa y seguridad en América Latina, son resultado de las transiciones políticas hacia la democracia.

En países donde el proceso de democratización de las instituciones no incluyó a las fuerzas armadas y la policía, y donde no hubo procesos de reforma y modernización sostenibles en el tiempo, es muy difícil hablar de equidad de género y de seguridad. Peor aún, en países donde la falta de modernización es producto de un proceso político y social constantemente convulsionado, que impide cualquier intento de reconfiguración democrática de las instituciones de defensa y seguridad, como en el caso de Ecuador y Bolivia.

Por otra parte, la necesidad de enviar efectivos a las operaciones de paz, es aún tema de debate al interior de los parlamentos de la subregión. En el caso de Bolivia, uno de los temas de debate del Congreso, en el momento de aceptar la salida de tropas al exterior, es el desacuerdo sobre la misión que realizan los efectivos y el verdadero impacto que generan en la construcción de paz en otros países. En este sentido, el debate está concentrado en la necesidad o no de participar como país en las misiones de paz, soslayando la pertinencia o no, de contar con más mujeres en dichas misiones.

Bajo esta perspectiva, la apertura del debate político y social sobre la Resolución 1325 y la elaboración de un Plan de Acción en los países de la subregión andina, no puede darse sin que antes exista una política pública de equidad de género que incluya, entre otros sectores, al sector defensa y seguridad. Sólo cuando esto se dé, estarán en debate temas importantes, como ver cuál es el aporte del personal femenino en los ámbitos de defensa, seguridad y las operaciones de paz (teniendo en cuenta las nuevas necesidades del sector); y cómo la incorporación de mujeres a estos ámbitos, ayuda a profundizar el enfoque de equidad de género en el respectivo país. Todo esto teniendo en cuenta que el panorama a nivel de Naciones Unidas sobre la temática de mujer, paz y seguridad, es aún incipiente, tanto en número como en funciones.⁴⁰

La subregión andina aún necesita transitar por la *elaboración de una política pública de equidad de género que incluya al sector defensa y seguridad*. Esto debe darse con la participación de diversos actores políticos y sociales, que debatan la importancia de trabajar temas de equidad, no sólo desde una perspectiva de simple inclusión, sino desde aquella que reconoce derechos y busca aplicarlos. Los planes de acción serán entonces resultados lógicos de un *compromiso intergencial*, que bajo el principio de una efectiva participación de los contingentes enviados a las misiones de paz, busquen el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en los ámbitos de defensa y seguridad, y mejor participación de ellas en las misiones encomendadas.

La conclusión de este proceso logrará cubrir los dos grandes objetivos expuestos en la Resolución 1325: conseguir una participación plena y equitativa de las mujeres en todas las iniciativas de paz y seguridad, y la transversalización de las cuestiones de género. Lo cual paralelamente implicará, en cada país, el salto sustancial a la modernización de sus respectivos ámbitos de defensa y seguridad.

40 La participación de mujeres en operaciones de paz a nivel ONU es del 2,9% para junio 2009, una gran parte de ellas realiza servicios de salud y trabajos administrativos.

6. CONCLUSIONES

La situación de la mujer en los países de la región andina, específicamente en Perú, Ecuador y Bolivia, dista mucho de ser óptima. Esto a pesar de los avances logrados en temas de género a partir de la década de los noventa. Actualmente las mujeres están subrepresentadas en los ámbitos económicos, sociales y políticos. La asignación cultural y arbitraria de tareas que se fija a las mujeres, repercute visiblemente en su participación porcentual en espacios laborales, que van desde una pequeña empresa hasta los propios parlamentos.

Esta asignación de roles femeninos y masculinos, encuentra una de sus máximas expresiones en las instituciones de la fuerza pública, llámese fuerzas armadas o policía. Ambas instituciones se caracterizan por mantener una doctrina conservadora, reticente al cambio, una estructura jerárquica fuerte y un espíritu de cuerpo que enaltece los valores masculinos de fuerza y temperamento. En este escenario, se da la incorporación de mujeres a los institutos militares y policiales, producto de varias causas: tendencias mundiales, espíritu democratizador, necesidades funcionales, modernización de estructuras, o simplemente decisiones políticas y administrativas.

En el caso de la incorporación de mujeres a las fuerzas armadas y la policía en la subregión andina, los datos muestran que en el caso de los suboficiales, ésta se da a partir de la década de los cincuenta, cuando se incorpora a mujeres a las fuerzas armadas, destinadas en su mayoría a puestos administrativos o -en el caso de la policía- a lugares de protección a mujeres y niños. Es recién a fines de los '70 (en Bolivia), y los '90 en Perú y Ecuador, cuando se abren por primera vez, las puertas de los institutos militares a mujeres que quieren seguir la carrera militar dentro del cuerpo comando, lo cual se convierte en un hito no sólo para las instituciones militares, sino también para las propias mujeres en la búsqueda constante de equidad de género e igualdad de oportunidades. En el caso de las policías, la apertura a nivel de suboficialidad en estos tres países, se da entre las décadas de los '50 y '70, y a nivel de oficialidad, desde la década de los '70 hasta los '90.

A pesar que la incorporación de las mujeres actualmente se da en todos los institutos militares -a excepción de la Fuerza Naval en Bolivia-, y todas las policías, los procesos de inclusión en su mayoría no han respondido a políticas públicas planificadas y estructuradas desde el poder ejecutivo y los parlamentos, posiblemente con la única salvedad del caso peruano (que sí tuvo una ley que dispone el acceso de las mujeres a las

fuerzas armadas, en calidad de oficiales y suboficiales, además de contar con marcos normativos que garantizan algunos derechos de las mujeres militares y policiales en ejercicio de sus funciones). En los otros dos casos, sólo se observa una suma de disposiciones, directivas, proyectos, planes o simples convocatorias, que no reflejan un debate político-institucional, que garantice una incorporación sostenible en el tiempo.

Los porcentajes de participación femenina en las fuerzas armadas de los tres países, reflejan el aún incipiente proceso de incorporación de mujeres a instituciones como éstas. En el mejor de los casos, el porcentaje llega a 5,6% (Perú) y en el peor a 1,1% (Ecuador). Respecto a las policías, los porcentajes son mayores: 10,6% en Perú, 8,7% en Ecuador, y 10,5% en Bolivia. Esto no sería en sí un problema, si no existieran condiciones adversas al proceso de formación y ascensos de las mujeres militares. Sin embargo, se ha podido constatar a través de las propias instituciones, que existen restricciones en el acceso a la especialización en la carrera militar (lo cual es llamado en las fuerzas armadas la *elección de armas*), que en los casos de Ecuador y Perú resultan sumamente limitantes para que las oficiales puedan acceder luego a puestos de comando.

Otra forma de discriminación identificada, es el limitado acceso de las mujeres a cursos de alto rendimiento físico, lo que en el caso de Bolivia ha hecho que varias generaciones femeninas de oficiales se resignen a perder puntos valiosos en su carrera profesional (que posteriormente deben ser sumados para obtener grados jerárquicos). Por su parte, las mujeres policías en los tres países se capacitan en las mismas condiciones que los hombres, pero son destinadas a ámbitos concretos de trabajo (un poco dentro de lo que se llamaría la línea de *asignación prefijada de roles*), que dentro de la perspectiva de una mujer militar o policía representa una frustración profesional.

Lo visible del proceso de incorporación, en todos los casos, es que las medidas de adecuación, ya sean normativas, logísticas y administrativas, han sido producto de la necesidad temporal de las mujeres militares o policiales, pensadas exclusivamente por oficiales varones y no por equipos de asesoramiento en temas de género, que podrían prestar mayor atención a detalles, que sin duda colaborarían a mejorar las condiciones de habitabilidad y formación de las mujeres miembros de la institución.

Dados los porcentajes de participación en la oficialidad de mujeres militares y policías, es muy difícil pensar actualmente en reformas salidas de la propia institución, ya que el margen de maniobra de las protagonistas es sumamente limitado. En este escenario, lo factible es que las

reformas hacia una mayor participación femenina con derechos, surja de los ámbitos políticos y sociales, en búsqueda no sólo de mayor equidad y democracia, sino también de una reforma y modernización de las instituciones de la fuerza pública, procesos en algunos casos pendientes desde las transiciones democráticas.

Finalmente, no pueden obviarse en el ámbito de la discriminación y necesidad de reafirmación de derechos, las denuncias y los casos de acoso y violencia sexual que están presentes en todas las instituciones de los tres países. Lo que de alguna manera refleja el trabajo pendiente, en temas no sólo de mayor participación femenina sino de formación y capacitación de los oficiales y suboficiales varones que son parte de la institución. Cualquier proceso de inclusión necesita un *cambio cultural* de ida y vuelta: que las puertas de los institutos se abran, no necesariamente implica una apertura de la cultura institucional.

En relación a la mujer y su participación en operaciones de paz en la subregión andina, ésta se corresponde con la baja participación de mujeres en las fuerzas armadas en los tres países de estudio. En el año 2009, la participación de mujeres en operaciones de paz en Perú era de 0,9%, en Ecuador de 1% y en Bolivia de 1,8%, porcentajes mínimos que no hacen más que mostrar que el tema de mujer, paz y seguridad impulsada por la Resolución 1325, todavía no es asumida por los gobiernos ni las instituciones militares de estos países. Esto representa también es un problema a nivel de Naciones Unidas, ya que de acuerdo a sus propios datos, en junio de 2009, sólo existía una participación femenina en misiones de paz de 2,9%, dato preocupante si se toma en cuenta que han transcurrido nueve años de la firma de la Resolución 1325.

Las mujeres que participaron en misiones de paz la describen como una enriquecedora experiencia en su carrera profesional, pues la ven como un ámbito en el que pueden desplegar sus habilidades militares y femeninas logrando efectos en el terreno en el que operan. Esto a pesar de existir factores de discriminación, ligados principalmente a la coexistencia de culturas diferentes en las misiones y a la presencia de denuncias de acoso y violencia sexual, que la ONU trata de contener con el emplazamiento de Secciones de Género en todas las operaciones de paz.

A pesar que el Plan de Acción de Naciones Unidas 2008-2009 sobre la Resolución 1325, recomienda a todos los países miembros la elaboración de planes de acción nacionales para impulsar el tema de mujer, paz y seguridad, lamentablemente hoy en día los países de la subregión andina, en mayor y menor escala, aún no han desarrollado debates políticos y sociales tendientes a mejorar la incorporación de las mujeres a las instituciones de la fuerza pública, proceso que daría lugar a la formulación de políticas

públicas que promuevan la equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres, tanto en fuerzas armadas como en la policía. En los países de la subregión, todavía existen debates políticos sobre la pertinencia o no del envío de misiones de paz a otros países (tal es el caso particular de Bolivia), lo que deja pendiente el debate de una mayor y mejor participación de mujeres en dichas misiones. En definitiva, sólo la formulación de políticas públicas tendientes a la incorporación de mujeres en igualdad de condiciones a las instituciones de fuerza pública, puede dar por resultado un plan de acción, que sea viable coherente y sostenible en el tiempo.

A large, light-colored, stylized letter 'A' watermark is centered on the page, extending from the top to the bottom. The letter has a classic, slightly serifed appearance with a wide base and a sharp peak.

ANEXOS



NACIONES UNIDAS

Consejo de Seguridad

S/RES/1325 (2000)

Distr. general 31 de
octubre de 2000 Español
Original: inglés

RESOLUCIÓN 1325 (2000)

■ APROBADA POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD EN SU SESIÓN 4213^a, CELEBRADA EL 31 DE OCTUBRE DE 2000

El Consejo de Seguridad,

Recordando sus resoluciones 1261 (1999), de 25 de agosto de 1999, 1265 (1999), de 17 de septiembre de 1999, 1296 (2000), de 19 de abril de 2000, y 1314 (2000), de 11 de agosto de 2000, así como las declaraciones pertinentes de su Presidente, y *recordando también* la declaración formulada a la prensa por su Presidente con motivo del Día de las Naciones Unidas de los Derechos de la Mujer y la Paz Internacional (Día Internacional de la Mujer), el 8 de marzo de 2000 (SC/6816),

Recordando también los compromisos enunciados en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (A/52/231), así como los contenidos en el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (A/S-23/10/Rev.1), especialmente los relativos a la mujer y los conflictos armados,

Teniendo presentes los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad, en virtud de la Carta, de mantener la paz y la seguridad internacionales,

Expresando preocupación por el hecho de que los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados, y *reconociendo* los efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas,

Reafirmando el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y *subrayando* la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos,

Reafirmando también la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos que protejan los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos y después de ellos,

Recalcando la necesidad de que todas las partes velen porque en los programas de remoción de minas e información sobre el peligro de las minas se tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas,

Reconociendo la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y, a ese respecto, *tomando nota* de la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (S/2000/693),

Reconociendo también la importancia de la recomendación, contenida en la declaración hecha a la prensa por su Presidente el 8 de marzo de 2000, de que se imparta a todo el personal de mantenimiento de la paz adiestramiento especializado sobre la protección, las necesidades especiales y los derechos humanos de las mujeres y los niños en las situaciones de conflicto,

Reconociendo que la comprensión de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales,

Tomando nota de la necesidad de consolidar los datos acerca del efecto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas,

1 Insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos;

2 Alienta al Secretario General a que ejecute su plan de acción estratégico (A/49/587) en el que se pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz;

3 Insta al Secretario General a que nombre a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre y, a ese respecto, *pide* a los Estados Miembros que presenten al Secretario General candidatas para que se las incluya en una lista centralizada que se actualice periódicamente;

4 Insta también al Secretario General a que trate de ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias;

5 Expresa su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e *insta* al Secretario General a que vele por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género;

6 Pide al Secretario General que proporcione a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, *invita* a los Estados Miembros a que incorporen esos elementos, así como el adiestramiento con miras a la concienciación respecto del VIH/SIDA, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y *pide además* al Secretario General que vele por que el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz reciba un adiestramiento análogo;

7 Insta a los Estados Miembros a que aumenten su apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a las actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género, incluidas las que llevan a cabo los fondos y programas pertinentes, entre otros el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otros órganos pertinentes;

8 Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas:

- a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos;
- b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz;
- c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial;

9 Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, en particular las obligaciones correspondientes en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos Facultativos de 25 de mayo de 2000, y a que tengan presentes las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;

10 Insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado;

11 Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, *destaca* la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía;

12 Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y a que tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, incluso en el diseño de los campamentos y asentamientos, y recuerda sus resoluciones 1208 (1998), de 19 de noviembre de 1998, y 1296 (2000), de 19 de abril de 2000;

13 Alienta a todos los que participen en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración a que tengan presentes las necesidades distintas de los excombatientes según sean del género femenino o masculino y tengan en cuenta las necesidades de sus familiares a cargo;

14 Reafirma que, cada vez que se adopten medidas en virtud del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, está dispuesto a tener presente el efecto que podrían tener sobre la población civil, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, a fin de considerar la posibilidad de hacer las excepciones humanitarias del caso;

15 Expresa su disposición a velar por que en las misiones del Consejo de Seguridad se tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer, incluso celebrando consultas con los grupos locales e internacionales de mujeres;

16 Invita al Secretario General a hacer un estudio sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos, y le *invita también* a presentar un informe al Consejo de Seguridad sobre los resultados de ese estudio y a poner éstos a disposición de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas;

17 Pide al Secretario General que, según proceda, indique en sus informes al Consejo de Seguridad los progresos realizados en la incorporación de las cuestiones de género en todas las misiones de mantenimiento de la paz y todos los demás aspectos relacionados con las mujeres y las niñas;

18 Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión.



NACIONES UNIDAS

Consejo de Seguridad

RESOLUCIÓN 1820 (2008)

S/RES/1820 (2008)

Distr. general
19 de junio de 2008
Español
Original: inglés

■ APROBADA POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD EN SU 5916ª SESIÓN, CELEBRADA EL 19 DE JUNIO DE 2008

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando su compromiso respecto de la aplicación cabal y permanente de las resoluciones 1325 (2000), 1612 (2005) y 1674 (2006) y recordando las declaraciones de su Presidencia de 31 de octubre de 2001 (S/PRST/2001/31), 31 de octubre de 2002 (S/PRST/2002/32), 28 de octubre de 2004 (S/PRST/2004/40), 27 de octubre de 2005 (S/PRST/2005/52), 8 de noviembre de 2006 (S/PRST/2006/42), 7 de marzo de 2007 (S/PRST/2007/5) y 24 de octubre de 2007 (S/PRST/2007/40),

Guiándose por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

Reafirmando también la determinación expresada en el Documento Final de la Cumbre 2005 de eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, entre otros medios, poniendo fin a la impunidad y asegurando la protección de la población civil, en particular de las mujeres y niñas, en los conflictos armados y después de éstos, de conformidad con las obligaciones que imponen a los Estados el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos,

Recordando los compromisos enunciados en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (A/52/231), así como los contenidos en el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (A/S-23/10/Rev.1), especialmente los relativos a la violencia sexual y a las mujeres en situaciones de conflicto armado,

Reafirmando también las obligaciones de los Estados partes en la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo, e *instando* a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificarlos o de adherirse a ellos,

Observando que los civiles constituyen la gran mayoría de las personas afectadas negativamente por los conflictos armados, que las mujeres y las niñas son especialmente objeto de actos de violencia sexual, incluso como táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico, y que la violencia sexual utilizada de esta manera puede en algunos casos persistir después de la cesación de las hostilidades.

Recordando su condena en los términos más enérgicos de toda violencia sexual y otro tipo de violencia contra los civiles en los conflictos armados, en particular contra mujeres y niños,

Reiterando su profunda preocupación por el hecho de que, a pesar de su repetida condena de la violencia contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto armado, incluida la violencia sexual en situaciones de conflicto armado, y no obstante sus llamamientos dirigidos a todas las partes en los conflictos armados para que desistan de esos actos con efecto inmediato, tales actos siguen ocurriendo y en algunas situaciones se han vuelto sistemáticos y generalizados y han alcanzado un grado alarmante de brutalidad,

Recordando la inclusión de una serie de delitos de violencia sexual en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en los estatutos de los tribunales penales internacionales especiales,

Reafirmando el importante papel de la mujer en la prevención y solución de conflictos y en la consolidación de la paz, y *subrayando* la importancia de que participe en pie de igualdad e intervenga plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, así como la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en la prevención y solución de conflictos,

Profundamente preocupado también por los obstáculos y desafíos persistentes que dificultan la participación y la plena intervención de la mujer en la prevención y resolución de conflictos como resultado de la violencia, la intimidación y la discriminación, que menoscaban la capacidad y la legitimidad de la mujer para participar en la vida pública después de los conflictos, y reconociendo los efectos negativos que ello causa en la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas, en particular la consolidación de la paz después de los conflictos.

Reconociendo que es responsabilidad primordial de los Estados respetar y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos y de todas las personas que se encuentran en su territorio, de conformidad con el derecho internacional pertinente,

Reafirmando que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles afectados,

Acogiendo con beneplácito la coordinación de las iniciativas dentro del sistema de las Naciones Unidas, principalmente la iniciativa interinstitucional “Las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos”, para concienciar sobre la violencia sexual durante los conflictos armados y después de ellos y, en última instancia, para ponerle fin,

1. *Destaca* que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, *afirma* en ese sentido que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y *expresa su disposición*, cuando se consideran situaciones sometidas a su examen, a adoptar, cuando sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática;

2. *Exige* que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato;

3. *Exige* que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, lo que podría incluir, entre otras cosas, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar y el cumplimiento del principio de responsabilidad del mando, el adiestramiento de las tropas bajo la prohibición categórica de todas las formas de violencia sexual contra los

civiles, la refutación de mitos que alimenten la violencia sexual, la verificación de antecedentes de las fuerzas armadas y de seguridad para tener en cuenta su historial de violaciones y otras formas de violencia sexual y la evacuación hacia un lugar seguro de las mujeres y los niños que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual, y *pide* al Secretario General que, cuando proceda, aliente el diálogo entre funcionarios apropiados de las Naciones Unidas y las partes en conflicto a fin de hacer frente a esta cuestión en el contexto más amplio de la solución de los conflictos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las opiniones expresadas por las mujeres de las comunidades locales afectadas;

4. *Señala* que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio, *destaca la necesidad* de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos, *hace un llamamiento* a los Estados Miembros para que cumplan con su obligación de enjuiciar a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, disfruten en pie de igualdad de la protección de la ley y del acceso a la justicia, y *subraya* la importancia de poner fin a la impunidad por esos actos como parte de un enfoque amplio para alcanzar la paz sostenible, la justicia, la verdad y la reconciliación nacional;

5. *Afirma* su intención, cuando establezca y renueve regímenes de sanciones dirigidos específicamente a un Estado, de tener en cuenta si procede aplicar medidas selectivas y graduales contra las partes en situaciones de conflicto armado para los que cometan violaciones y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado;

6. *Pide* al Secretario General que, en consulta con el Consejo de Seguridad, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo y los Estados pertinentes, según proceda, elabore y ponga en práctica programas apropiados de capacitación para todo el personal humanitario y de mantenimiento de la paz desplegado por las Naciones Unidas en el contexto de misiones establecidas por el Consejo para ayudarlo a prevenir y reconocer mejor la violencia sexual y otras formas de violencia contra los civiles y responder a ellas;

7. *Pide* al Secretario General que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, e *insta* a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten medidas preventivas apropiadas, incluso mediante la concienciación antes del despliegue y en el teatro de operaciones, así como otras medidas para garantizar una rendición de cuentas cabal en los casos de conducta de ese tipo que involucren a su personal;

8. *Alienta* a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que, en consulta con el Secretario General, estudien las medidas que podrían adoptar para aumentar la concienciación y la capacidad de respuesta de su personal que participa en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para proteger a los civiles, incluidos las mujeres y los niños, e impedir la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en los conflictos y las situaciones posteriores a éstos, y a que, siempre que sea posible, desplieguen un porcentaje más alto de mujeres en las fuerzas de policía o de mantenimiento de la paz;

9. *Pide* al Secretario General que elabore directrices y estrategias eficaces para aumentar la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pertinentes, en consonancia con sus mandatos, de proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, y que incluya sistemáticamente en sus informes escritos al Consejo sobre las situaciones de conflicto sus observaciones en cuanto a la protección de las mujeres y las niñas y sus recomendaciones al respecto;

10. *Pide* al Secretario General y a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, entre otras cosas, que en consulta con las mujeres y las organizaciones dirigidas por mujeres, y según resulte apropiado, elaboren mecanismos eficaces para proteger de la violencia, en particular de la violencia sexual, a las mujeres y las niñas en los campamentos de refugiados y desplazados internos administrados por las Naciones Unidas, así como en todos los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y en los esfuerzos de reforma de la justicia y del sector de seguridad que reciben asistencia de las Naciones Unidas;

11. *Destaca* la importante función que puede desempeñar la Comisión de Consolidación de la Paz si incluye en su labor de asesoramiento y sus recomendaciones sobre las estrategias de consolidación de la paz después de los conflictos, cuando proceda, maneras de abordar la violencia sexual cometida en el transcurso de un conflicto armado y posteriormente, y al asegurar la consulta y la representación efectiva de mujeres de la sociedad civil en sus configuraciones específicas para los países, como parte de su enfoque más amplio de las cuestiones de género;

12. *Insta* al Secretario General y a sus Enviados Especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos, y alienta a todas las partes en esas conversaciones a que faciliten la plena participación de la mujer en pie de igualdad en los niveles decisorios;

13. *Insta* a todas las partes interesadas, incluidos los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las instituciones financieras a que apoyen el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales, en particular de los sistemas judiciales y de salud, y las redes locales de la sociedad civil para que presten asistencia sostenible a las víctimas de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y situaciones posteriores;

14. *Insta* a los órganos regionales y subregionales apropiados en particular a que examinen la posibilidad de elaborar y aplicar políticas y realizar actividades y tareas de promoción en beneficio de las mujeres y las niñas afectadas por la violencia sexual en los conflictos armados;

15. *Pide también* al Secretario General que le presente un informe a más tardar el 30 de junio de 2009 sobre la aplicación de la presente resolución, en el contexto de las situaciones que se hallan sometidas al examen del Consejo, utilizando información proporcionada por las fuentes disponibles de las Naciones Unidas, en particular los equipos en los países, las operaciones de mantenimiento de la paz y otros funcionarios de las Naciones Unidas, que incluiría, entre otras cosas, información sobre las situaciones de conflicto armado en que se ha empleado en forma sistemática o generalizada la violencia sexual contra los civiles; un análisis de la prevalencia y las tendencias de la violencia sexual en las situaciones de conflicto armado; propuestas de estrategias para reducir al mínimo la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a esa clase de violencia; parámetros de referencia para medir los progresos conseguidos en la labor de prevenir y hacer frente a la violencia sexual; aportaciones apropiadas de los asociados de las Naciones Unidas encargados de la ejecución sobre el terreno; información sobre sus planes para facilitar la reunión de información oportuna, objetiva, precisa y fiable sobre el uso de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado, en particular mejorando la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno y en la Sede; e información sobre las medidas adoptadas por las partes en los conflictos armados para cumplir las responsabilidades enunciadas en esta resolución, en particular poniendo fin inmediata y completamente a todos los actos de violencia sexual y adoptando medidas adecuadas para proteger a las mujeres y las niñas de todas las formas de violencia sexual;

16. *Decide* seguir ocupándose activamente de la cuestión.

LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE GÉNERO

Fecha	Materia
ARGENTINA	
23/09/1947	Ley N° 13.010 de Voto Femenino.
12/07/1956	Ley N° 11.595 que aprueba el Convenio sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor.
29/05/1973	Ley N° 20.392 sobre la prohibición de establecer diferencias entre el trabajo femenino y masculino.
29/11/1991	Ley N° 24.012 sobre Cupo Femenino.
13/08/1992	Decreto Nacional N° 1.426/92 sobre la Creación del Consejo Nacional de la Mujer.
23/11/1993	Decreto Nacional N° 2.385/93 sobre la Incorporación de la figura del acoso sexual al régimen jurídico básico de la función pública.
23/03/1995	Ley N° 24.465 sobre el Régimen de Contrato de Trabajo.
08/03/1996	Decreto Nacional N° 235/96 que reglamenta la Ley N° 24.417 sobre Protección contra la violencia familiar.
01/04/1996	Ley N° 24.632 aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem Do Para.
14/01/1997	Decreto N° 18/97 sobre Política Penitenciaria Argentina: Arts. 66 y 67 a favor de la madre con hijos lactantes, menores de cuatro años y en gestación.
05/03/1997	Ley N° 24.784 Declara al año 1997 "Año del cincuentenario de la Consagración de los Derechos Políticos de la Mujer".
31/03/1997	Ley N° 24.785 sobre la Institución del Día Nacional de los Derechos Políticos de la Mujer.
22/05/1997	Ley N° 24.821 sobre Institución del Día de la Mujer Destacada.
19/12/1997	Decreto Nacional N° 1.363/97 sobre Igualdad de trato entre Agentes de la Administración Pública Nacional.
09/03/1998	Decreto Nacional N° 254/98 sobre el Plan para la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral.
22 /09/1998	Ley N° 25.013 sobre Introducción de la Figura de Despido Discriminatorio por Razón de Raza, Sexo o Religión.
07/05/1999	Ley N° 25.087 Modificatoria del Código Penal: Título III del Libro Segundo: Delitos Contra la integridad sexual.
29/05/2000	Ley N° 25.250 sobre Reforma Laboral: Estímulo al Empleo Estable: Incorporación de Dos Incentivos para el Empleo de Mujeres.
24/07/2000	Ley N° 25.273 sobre Régimen especial de inasistencias justificadas para alumnas embarazadas.
04/01/2001	Decreto Nacional N° 1.246/00 Reglamentario de la Ley de Cupo Femenino.
22/11/2002	Ley N° 25.674 sobre Participación Femenina en los sindicatos.
06/01/2004	Ley N° 25.584 sobre Prohibición en establecimientos de educación pública de acciones que impidan el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas.

29/04/2008	Ley N° 26.364 sobre Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas.
01/04/2009	Ley N° 26.485 sobre protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.
BOLIVIA	
21/04/1944	Ley N° 1.551 de Participación Popular.
11/10/1967	Ley N° 339 Eleva a rango de ley el D. S. N° 07352 de 5-10-65 que establece día de la mujer el 11 de octubre de cada año.
24/01/1969	Ley N° 466 Eleva a rango de ley el D. S. N° 03722 de 6-5-54 que habilita a la mujer para el ejercicio de la judicatura.
02/02/1988	Ley N° 975 Toda mujer en periodo de gestación hasta un año de nacimiento del hijo, gozará: de inamovilidad en su puesto de trabajo en instituciones públicas o privadas.
15/12/1995	Ley N° 1.674 de Violencia contra la familia o domestica.
28/02/1997	Ley N° 1.760 de abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar.
10/03/1997	Ley N° 1.768 de Modificaciones al Código Penal.
30/10/1997	Decreto Nacional N° 24.864 para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
01/12/1997	Ley N° 1.799 de Reformas y Complementación al Régimen Electoral (Ley de Cuotas).
10/07/1998	Decreto Supremo N° 25.087 de Reglamentación de la Ley N° 1.674 de violencia intrafamiliar.
25/06/1999	Ley N° 1.984 Nuevo Código Electoral.
01/07/1999	Ley N° 1.983 de Partidos Políticos.
28/10/1999	Ley N° 2.028 de Municipalidades.
24/11/1999	Ley N° 2.033 Ley de Protección a las víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual.
16/03/2005	Decreto Supremo N° 28.035 de Aplicación y cumplimiento del Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres por parte de todos los ministros.
17/05/2005	Decreto Supremo N° 28158 para Crear el Proyecto "Educación para el Desarrollo" con el propósito de impulsar las capacidades, competencias de empleabilidad y emprendimiento de jóvenes, hombres y mujeres, para una adecuada inserción en el ámbito laboral.
17/05/2005	Decreto Supremo N° 28.155 para Crear el Programa Solidario para la Mujer Embarazada Campesina, Indígena y Originaria.
17/08/2005	Decreto Supremo N° 28297 para Crear el Consejo Nacional contra el Tráfico y Trata de Personas.
20/01/2006	Ley N° 3.325 de trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados.
BRASIL	
25/07/1991	Ley N° 8.212 del 24/01/1991 Disposición sobre organización de la Seguridad Social y asegura salario por maternidad. Republicada no DOU em 11/04/1996 e 14/08/1998.
14/02/1992	Ley N° 8.408 del 13/02/1992 Determina que la mujer puede volver a usar el nombre de soltera tras haberse divorciado, a menos que esto acarree serios perjuicios.
28/03/1994	Ley N° 8.861 del 25/03/1994 Garantiza licencia por maternidad a trabajadoras urbanas, rurales y domésticas y un salario de maternidad a pequeñas productoras rurales y trabajadoras independientes.
19/05/1995	Ley N° 9.046 del 17/05/1995 Incluye párrafos a la Ley N° 7.210 del 11/07/1984 en donde se determina que los establecimientos penales destinados a mujeres sean dotados de espacios para amamantar a sus hijos.
01/10/1997	Ley N° 9.504 del 30/09/1997 Establece cuotas a la participación femenina para presentarse a candidaturas políticas.
27/05/1999	Ley N° 9.799 del 26/05/1999 sobre acceso de la mujer al mercado de trabajo.

28/06/2001	Ley N° 10.244 del 28/06/2001 de Consolidación Ley de Trabajo.
11/01/2002	Ley N° 10.406 del 10/01/2002 Instituye el Código Civil y dispone sobre diversos intereses de la mujer.
14/05/2002	Ley N° 10.455 del 13/05/2002 Modifica de párrafo de Ley N° 9.099 del 26/09/1995, en la que se exige fianza y se impone prisión al agresor en caso de violencia doméstica.
16/04/2002	Ley N° 10.421 del 15/04/2002 Extiende a madre adoptiva el derecho a licencia por maternidad y salario de maternidad.
24/03/2003	Decreto Nacional N° 4.625 del 21/03/2003 Aprueba la estructura regimental y el cuadro demostrativo de cargos en la Comisión de la Secretaría Especial de Políticas para las mujeres, órgano integrante de la Presidencia.
08/07/2003	Decreto Nacional N° 4.773 del 07/07/2003 sobre composición, estructura y competencia del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer.
29/05/2003	Ley N° 10.683 del 28/05/2003 sobre la organización de la Presidencia de la República en dos Ministerios, entre otros, la Secretaría Especial de Política para las Mujeres y el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer.
06/08/2003	Ley N° 10.710 del 05/08/2003 sobre el restablecimiento del pago, por la empresa, de salario de maternidad.
14/08/2003	Ley N° 10.714 del 13/08/2003 que autoriza al Poder Ejecutivo a colocar a disposición de un número de teléfono destinado a atender denuncias de violencia contra la mujer.
01/04/2004	Decreto Nacional N° 5.030 del 31/03/2004 Instituye Grupo de Trabajo Interministerial para elaborar propuesta de medida legislativa, y otros instrumentos, para prohibir la violencia doméstica contra la mujer. Republicado en el DOU de 02/04/2004.
17/11/2004	Decreto Nacional N° 5.273 del 16/11/2004 que modifica de artículos del Decreto Nacional N° 4.773 del 07/07/2003 en el que se dispone la composición, estructura y competencia del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer.
09/03/2005	Decreto Nacional N° 5.390 del 08/03/2005 que aprueba el Plan Nacional de Políticas para las mujeres.
08/08/2006	Ley N° 11.340 del 07/08/2006 que crea mecanismos para prohibir la violencia doméstica y familiar contra la mujer.
27/10/2006	Decreto Nacional N° 5.948 del 26/10/2006 que aprueba Política Nacional de enfrentamiento de tráfico de personas e instituye grupo de trabajo interministerial para elaborar un plan.
21/06/2007	Ley N° 11.489 del 20/06/2007 que instituye el día 6/12 como el Día Nacional de la movilización de los hombres por el fin de la violencia contra las mujeres.
23/11/2007	Decreto Nacional N° 6.269 del 22/11/2007 que aprueba el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres.
06/03/2008	Decreto Nacional N° 6.387 del 05/03/2008 que aprueba el II Plan Nacional de Políticas para las Mujeres.
26/03/2008	Decreto Nacional N° 6.412 del 25/03/2008 sobre composición, estructura y competencia del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer.
18/09/2008	Decreto Nacional N° 6.572 del 17/09/2008 sobre Políticas para mujeres.
06/11/2008	Ley N° 11.804 del 05/11/2008 que establece Programa destinado a la prorrogação de la licencia por maternidad mediante concesión de incentivo fiscal.
12/12/2008	Decreto Nacional N° 6.690 del 11/12/2008 que Instruye el Programa de Prorrogação de la Licencia por gestación y adopción.
CHILE	
03/01/1991	Ley N° 19.023 que Crea el Servicio Nacional de la Mujer.
30/09/1993	Ley N° 19.250 sobre Reformas al contrato individual de trabajo.
08/03/1994	Ley N° 19.299 que Modifica cálculo de subsidios maternales.
12/09/1994	Ley N° 19.335 que Establece régimen de participación de los gananciales.

23/09/1995	Ley N° 19.409 sobre trata de blancas.
25/07/1997	Ley N° 19.505 que Concede permiso especial a trabajadores en caso de grave enfermedad de sus hijos.
26/10/1998	Ley N° 19.585 que Modifica normas sobre filiación (examen de paternidad, herencia, igualdad de los hijos).
09/11/1998	Ley N° 19.591 que modifica el código del trabajo en materia de protección a la maternidad.
25/03/1999	Ley N° 19.602 que Modifica Ley Orgánica Constitucional de Municipalidad, estableciendo la facultad de implementar políticas de igualdad de oportunidades a nivel municipal.
16/06/1999	Ley N° 19.611 que Establece igualdad Jurídica entre hombre y mujeres (Reforma Constitucional).
12/07/1999	Ley N° 19.617 que Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales en materias relativas al delito de violación.
15/04/2000	Ley N° 19.670 que Otorga Beneficio del fuero maternal a mujeres que adopten un hijo.
05/08/2000	Ley N° 19.688 sobre el Derecho de Estudiantes embarazadas para acceder a establecimientos educacionales.
18/01/2001	Ley N° 19.711 que Regula el derecho a visita a los hijos sometidos a la tuición de uno de los padres.
06/07/2001	Ley N° 19.739 que Evita discriminación por edad y estado civil en la postulación a empleos.
30/09/2002	Ley N° 19.824 que Obliga instalar salas cunas en establecimientos industriales y de servicios.
08/01/2003	Ley N° 19.852 que Establece la subrogación para las mujeres alcaldes en el periodo natal.
24/07/2003	Ley N° 19.741 que Modifica la Ley 14.908 sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias.
17/05/2004	Ley N° 19.947 sobre la Nueva Ley de Matrimonio Civil.
18/03/2005	Ley N° 20.005 que Tipifica y sanciona el Acoso Sexual.
05/07/2005	Ley N° 20.030 que Modifica normas para demandar paternidad o maternidad.
07/10/2005	Ley N° 20.066 que Regula situaciones de violencia intrafamiliar.
09/01/2007	Ley N° 20.152 que Simplifica el cobro de pensiones alimenticias.
12/02/2007	Ley N° 20.166 sobre el Derecho a amamantar en horario de trabajo.
08/02/2008	Ley N° 20.239 que Libera del impuesto a la renta las compensaciones económicas originadas al término del matrimonio.
17/03/2008	Ley N° 20.255 sobre la Reforma Previsional.
01/07/2008	Ley N° 20.279 que Reconoce el derecho a salario mínimo a las trabajadoras de casa particular.
15/09/2008	Ley N° 20.286 que Adecua el funcionamiento de la Justicia de Familia.
ECUADOR	
09/09/1994	Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Registro Oficial N° 523.
01/11/1995	Ley de Fomento Apoyo y Protección a la Lactancia Materna, Registro Oficial N° 814.
11/12/1995	Ley N° 103 Contra la Violencia a la Mujer y la Familia.
06/02/1997	Ley s/n de Amparo Laboral de la Mujer.
06/02/1997	Código de Trabajo. Se propende a la eliminación del subempleo y del desempleo; y se establece la obligatoriedad de las instituciones a contratar un porcentaje mínimo de mujeres. Registro Oficial N° 124.
23/07/1998	Ley Reformatoria a la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Registro oficial N° 381.
17/03/2000	Ley de Elecciones, Registro Oficial N° 20.
23/06/2005	Ley N° 2005-2 Reformatoria al Código Penal que tipifica los delitos de explotación sexual de los menores de edad.
05/09/2006	Codificación de la Ley de Maternidad gratuita atención a la infancia, Registro Oficial Suplemento N° 349.

22/11/2006	Ley N° 2006-61 de Educación para la Democracia: determina que en todos los planes y programas de estudio del sistema educativo se incluya como eje transversal, la educación en valores, democracia, integración, derechos humanos y deberes ciudadanos.
EL SALVADOR	
01/03/1996	Decreto Legislativo N° 644 de Creación del Instituto para el desarrollo de la mujer.
08/03/1996	Decreto Legislativo N° 639 del Día Internacional para la educación no sexista.
20/12/1996	Decreto Legislativo N° 902 Ley contra la violencia intrafamiliar.
12/01/2005	Decreto N° 114 que crea el Comité Nacional contra la trata de personas.
GUATEMALA	
31/03/1995	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas sobre la mujer indígena.
06/05/1996	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Hace referencia a la participación de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social.
29/12/1996	Acuerdo sobre Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz. Establece la creación del Foro de la Mujer.
09/04/1999	Decreto N° 7-99 de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.
20/10/2001	Decreto N° 42-2001. Ley de Desarrollo Social. Establece las pautas para una mayor integración de la mujer en el proceso de desarrollo económico, social, político y cultural.
07/05/2008	Decreto N° 22-2008. Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.
HONDURAS	
15/11/1997	Decreto N° 132-97. Ley contra la violencia doméstica.
11/02/1999	Decreto N° 232-98. Ley del Instituto Nacional de la Mujer (INAM).
28/04/2000	Decreto N° 34-2000. Ley de igualdad de oportunidades para la mujer.
PARAGUAY	
01/10/1991	Ley N° 45/91 del Divorcio.
17/04/1996	Ley N° 834/96 que establece el Código electoral paraguayo.
06/10/2000	Ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica.
PERÚ	
11/07/2002	Ley N° 27.779 que Modifica la Organización y Funciones de los Ministerios.
22/07/2002	Acuerdo Nacional: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
25/07/2002	Ley N° 27.793 de Organización del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
18/11/2002	Ley N° 27.867 Orgánica de Gobiernos Regionales. Hace referencia a las funciones en materia de igualdad de oportunidades.
27/02/2003	Ley N° 27.942 de prevención y sanción del hostigamiento sexual.
27/05/2003	Ley N° 27.972 Orgánica de Municipalidades. Hace referencia a las funciones en materia de igualdad de oportunidades.
15/09/2005	Decreto Supremo N° 009-2005 MIMDES. Plan de igualdad de oportunidades 2006-2010.
16/03/2007	Ley N° 28.983 de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
25/03/2007	Decreto Supremo N° 027-2007 PCM que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

12/09/2007	Ley N° 29.083 que modifica la Ley N° 28.411 General del Sistema Nacional del Presupuesto. Dispone que se incorporaran en el análisis la incidencia en políticas de equidad de género.
URUGUAY	
23/10/1958	Ley N° 12.572 que establece Salarios de maternidad.
15/06/1989	Ley N° 16.045 de Actividad laboral. Se prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector.
21/11/1994	Ley N° 16.603 que aprueba las modificaciones dispuestas al texto del Código Civil.
19/07/1995	Ley N° 16.707. Ley de seguridad ciudadana.
29/07/1999	Ley N° 17.139 sobre Hogares de menores recursos. Extensión de la prestación prevista en el artículo 2° del Decreto-Ley N° 15.084.
07/10/1999	Ley N° 17.215 que dicta normas que comprenden a toda trabajadora pública o privada que se encuentre en estado de gravidez o en periodo de lactancia.
30/09/2001	Ley N° 17.386 que dispone que toda mujer durante el tiempo del trabajo de parto, tendrá derecho a estar acompañada de una persona para darle apoyo emocional.
20/05/2002	Ley N° 17.474 que dispone que toda mujer que tenga un embarazo múltiple tendrá derecho al cobro de una asignación prenatal.
09/07/2002	Ley N° 17.514 sobre la Violencia Doméstica.
31/03/2005	Ley N° 17.866 de creación del Ministerio de Desarrollo Social. Incorpora a este Ministerio el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, instituido por el artículo 234 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991.
05/12/2006	Ley N° 18.065 que establece Normas para la regulación del trabajo doméstico.
22/03/2007	Ley N° 18.104 sobre Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.
10/01/2008	Ley N° 18.246 sobre Unión concubinaria.



LA MUJER

EN LAS INSTITUCIONES ARMADAS Y POLICIALES

RESOLUCIÓN 1325 Y OPERACIONES DE PAZ EN AMÉRICA LATINA

En el año 2000, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1325, que subraya la necesidad de integrar a la mujer a los procesos de mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales, y que ha sido motivo de sucesivos informes e iniciativas de las Naciones Unidas. Este libro busca aportar a su desarrollo, especialmente en vísperas de su décimo aniversario.

En la región latinoamericana, el desarrollo práctico de la Resolución 1325 enfrenta desafíos diversos. América Latina ha dado relevancia a su participación en las operaciones de paz, y busca en este momento desarrollar capacidades institucionales que permitan asumir las demandas actuales e incorporar nuevas tendencias. El libro da cuenta de esta realidad al explorar la integración de la mujer en el ámbito de la defensa, la seguridad, y la contribución a operaciones de paz en la región. La primera parte aborda la perspectiva de género en los conflictos y los desarrollos actuales de la seguridad internacional. En una segunda parte, comprende un diagnóstico comparativo sobre la integración femenina a las fuerzas armadas, policías y contribuciones nacionales a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Por último, se presentan diagnósticos subregionales (Región Andina, Cono Sur y Centroamérica), junto a análisis académicos que permiten comprender cuáles son las perspectivas de la Resolución 1325 en la región.

