



Policía Nacional de Uruguay

INFORME DE EVALUACIÓN 2020-2021

RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES EN LAS OPERACIONES DE PAZ (MOWIP) PARA LA POLICÍA NACIONAL DE URUGUAY

Policía Nacional de Uruguay

INFORME DE EVALUACIÓN MOWIP

2020-2021

Autoridades

MINISTRO DEL INTERIOR
Sr. Luis Alberto Heber

SUBSECRETARIO
Dr. Guillermo Maciel

DIRECTOR GENERAL DE SECRETARÍA
Dr. Luis Calabria

DIRECTOR DE LA POLICÍA NACIONAL
Crio. Mayor (R) Lic. Diego Enrique Fernández

SUBDIRECTOR GENERAL DE SECRETARÍA
Insp. Gral. (PA) (R) José Pedro Sesser

SUBDIRECTOR DE LA POLICIA NACIONAL
Crio. Gral. (R) Docente Hector Ferreira Saavedra

SUBDIRECTOR EJECUTIVO DE LA POLICÍA
NACIONAL
Crio. Mayor (R) Ing. Jorge Berriel Pedraja

Reconocimientos

En primer lugar, nos gustaría agradecer a las personas y equipos de los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores por su compromiso continuo y activo a lo largo de esta evaluación:

- Aplaudimos el compromiso demostrado por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional de Uruguay por abrir espacios de reflexión sobre las fortalezas y las debilidades en las prácticas institucionales actuales; esta actitud es testimonio de un esfuerzo por impulsar la mejora continua, especialmente en términos de igualdad de género. Agradecemos a la Dirección Nacional de Políticas de Género (DNPG) y al Departamento de Relaciones Internacionales de la Dirección de la Policía Nacional (DPN) del Ministerio del Interior, a la Dirección de Planificación y Estrategia Policial, y a la Dirección Nacional de la Educación Policial.
- Agradecemos especialmente a la Crio. Gral. Angelina Ferreira, Cria. Mayor (PT)(CP) Esc./Lic. Cecilia Erhardt, Cria. Ana Rodríguez, Sub. Cria. Dra. Mónica Ferraro, Sub Crio. Lic. Julio Duarte, Sub Cria. (PE)(CP) Lic. María Emilia Firpo, Of. Ayte. (PE)(CP) T/A Mercedes Arzúa y Cabo (PA) Gabriela De Los Santos, por aportar su liderazgo, conocimiento experto y compromiso político en la revisión y la validación del informe.
- Apreciamos enormemente el trabajo y dedicación de quienes colaboraron desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay por asegurar la continuidad, el compromiso y la retroalimentación entre los actores a lo largo de la implementación de la evaluación. Reconocemos con gratitud la labor de Noelia Martínez Franchi, Federico González, Ministra Alejandra Costa, Embajador Martin Vidal y Embajador Gustavo Álvarez.

En segundo lugar, queremos reconocer y agradecer la colaboración de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). RESDAL facilitó la recopilación y el análisis de datos para las Fuerzas Policiales de Uruguay y trabajó estrechamente con el DCAF y el equipo de investigación de la Universidad de Cornell en la elaboración de este informe. La redacción de este informe no habría sido posible sin la experiencia y el arduo trabajo de los investigadores e investigadoras principales de RESDAL, Juan Rial, Marcela Donadio, Rosario Rodríguez y Samanta Kussrow, así como el del equipo de evaluación de campo formado por Carlos Madruga, Diego Sánchez, Elisa Rial, Gonzalo Mila, Katherine Bortagaray, Luis Roncho, Manuel Rodríguez, Mariana Sánchez, Maximiliano Calderón, Rodrigo Sánchez, Sandro Bueno y Victoria Gómez. Su generosidad en implementar una metodología nueva y en aportar una retroalimentación crítica para adaptarla al contexto nacional fue esencial para poder producir un análisis de calidad y unas recomendaciones pertinentes.

El presente informe ha sido elaborado por Sara Fox, Radwa Hesham Saad, Laura Huber, Roya Izadidastgerdi, Sabrina Karim, Michael Kriner, Cameron Mailhot, Lindsey Pruett y Priscilla Torres de la Universidad de Cornell, junto con Solène Brabant, Ingrid Munch, Kim Piaget y Camille Risler del DCAF.

Esta evaluación fue financiada por Canadá y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega en el marco de la Iniciativa Elsie para las Mujeres en las Operaciones de Paz. Lanzada por Canadá en 2017, la Iniciativa Elsie es un innovador proyecto piloto multilateral que está desarrollando y probando una combinación de enfoques para ayudar a superar las barreras y aumentar la participación significativa de las mujeres uniformadas en las operaciones de paz de la ONU, con un enfoque en los roles policiales y militares.

Diseño gráfico por Rodrigo Amorim y Stephanie Pierce-Conway.

ISBN 978-92-9222-647-3

Descarga de responsabilidad

Las perspectivas y conclusiones incluidas en este informe son de las autoras de la Universidad de Cornell y del DCAF, basadas en la información recabada durante la implementación de la evaluación. No reflejan necesariamente las opiniones de Asuntos Globales de Canadá, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, RESDAL o las Fuerzas Policiales de Uruguay. El Ministerio del Interior de Uruguay aprobó la publicación del presente informe que integra los comentarios y opiniones de un grupo representativo de la institución.

Contenido

Resumen ejecutivo	9
<hr/>	
Introducción	12
<hr/>	
¿Por qué necesitamos que más mujeres participen de manera significativa en las operaciones de paz de la ONU?	12
Justificación para la selección de Uruguay como país piloto	14
Uruguay: perfil y características nacionales	15
La contribución uruguaya a las misiones de mantenimiento de la paz	19
<hr/>	
Metodología	22
<hr/>	
Descripción general de la evaluación MOWIP	22
RESDAL: la institución nacional asociada a la investigación	22
Implementación de la metodología MOWIP en la Policía de Uruguay	23
<hr/>	
Resultados de la Evaluación MOWIP	28
<hr/>	
Área Temática 1: Población elegible	31
Área Temática 2: Criterios de despliegue	39
Área Temática 3: Selección para el despliegue	44
Área Temática 4: Consideraciones al núcleo doméstico	47
Área Temática 5: Infraestructura en operaciones de paz	52
Área Temática 6: Experiencias en operaciones de paz	55
Área Temática 7: Progreso Profesional	60
Área Temática 8: Predisposición del liderazgo institucional	62
Área Temática 9: Roles de género	67
Área Temática 10: Exclusión social	73
<hr/>	
Conclusiones: Recomendaciones para aprovechar las oportunidades y superar las barreras	80
<hr/>	
Principales recomendaciones y buenas prácticas	81
Áreas de futura investigación	83
<hr/>	

LISTA DE PRINCIPALES ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
CEFOPEN	Centro de Formación Penitenciaria	MONUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas de Angola
CCU	Centro de Comando Unificado	MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
CDMA	Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas	MOWIP	Metodología de Evaluación de las Oportunidades para las Mujeres en las Operaciones de Paz (por sus siglas en inglés)
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (por sus siglas en inglés)	MPS	Mujeres, Paz y Seguridad
CICAME	Centro de Instrucción y Capacitación de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Policía	NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala	OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
CP	Contratado/a Policial	ONG	Organización(ones) no gubernamental(es)
DDHH	Derechos Humanos	ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
DCAF	Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad	ONU	Organización de las Naciones Unidas
DCRYMP	Departamento de Control, Registro y Movilidad del Personal	OPI	Agente de policía desplegado/a individualmente
DNASSP	Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial	PA	Policía Administrativo/a
DNB	Dirección Nacional de Bomberos	PADO	Patrullaje de Alta Dedicación Operativa
DNEP	Dirección Nacional de la Educación Policial	PE	Policía Especializado/a
DNGR	Dirección Nacional de Guardia Republicana	PPL	Personas Privadas de Libertad
DNP	Dirección Nacional de la Policía	PT	Policía Técnico/a
DNPG	Dirección Nacional de Políticas de Género	RCSNU	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DOP	Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas	RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
EAS	Explotación y Abusos Sexuales	SINOMAPA	Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ENOPU	Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay	TPCC	País(es) que aporta(n) contingentes y agentes de policía (por sus siglas en inglés)
FFF	Cuestionario (por sus siglas en inglés)	UNAVEM	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola
GSS Lab	Laboratorio Género y del Sector de la Seguridad	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IDATYC	Ingresos, Destinos, Ascenso, Traslados y Cesantías	UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación	UNMISS	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur
LGBTIQ	[personas] Lesbiana(s), Gay(s), Bisexual(es), Trans, Intersexo, Queer	UNMIT	Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental
LOP	Ley Orgánica Policial	UNOMIL	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia
MECISPU	Mesa Coordinadora de Instituciones Policiales del Uruguay	UNPOL	Policía de Naciones Unidas
MI	Ministerio del Interior	UPC	Unidad de Policía Constituida
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental	VBG	Violencia basada en el género

LISTA DE PRINCIPALES ABREVIATURAS

Agte.	Agente	Esc.	Escribano/a	Of. Ppal.	Oficial Principal
Alf.	Alferez	Gdia.	Guardia	Sgto./a.	Sargento/a
Bro./a.	Bombero/a	Gral.	General	SOM	Sub Oficial Mayor
Cap.	Capitán/ana	Insp.	Inspector/a	T/A	Técnica Administrativa
Crio./a.	Comisario/a	Lic.	Licenciado/a	Tte.	Teniente
Dr./a.	Doctor/a	Of. Ayte.	Oficial Ayudante		

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

A finales de 2017, Canadá puso en marcha la Iniciativa Elsie, una iniciativa piloto cuyo objetivo es fomentar el aumento de la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz de las Naciones Unidas (OMP). Durante la primera fase de la iniciativa, el DCAF preparó un estudio de base sobre los obstáculos a la participación de las mujeres en las OMP. Para ampliar el alcance del estudio de referencia, se lanzaron investigaciones primarias en siete países piloto a fin de entender mejor tanto los obstáculos como las oportunidades que existen en diferentes contextos e instituciones.

Los países fueron seleccionados con el objeto de proporcionar diversidad geográfica y, al mismo tiempo, representar distintos niveles significativos de contribución a las operaciones de paz de la ONU. La Metodología de Evaluación de las Oportunidades para las Mujeres en las Operaciones de Paz (MOWIP) para las Fuerzas Policiales de Uruguay examina la capacidad de la policía para desplegar a las mujeres en las OMP y garantizar su participación significativa en ellas a través de diez áreas temáticas. Utiliza tres herramientas de recopilación de datos, el cuestionario (FFF), entrevistas al personal en puestos de liderazgo y toma de decisiones y una encuesta. El socio nacional de evaluación, RESDAL, llevó a cabo la recopilación de datos para este proyecto.

Los hallazgos generados a partir de la evaluación MOWIP se clasifican como barreras y oportunidades; entre estas últimas se destacan las buenas prácticas que existen dentro de las instituciones de seguridad. El objetivo de esta clasificación es identificar, de entre todas las áreas evaluadas, aquellos factores prominentes que fomentan la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz, así como señalar las áreas prioritarias de intervención para reducir las barreras dentro de la Policía Nacional de Uruguay.

La evaluación de la Policía Nacional de Uruguay arroja entre sus resultados tres áreas donde hay oportunidades: dentro de estas áreas se identifican elementos destacables y buenas prácticas que pueden contribuir a avanzar la igualdad de género dentro de la Policía Nacional, así como las enseñanzas que pueden representar para otros TPCC:

Área	Hallazgos del informe: oportunidades y buenas prácticas
Área 4 Consideraciones al núcleo doméstico	La existencia de un sistema de cuidados a nivel nacional, así como de políticas y provisiones para las personas con responsabilidades de cuidado dentro de la institución, tiene un impacto positivo en el personal reflejado en: <ul style="list-style-type: none">• Un grado de satisfacción salarial general del funcionariado.• Una apertura del funcionariado a dialogar con sus superiores sobre cuestiones familiares.• Un alto grado de uso de licencias y excedencias.• La percepción del funcionariado de que el despliegue no afecta la crianza.
Área 6 Experiencias en operaciones de paz	El funcionariado reporta un alto grado de satisfacción ligado a la experiencia de despliegue, alimentado entre otras cosas por: <ul style="list-style-type: none">• Una percepción generalizada de haber contribuido con el objetivo de la misión.• Un alto grado de socialización con la población local, así como entre el personal de la misión.• Una percepción generalizada de correspondencia entre el rol realizado durante el despliegue y las competencias requeridas para hacerlo.
Área 8 Liderazgo institucional	La institución ha desarrollado una infraestructura institucional de género que incluye normativas y políticas internas, un portal informativo e incluso la misma DNPG como actor clave. El funcionariado conoce y hace uso de las herramientas y los mecanismos específicos de género que forman parte de esta infraestructura.

La participación significativa en operaciones de paz se puede ver impactada por varios aspectos. Entre ellos, el informe identifica las siguientes barreras, así como aquellas áreas donde hay una clara prioridad de intervención:

Área	Hallazgos: barreras y áreas de intervención prioritaria
<p>Área 2 Criterios de despliegue</p>	<p>El funcionariado comprende y discierne limitadamente los criterios requeridos para el despliegue, dado que hay criterios propios de las Naciones Unidas (ONU) y luego criterios propios de la Policía Nacional, que la institución no ha logrado comunicar con suficiente claridad y/o asertividad.</p> <p>Aunado a ello, se identifica la necesidad de generar oportunidades para desarrollar competencias que permitan al funcionariado cumplir con los criterios básicos.</p> <p>Finalmente, se levanta la consideración hacia los criterios de despliegue actuales para operaciones de paz, ya que estos no integran competencias claves, como la comunicación y las habilidades interpersonales, lo que puede desventajar a las mujeres.</p>
<p>Área 5 Infraestructura en operaciones de paz</p>	<p>La institución identifica necesidades relativas a la infraestructura requerida antes del despliegue en operaciones de paz. Principalmente, se detecta una falta de formación específica y extendida para la Policía Nacional relativa al despliegue en operaciones de paz.</p> <p>En cuanto a la infraestructura requerida durante el despliegue, se reconoce la falta de atención de parte de la institución y de otros actores competentes a ciertas necesidades del funcionariado, como la salud menstrual, que impactan negativamente en la participación del funcionariado.</p>
<p>Área 9 Roles de género</p>	<p>Los roles tradicionales de género siguen informando los imaginarios del personal de la institución, influenciando las actitudes, las expectativas y las experiencias que tiene el personal con respecto al despliegue, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones sobre los roles que deberían asumir quienes integran la misión de acuerdo con su género y que corresponden a imaginarios tradicionales. • El tipo de problemas que tienen durante el despliegue (los varones reportan problemas como confrontaciones con otras personas). <p>La institución reconoce la necesidad de trabajar en estas actitudes, creencias y prácticas desde la formación y sensibilización del personal.</p>

Es esencial destacar que la Policía Nacional de Uruguay enfrenta un esquema de oportunidades y barreras específicas a su realidad institucional y operativa; ambas están conectadas a procesos normativos y políticos para fomentar la igualdad de género a nivel nacional.

Dicho ello, es interesante resaltar que el área temática 9 representa un área con barreras recurrentes para otros TPCC, lo que es un síntoma de la magnitud del desafío estructural que enfrentan las instituciones a nivel global para transformar las expectativas ligadas a los roles tradicionales de género. Se trata de un reto importante porque afecta a otras áreas temáticas de forma transversal. Analizado junto con el área temática 2, se hace hincapié en que es también necesario trabajar sobre los comportamientos, prácticas y políticas basados en estereotipos de género que tienden a desvalorizar competencias que suelen estar asociadas a las mujeres (comunicación, cuidado) y sobrevalorar competencias que es más probable que tengan los varones (manejo de armas, manejo de vehículos). Abordar el impacto real de los estereotipos de género en la forma de los criterios de selección para las operaciones de paz de la ONU mejorará la eficacia operativa de las operaciones de paz, al tiempo que permitirá el despliegue de más mujeres.

Lo anterior destaca que la Policía Nacional de Uruguay, como otras instituciones en TPCC para operaciones de la paz, es un actor clave en la lucha por la igualdad de género. Su esfuerzo contribuye tanto al avance de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, como al Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5, Igualdad de Género.

01

Introducción

Introducción

¿Por qué necesitamos que más mujeres participen de manera significativa en las operaciones de paz de la ONU?

En las últimas dos décadas, a pesar de los esfuerzos por aumentar la participación de las mujeres en las operaciones de la paz de la ONU, incluidas las diez resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (RCSNU) sobre Mujeres, Paz y Seguridad, el porcentaje general de mujeres desplegadas en operaciones de paz ha aumentado a un ritmo lento.

El objetivo de la ONU para 2028 es que las mujeres representen el 20% de las Unidades de Policía Constituidas (UPC), el 30% del personal Policial Desplegado Individualmente (OPI), el 25% de los/as observadores/as y el personal militar, y el 15% de las contribuciones militares a las operaciones de paz. Sin embargo, en 2019 la proporción de mujeres policías y militares que prestaban servicios en las operaciones de paz se mantuvo muy por debajo de estos objetivos: 10,8% de UPC, 28,9% de OPI, 16,7% de observadores/as y personal militar y 4,7% de las tropas.¹

Fomento de una institución moderna, eficaz y eficiente: promoción de los intereses de las instituciones de seguridad en los países que aportan tropas y fuerzas policiales

En estados democráticos, las instituciones de seguridad hoy en día tienen el imperativo de ser diversas, equitativas e inclusivas. Esto comienza, pero no termina, con el aumento de la participación significativa de las mujeres dentro de sus grados para poder cumplir con sus mandatos.

Ante contextos nacionales, regionales y globales cada vez más complejos, se espera que los cuerpos policiales sean capaces de responder a necesidades de seguridad humana marcadas por amenazas ambientales, sanitarias, económicas y sociales, así como de seguridad personal. Un punto esencial para repensar la capacidad de respuesta de los cuerpos de seguridad es precisamente aquel que evidencia que la seguridad humana tiene siempre una dimensión de género en tanto que distintos factores afectan a las diversas identidades de género de manera diferenciada.

La legislación nacional en Uruguay, así como los tratados internacionales a los que suscribe, exigen que la policía garantice, respete y responda a los derechos humanos de mujeres, varones, niños y niñas y adolescentes, así como personas LGBTIQ, por lo que es fundamental para su accionar que tenga la capacidad de integrar una perspectiva de género. Lograr este objetivo de manera eficiente implica tener una fuerza laboral diversa en la que las mujeres y los varones trabajen activa y significativamente a todos los niveles, incluido aquel de toma de decisiones.

Además, hay un fuerte argumento que aboga por la diversificación de la fuerza laboral en los cuerpos de seguridad para hacerlas más sensibles y responsables ante las diferentes necesidades de seguridad de mujeres, varones, niños, niñas y adolescentes. Contratar una fuerza laboral altamente calificada con una gama más amplia de competencias, y no solamente las competencias tradicional y estereotípicamente asociadas a los cuerpos de seguridad, se vuelve esencial en un contexto que exige repensar el rol y la actuación de los cuerpos de seguridad, tanto en el contexto nacional como en el internacional.

Hoy en día, el uso de la fuerza física está sujeto a mayor escrutinio nacional e internacional. A medida que la tecnología para la seguridad avanza, el sector público compite más con el sector privado tanto como proveedor cuanto como empleador, con consecuencias importantes en la gobernanza del sector de la seguridad. Por esta razón, las Fuerzas Policiales de Uruguay deben buscar ser tanto una institución pública, como una fuente de empleo atractivo y de confianza para las mujeres, los varones y las personas LGBTIQ. En esta línea, los sistemas de cuidados al interior de los hogares y la prevención de la violencia en el ámbito laboral (acoso sexual, prácticas discriminatorias, etc.) deben afianzarse como pilares fundamentales en el presente y futuro de la institución.

¹ UN Peacekeeping, 'Women in Peacekeeping Infographic and Uniformed Gender Parity Strategy', disponible en: peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping-infographic-and-uniformed-gender-parity-strategy.

Efectividad operativa: promoción de los intereses de la ONU y la comunidad internacional

Tener un mayor número de mujeres en las operaciones de paz y garantizar que puedan participar de manera significativa en ellas también aumenta la probabilidad de que se puedan cumplir los mandatos de las misiones de paz de la ONU. Desde el año 2000, casi todos los mandatos de la ONU han tenido disposiciones relacionadas con la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la protección de la población civil. El Departamento de Operaciones de Paz de la ONU enumera seis razones por las que es importante que las mujeres sirvan en las operaciones de paz.²

1. **Operaciones y desempeño mejorados:** una mayor diversidad en términos de habilidades, experiencia, percepciones y opiniones entre el personal de operaciones de paz mejora la calidad del análisis de los conflictos, la toma de decisiones y la planificación. También brinda a las misiones más herramientas y opciones para responder a las amenazas a la seguridad.
2. **Mejor acceso:** una mayor diversidad de personal mejora la capacidad de las misiones para interactuar también con una diversidad de mujeres, varones, niños, niñas y adolescentes (NNA) y personas LGBTIQ en la población local. Esto mejora la capacidad de la misión para recopilar inteligencia y la hace más consciente de las necesidades de seguridad que a menudo se pasan por alto, como la violencia de género. En algunos casos, los varones civiles incluso prefieren hablar con las mujeres militares al percibirlas como menos amenazadoras.
3. **Un reflejo de las comunidades a las que servimos:** las misiones de paz de la ONU deben demostrar a la población local que no representan solamente a un grupo, sino al colectivo de la comunidad internacional por la paz y la seguridad. La diversidad permite que las personas integrantes de la comunidad local tengan la oportunidad de vincularse con una misión de paz que incluye gente con la cual se identifican.
4. **Generación de confianza:** al tener mejor acceso a la población, una participación más alta y por tanto una mejor comprensión de las necesidades y preocupaciones relacionadas con la seguridad de todas las mujeres, los/las NNA y las personas LGBTIQ en la comunidad, la población tendrá la oportunidad de generar confianza en y con las misiones de paz.
5. **Ayuda a la prevención y reducción de conflictos y confrontaciones:** una mayor confianza de parte de la población local hacia el personal desplegado aumenta las posibilidades de que los programas relacionados con el desarme, la desmovilización y la reintegración, la reforma al sector de seguridad, la construcción de paz y el desarrollo sustentable tengan éxito ya que serán diseñados de manera más inclusiva y efectiva, y con apropiación de los actores nacionales. Además, las misiones de mantenimiento de la paz que valoran equitativamente al personal masculino y femenino también experimentan cambios en su cultura institucional. Por ejemplo, las competencias dejan de ser vistas como estereotípicamente “masculinas”, como la habilidad de conducir o usar armas de fuego, o típicamente “femeninas”, como las de comunicación y asistencia médica. Asimismo, cuando el personal está más balanceado en términos de género, crece el cuerpo de evidencias que detalla un menor grado de confrontación entre el personal y la población local.³
6. **Inspiración y creación de modelos a seguir:** el personal de la ONU puede inspirar a las próximas generaciones a integrarse al sector de seguridad en el país anfitrión. Su comportamiento y su representación pueden desafiar los roles de género, cambiar las actitudes hacia la igualdad de género y demostrar modelos alternativos de provisión de seguridad frente a los que la población ha experimentado durante el conflicto.

2 UN Peacekeeping, “Women in Peacekeeping”, disponible en: peacekeeping.un.org/es/women-peacekeeping. Los títulos más abajo han sido tomados de este sitio web, pero el contenido ha sido escrito por las autoras de este informe.

3 Osland, Kari M., Jenny Nortvedt y Maria Gilen Røysamb, ‘Female Peacekeepers and Operational Effectiveness in UN Peace Operations’, Research Paper 3 / 2020, Norwegian Institute of International Affairs, 5 de junio de 2020, p. 3, disponible en: www.nupi.no/nupi_eng/Publications/CRIStin-Pub/Female-Peacekeepers-and-Operational-Effectiveness-in-UN-Peace-Operations.

Derechos humanos: promoción de la igualdad de género y de derechos para mujeres y varones

Finalmente, los instrumentos normativos que dan marco a la participación de las mujeres en los cuerpos de seguridad, incluida la policía, son:

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979), de la cual Uruguay es signatario, conlleva la obligación, en virtud del artículo 5, de tomar medidas para eliminar los prejuicios y las prácticas basados en la superioridad o inferioridad de los sexos o en roles estereotipados para mujeres y varones. Esta obligación está consagrada en la legislación nacional en virtud del artículo 6 de la Ley No.16.045 y el artículo 5 (D) de la Ley No.17.817, según los cuales el Estado tiene la obligación de tomar acciones para eliminar la discriminación.

Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos detalla en el artículo 21 que todas las personas tienen igual derecho de acceso al servicio público en su país. Este derecho está consagrado en la legislación nacional uruguaya bajo el artículo 8 de la Constitución, Ley No. 16.045 (1989) sobre la prohibición de discriminación con base en el sexo en el trabajo, la ley No. 19.846 relativa a la aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los DDHH en relación con la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento, y el artículo 2 de la Ley No. 17.817 (2004) contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

Desde el año 2005, el Ministerio del Interior comenzó a integrar la perspectiva de género en la política institucional, tanto al interior de la institución, con el desarrollo de líneas de acción en la gestión y desarrollo, como con la ciudadanía, en la profesionalización y mejora de la respuesta policial en territorio hacia la violencia doméstica y de género.⁴ En este marco, en el año 2006 se creó el Espacio Referencial de Género, dependiente de la Asesoría del Ministro, por Resolución ministerial de fecha 11 de septiembre de 2006, lo que marcó un hito dentro de la institución.⁵ Posteriormente, se creó la División Políticas de Género⁶, que comenzó a funcionar a principios del año 2009 y que dependió de la Dirección General de Secretaría, para luego pasar a constituirse como Dirección Nacional de Políticas de Género en el año 2020⁷, la cual se reglamentó por el Decreto 63/2021⁸ como competencia nacional.

Justificación para la selección de Uruguay como país piloto

Al seleccionar los países piloto para la implementación de la metodología MOWIP, DCAF buscó un conjunto geográficamente diverso de países que aportan tropas y policías a las operaciones de mantenimiento de la paz, o TPCC, y que han demostrado su compromiso con el despliegue de más mujeres en las operaciones de paz.

De los aproximadamente tres millones y medio de habitantes que integran la población de Uruguay, hay una persona desplegada por cada 280 ciudadanos, lo que convierte a Uruguay en el mayor TPCC de la ONU per cápita. En términos absolutos, Uruguay fue el país con la octava mayor contribución de personal uniformado a la ONU entre 2000 y 2010. También es el principal país contribuyente de personal de mantenimiento de la paz de toda América Latina y el Caribe.

En las operaciones de paz de la ONU, las mujeres latinoamericanas representan el 8,4% de las Fuerzas Policiales, el 3,9% de expertas(os) militares y el 4,3% de fuerzas armadas.⁹ Uruguay ha sido el TPCC que ha desplegado la mayor proporción de mujeres a misiones de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, Uruguay se considera un TPCC establecido y comprometido, tanto con el despliegue de personal como el de mujeres uniformadas.

Aunado a esto, Uruguay ha adoptado una serie de medidas al interior de sus Fuerzas Policiales para promover la igualdad de género, como por ejemplo la adopción de políticas de igualdad de género y el aumento del personal femenino, los cuales resultan relevantes para la participación de mujeres en OMP.

4 Femicidios en Uruguay Análisis para la homogeneización de criterios y su categorización, 2019, disponible en: www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2020-06/Femicidios_en_Uruguay_FINAL_o.pdf.

5 Ley No. 19889, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, 2020, disponible en: www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19889-2020.

6 Artículo 137 de la Ley No. 18.362, promulgada el 6 de octubre de 2008 en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2007.

7 Artículo 56 de la Ley No. 19.889.

8 Decreto No. 63/021, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, 2021, disponible en: www.impo.com.uy/bases/decretos/63-2021/27.

9 R. Giannini y L. Vermeij, "Women, Peace and Security: Gender Challenges within UN Peacekeeping Missions", Norwegian Institute of International Affairs, Informe de políticas 5/2014, disponible en: www.files.ethz.ch/isn/183155/PB-5-Vermeij-Giannini.pdf.

Uruguay: perfil y características nacionales

Antecedentes

Uruguay es el segundo país más pequeño de Sudamérica, con una población de poco más de tres millones y medio de habitantes, de la cual casi el 3% se identifican como pueblos originarios o indígenas y 9% se identifican como población afro-uruguaya.¹⁰ Es un estado unitario y democrático que constituye una república presidencialista, subdividida en 19 circunscripciones territoriales, llamadas departamentos, y 125 municipios a noviembre de 2021.

Uruguay tiene una larga trayectoria como sede de movimientos sociales por los derechos humanos, con especial énfasis en los de las mujeres y de la diversidad sexual y de género. Los esfuerzos de diferentes liderazgos activistas y sociales, con inicios en el siglo XIX, se fueron traduciendo en compromisos institucionales a lo largo del siglo XX. Por ejemplo:

El Consejo Nacional de la Mujer, creado en 1916 por Paulina Luisi, la primera mujer con título universitario (médica cirujana), lanzó una campaña de décadas en favor de los derechos políticos y civiles. Sus esfuerzos contribuyeron al establecimiento de la base legal para el sufragio femenino, que se incluyó en la Constitución de 1917 y se ejerció por primera vez en 1938.

En 1946, con la aprobación de la Ley No. 10.783 “Ley de derechos civiles de la mujer”, Uruguay se convirtió en uno de los primeros países de América Latina en reconocer a las mujeres como iguales a los varones ante la ley en asuntos como el matrimonio, el divorcio, el control de la propiedad, la herencia y la custodia de hijos e hijas.

La década de 1990 fue también de avances para los derechos de las mujeres en Uruguay, ya que el gobierno adoptó un amplio conjunto de leyes destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la participación equitativa en el lugar de trabajo para varones y mujeres. En 2007, la Ley No. 18.104 sobre igualdad de derechos entre varones y mujeres dio pie a una serie de acciones para que puedan aprobarse las leyes posteriores en ese sentido. En 2012, Uruguay se convirtió en el segundo país (de un total actual de cuatro) de América Latina en despenalizar el aborto voluntario. En el año 2008 se aprobó la Ley No. 18.246 de “Unión Concubinaria” de dos personas, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual, y en el 2013 se legalizó por Ley No. 19.075 el “Matrimonio Igualitario”. En el 2019 se aprobó la Ley No. 19.846 sobre aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento.

¹⁰ Bucheli, M y Cabella, W., Encuesta Nacional de Hogares Ampliada: El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial, INE, UNDP, UNFPA, 2006, disponible en: ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=od5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181.

Las Fuerzas Policiales de Uruguay

La Policía Nacional, de acuerdo con la normativa que la rige (Ley No. 19.315, Ley Orgánica Policial [LOP]), es un cuerpo de carácter nacional y profesional, que ejerce la fuerza pública con el mandato de proteger el libre ejercicio de derechos y libertades, mantener el orden público y garantizar la seguridad interna del país.

Su estructura y su organización son jerárquicas y se rigen por el Capítulo II (Art. 12) de la misma Ley. La Fuerza policial de Uruguay depende del Ministerio del Interior (MI). La Dirección Nacional de la Policía se coloca como cuarta en la estructura de mando en la jerarquía del MI, de la cual dependen la Subdirección de la Policía Nacional y la Subdirección Ejecutiva de la Policía Nacional.

Dentro de la policía, el funcionariado perteneciente al Escalafón L Policial se encuentra estructurado de acuerdo con lo establecidos en el artículo 47 de la LOP, que corresponde a los siguientes subescalafones:

- A Ejecutivo, cuyos integrantes cumplen las tareas de orden público, prevención y represión de los delitos y demás funciones policiales. Poseen todas las obligaciones, prohibiciones y derechos del Estado Policial.
- B Administrativo, cuyos integrantes cumplen las tareas de administración en general del instituto policial.
- C Técnico-profesional, cuyos integrantes deben poseer título profesional habilitante para el ejercicio de su función.
- D Especializado, cuyos integrantes deberán acreditar conocimientos o habilidades especiales según la índole de sus cometidos.

Esta clasificación de subescalafones se encuentra distribuida en dos Escalas que a su vez se dividen en grados jerárquicos, de acuerdo con la siguiente escala de oficiales:

Recuadro a: Escala de Oficiales

Oficiales superiores:

Grado 10 – Comisario/a General (Crio./a. Gral.)

Grado 9 – Comisario/a Mayor (Crio./a. Mayor)

Oficiales jefes/as:

Grado 8 – Comisario/a (Crio./a.)

Grado 7 – Sub Comisario/a (Sub Crio./a.)

Oficiales subalternos/as:

Grado 6 - Oficial Principal (Of. Ppal.)

Grado 5 - Oficial Ayudante (Of. Ayte.)

Alumnos/as policiales:

Cadete

Por su parte, el funcionariado Superior de la Dirección Nacional de Guardia Republicana (DNGR), perteneciente al subescalafón ejecutivo, se divide específicamente de la siguiente manera:

Recuadro b: Escala de Oficiales Superiores

Oficiales superiores:

Grado 10 - Comandante General (Cte./a. Gral.)

Grado 9 - Comandante Mayor (Cte./a. Mayor)

Oficiales subalternos/as:

Grado 6 - Teniente (Tte.)

Grado 5 - Alférez (Alf.)

Oficiales jefes/as:

Grado 8 – Capitán/ana (Cap.)

Grado 7 – Teniente 1ro/a (Tte. 1ro/a)

Recuadro c: Escala básica

Suboficiales

Grado 4- Suboficial Mayor (SOM)

Alistados/as

Grado 1 - Agente (Agte.)

Clases

Grado 3 – Sargento/a (Sgto./a.)

Grado 2 - Cabo

El funcionariado policial perteneciente al subescalafón ejecutivo de la DNGR, a su vez se divide en las siguientes jerarquías:

Recuadro d: DNGR

Suboficiales

Grado 4- Suboficial Mayor (SOM)

Alistados/as

Grado 1 – Guardia Republicano/a (Gdia.)

Clases

Grado 3 – Sargento/a (Sgto./a.)

Grado 2 – Cabo

Finalmente, la Dirección Nacional de Bomberos (DNB), dentro de su funcionariado perteneciente al subescalafón ejecutivo, cuenta con los siguientes grados:

Recuadro e: DNB

Suboficiales

Grado 4- Suboficial Mayor (SOM)

Grado 2 – Cabo

Clases

Grado 3 – Sargento/a (Sgto./a.)

Alistados/as

Grado 1 – Bombero/a (Bro./a.)

Como integrantes del sector de la seguridad, las mujeres tienen una larga historia. Las primeras mujeres en ingresar a la policía en Uruguay lo hicieron ya en 1914, en un rol secretarial. Sin embargo, desde 1930 se consideró el ingreso de mujeres en roles más operativos dada la creciente demanda de atender necesidades diversas de la población. Sin embargo, no fue sino hasta 1974 que las mujeres ingresaron a las unidades tácticas.

La participación de las mujeres ha sido fundamental para el desarrollo del trabajo policial; su presencia ha transformado para bien los cometidos de la Institución y ha impulsado diferentes líneas de trabajo con la sociedad y sus sectores más frágiles. Fue un proceso lento que comenzó en la década de 1930, cuando se constató que ciertas funciones de la Policía no podían ser realizadas por los varones, como por ejemplo las del interrogatorio, el traslado y revisión de mujeres y de niñas, niños y adolescentes, y más en temas sensibles como violencia doméstica y delitos sexuales. Por tal motivo, se pensó en integrar a la Institución a personal femenino para la realización de esas y otras tareas.

El 30 de junio de 1931, por Resolución del presidente Terra, se dispuso que la Jefatura de Montevideo contratara seis guardias civiles del sexo femenino, entre ellas Noemi Albarracín. La primera policía femenina pasó a desempeñar tareas en la Dirección de Cárceles, sin portar aún el uniforme policial. Luego de doce años de arduo trabajo se creó el Cuerpo de Policía Femenino de Vigilancia y Seguridad de la Cárcel de Policía. El 23 de febrero de 1945, por resolución de la Jefatura, las integrantes del Cuerpo pasaron a utilizar uniformes, se regularizó su situación presupuestal y se las denominó, según su cargo: Policía Femenina de Montevideo y funcionarias del Servicio de Seguridad y Vigilancia de la Cárcel de Policía.

La integración de la mujer en la Policía fue acompañada con los cambios que se realizaron en las leyes. Se creó el 30 de abril de 1974 la Ley No. 14.189, en la que se incluyeron en los cargos del subescalafón de Policía Ejecutiva Policía Femenina (PF), que se denominaban de esta manera con el grado que ostentaran. La situación de cupos diferenciados con el devenir del tiempo comenzó a ocasionar en las mujeres problemas en su carrera policial, ya que las vacantes eran muy acotadas para las mujeres con relación a los varones y no se contemplaba llegar a las escalas máximas del grado, lo que creó un techo de cristal dentro de la estructura de grados. Ante esta situación, el 21 de febrero de 2001, por la Ley No. 17.296, se suprime el paréntesis presupuestal (PF) Policía Femenina en la escala superior, con lo que se logró, por un lado, que las mujeres compitieran en las mismas vacantes que los varones y, por otro, la mayor movilidad en los diferentes grados policiales a los que antes, con PF, no accedían, alcanzando así los grados máximos dentro del escalafón.

El 19 de diciembre de 2005, por Ley No. 17.930, se suprimió el paréntesis presupuestal (PF) en la escala básica, lo que permitió el ingreso a la carrera policial de más mujeres, antes obstaculizadas por el cupo de vacantes

femeninas, así como la movilidad dentro del escalafón. A partir del año 2005, el rol de las mujeres policías tomó un decidido protagonismo al encomendárseles cargos de particular confianza, al tiempo que asumían el mando en varias Jefaturas Departamentales y Direcciones Nacionales dependientes del Ministerio del Interior, entre ellas la Dirección de la Escuela Nacional de Policía y la Dirección General de Secretaría del Ministerio del Interior. Con la creación de vacantes para reforzar el personal policial en todo el país, ha sido la mujer la que ha acaparado los llamados a concurso, cubriendo un promedio de 60% de ellas.

Las reformas en las leyes fueron acompañadas con nuevas instituciones como la Comisaría de la Mujer, inaugurada en 1988, en donde eran abordadas diferentes temáticas, principalmente la violencia familiar y el abuso sexual.¹¹

En los siguientes dos gráficos se puede apreciar la reciente variación en número y proporción de las Fuerzas que han representado las mujeres entre 2009 y 2019.

Gráfico 1: Número de mujeres policías desplegadas en misiones de paz

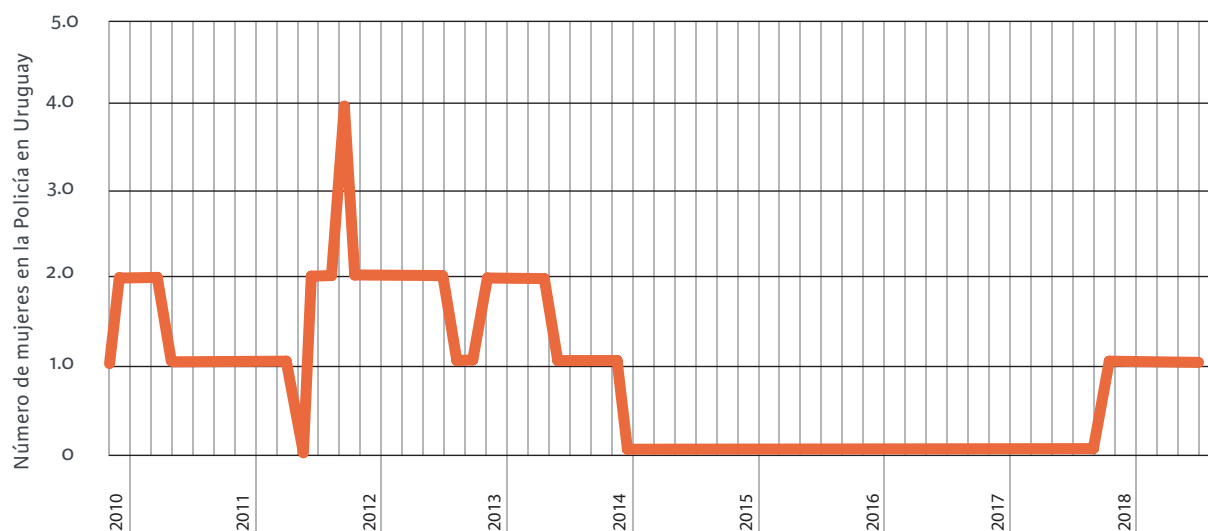
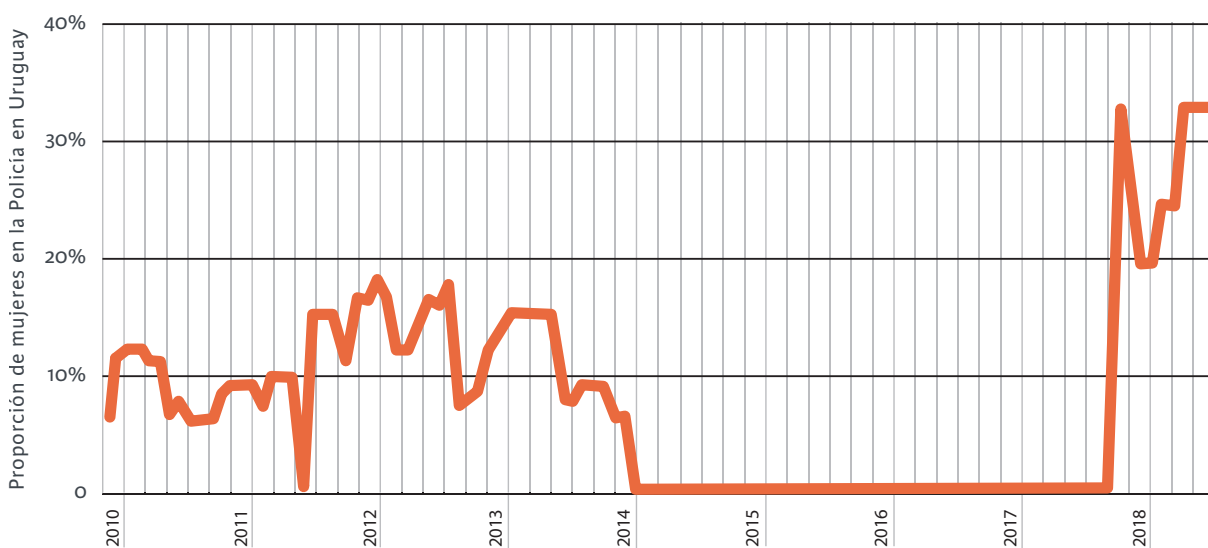


Gráfico 2: Proporción de mujeres policías desplegadas en misiones de paz



La contribución uruguaya a las misiones de mantenimiento de la paz

Perspectiva histórica

Uruguay tiene una larga historia de participación multilateral como miembro fundador de las Naciones Unidas, así como de la Organización de los Estados Americanos y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El país sirvió dos veces en el Consejo de Seguridad de la ONU, una en 1965-1966 y otra en 2016-2017. Uruguay participó por primera vez en una misión de paz en el exterior en 1929.

Como defensor de los derechos humanos a nivel internacional y multilateral, el país ha participado en iniciativas, grupos de trabajo y organismos que promueven compromisos y agendas de paz y seguridad. Uruguay ha sido parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en tres ocasiones (2006-9, 2010-12 y 2019-2021). También copresidió el Grupo Informal de Expertos sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad en 2017, estableciendo su compromiso con la igualdad de género a través del aumento de mujeres en las tropas de los contingentes en OMP, como observadoras militares y oficiales de Estado Mayor.

En 2020, año conmemorativo del vigésimo aniversario de la RCSNU 1325, Uruguay se unió en copresidencia, junto con Canadá, a la Red de Puntos Focales Mujeres, Paz y Seguridad, integrada por más de 80 países, con el objetivo de generar un espacio que permitiera una coordinación más fluida entre los países con respecto a esta agenda.¹² Asimismo, el Ministerio del Interior, a través de la DNPG, se encuentra participando a nivel nacional en un Grupo de Trabajo para la elaboración y posterior implementación del primer Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, lo que contribuirá a la creación de una estrategia para incrementar la participación de mujeres en las OMP.

Uruguay es miembro del Grupo de Contacto de la Iniciativa Elsie, un grupo de países de 12 miembros que “han demostrado un compromiso con la participación significativa de las mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU”.¹³ Como tal, Uruguay tiene un papel clave en brindar apoyo práctico a la Iniciativa Elsie. Además, en 2017 Uruguay copresidió con Suecia el Grupo Informal de Experticia del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, mostrando su compromiso de promover la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad a nivel mundial al alentar la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz. Tanto la cancillería uruguaya como la Dirección de las Fuerzas Armadas de Uruguay promueven activamente el despliegue de mujeres, como lo demuestra el elevado número de mujeres desplegadas en los últimos años, y particularmente en roles de liderazgo como observadoras militares y puestos de personal de la ONU. Este papel proactivo de las Fuerzas Armadas uruguayas para desplegar a mujeres en misiones de paz de la ONU se refleja positivamente en el despliegue de mujeres policías, aunque son numéricamente inferiores.

Las misiones de paz de la ONU y regionales como una prioridad del país

Además de su liderazgo multilateral, las Fuerzas Policiales de Uruguay han tenido presencia en las Misiones de Naciones Unidas desde el año 1991. En dicho año, un miembro del personal fue designado en Misión Oficial en MINURSO - Sahara Occidental, comenzando la historia de la colaboración policial de Uruguay hasta la fecha.

La participación en la misión de UNAVEM III Y MONUA - República de Angola, en el período de 1996 a 1999, se destaca por la presencia policial de 45 varones uruguayos miembros del funcionariado, con lo que se cumple con las rotaciones previstas por las pautas marcadas por cada una de ellas.

En tal sentido, la misión UNMIT fue la primera en que se designó una mujer en 2006.

¹² Comunicado de Prensa No. 112/20 “Mujeres, Paz y Seguridad: Conmemorando los 20 años de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, disponible en: www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/mujeres-paz-seguridad-conmemorando-20-anos-resolucion-1325-del-consejo.

¹³ Iniciativa Elsie para la Participación de las Mujeres en las Operaciones de Paz”, Gobierno de Canadá, disponible en: www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/elsie_initiative-initiative_elsie.aspx?lang=eng

Condiciones por las cuales el personal se retiraría de las misiones de mantenimiento de la paz u otras limitaciones

El personal desplegado se retira de las operaciones cuando termina su contrato. Hasta la fecha, eventos al interior del país no han afectado ni reducido el compromiso con el despliegue que tiene Uruguay para las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Esto se debe en gran parte a que los niveles de despliegue están vinculados a las Resoluciones del Consejo de Seguridad (la mayoría de ellas bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU) y se coordinan con el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, el cual exige previsibilidad.

Toma de decisiones sobre los despliegues de la ONU

Uruguay recibe y responde a las convocatorias de Naciones Unidas para personal policial de acuerdo con la demanda de la convocatoria.

El marco jurídico que fomenta la participación coordinada del poder ejecutivo y del poder legislativo para la aprobación de los despliegues proporciona un nivel adicional de previsibilidad y un amplio apoyo político a la participación de personal.

02

Metodología

Metodología

Descripción general de la evaluación MOWIP

La metodología MOWIP (por sus siglas en inglés) es una herramienta única que proporciona un marco sistemático y completo para evaluar las barreras y medir las oportunidades de despliegue, específicamente de mujeres uniformadas, en operaciones de paz. La metodología trabaja sobre ocho áreas temáticas y dos áreas transversales que permiten a los países e instituciones evaluadas:

- Obtener un conjunto completo de posibles obstáculos para el despliegue, y específicamente en términos de la participación de las mujeres en las operaciones de paz de la ONU;
- Medir las barreras con indicadores cuantitativos y cualitativos;
- Determinar el diferente impacto de cada barrera en la institución evaluada.

La metodología MOWIP consta de tres componentes o instrumentos de recopilación de datos. El primero es el cuestionario (FFF, por sus siglas en inglés), que contiene aproximadamente 200 preguntas diseñadas para recopilar datos cualitativos y cuantitativos de fuentes oficiales sobre el despliegue en operaciones de paz de la ONU del país y la institución que se está evaluando. El segundo es una guía de entrevista dirigida a las principales personas responsables de la institución, así como con los ministerios pertinentes. El tercer componente de la metodología es una encuesta semialeatoria para el personal de la institución. Más detalles sobre la metodología se pueden consultar en la página web dedicada a la metodología en el sitio web del DCAF¹⁴.

El equipo nacional de evaluación, encabezado por RESDAL, recopiló los datos con el apoyo del DCAF y de la Universidad de Cornell. A continuación, el equipo de Cornell procesó y analizó los datos de la encuesta, centrándose en las diferencias estadísticamente significativas entre mujeres y varones, y personal desplegado y no desplegado.

Cada obstáculo se clasifica según un código de colores, siendo el rojo el de mayor prioridad y el verde el de menor prioridad. El análisis de los datos de la encuesta tiene en cuenta el grado, la edad, el despliegue previo en una operación de paz de la ONU y si la persona encuestada sirve en una zona relativamente menos urbana. Identificamos cuando hay diferencias estadísticamente significativas entre los varones y las mujeres que responden a la encuesta. Las diferencias estadísticamente significativas demuestran que, si se realizara la encuesta muchas veces, los varones y las mujeres seguirán respondiendo de forma única entre sí, teniendo en cuenta otros factores que también pueden influir en las respuestas (como el grado, la edad, el estado de despliegue y la ubicación rural-urbana). Esto indica que las diferentes respuestas entre varones y mujeres pueden reflejar diferencias reales en sus experiencias y percepciones por sobre el azar o porque las mujeres puedan estar sobrerrepresentadas en ciertos grados, servicios o experiencias de despliegue. Los datos de la encuesta se comparan con los del cuestionario (FFF) para buscar incoherencias entre las reformas y las políticas institucionales y las experiencias y percepciones reales del personal de las fuerzas policiales. Los resultados del análisis se presentarán y examinarán en el taller de validación.

Por lo tanto, la metodología MOWIP produce conclusiones sólidas basadas en pruebas que se fundamentan en las perspectivas de la institución, en los conocimientos adquiridos por el equipo de evaluación y en las personas expertas nacionales e internacionales con formación académica en materia de género y operaciones de paz. Puede utilizarse para proporcionar recomendaciones transformadoras y basadas en evidencia que aborden eficazmente las causas fundamentales que impiden que el personal uniformado, especialmente las mujeres, se despliegue en operaciones de paz. El uso de una metodología común a muchos TPCC también permite identificar las barreras universales que deben ser abordadas a nivel de la ONU, y destaca las buenas prácticas que pueden ser compartidas y adaptadas en otros contextos.

RESDAL: la institución nacional asociada a la investigación

RESDAL es una organización de la sociedad civil integrada por un grupo de personas expertas de la región y especializada en el ámbito de la seguridad y la defensa. Establecida en 2001, su misión es colaborar “en la construcción de un entorno democrático pacífico en América Latina y el Caribe donde existan instituciones democráticas que generen políticas, experiencias e iniciativas que a su vez impacten en el entorno de seguridad hemisférico e internacional”. Desde su creación, RESDAL ha contribuido en proyectos que van desde la transparencia institucional y la cooperación hemisférica, hasta el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil.

RESDAL busca ser un centro de pensamiento y acción que combina académicos/as y profesionales, sirviendo como centro de intercambio de información para la generación de proyectos y un espacio para abogar por el avance democrático de los sectores de seguridad y defensa. Uno de sus principales productos es el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, que se publica semestralmente desde 2005 y se ha consolidado como la principal fuente de información del hemisferio y forma parte oficial del proceso de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA) desde 2008. La organización también ha desarrollado un programa sobre seguridad pública en Centroamérica que ha producido un Índice de Seguridad Pública y un Índice de (In)Seguridad Pública con la incorporación de algunos países sudamericanos.

RESDAL cuenta con un programa dedicado a las mujeres, la paz y la seguridad que data de 2008. La participación de RESDAL en este tema comenzó con la realización de un proyecto de investigación sobre la integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas de la región, así como en las operaciones de paz. Además de contribuir al cuerpo de conocimientos sobre este tema, la investigación y la promoción de RESDAL han sido fundamentales para colocar la participación significativa de las mujeres en las fuerzas armadas y las operaciones de paz en la agenda política a nivel regional.

El programa de género de RESDAL incluyó la colaboración con la Unidad de Género del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la elaboración de guías para el personal militar, una investigación de campo con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República del Congo (MONUSCO) en la que se entrevistó a contingentes militares de todas las regiones del mundo y a funcionarios y funcionarias civiles de estas misiones, con recomendaciones al Grupo de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz, y la colaboración con personal experto en cursos de formación con diferentes instituciones estatales. Desde entonces, RESDAL ha seguido investigando sobre la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones de paz internacionales. RESDAL está considerado como un centro regional de excelencia en lo que respecta a la agenda de la mujer, la paz y la seguridad y, como tal, es un socio fuerte para el desarrollo y la prueba de la metodología MOWIP.

Implementación de la metodología MOWIP en la Policía de Uruguay

A la par de la evaluación MOWIP para las Fuerzas Armadas de Uruguay, la evaluación MOWIP para las Fuerzas Policiales de Uruguay se realizó entre marzo de 2019 y abril de 2020.

La implementación de la metodología MOWIP para la evaluación de barreras y oportunidades en las Fuerzas Policiales de Uruguay consistió en las siguientes etapas:

Preparación

El primer paso, fundamental para la implementación de ésta metodología, fue la celebración de reuniones con las autoridades al nivel ministerial y directivos de las Fuerzas Policiales de Uruguay para lograr el acuerdo y la autorización para la implementación de la metodología. Esto incluyó la visita de la antigua Dirección de la División Políticas de Género y Seguridad del DCAF, en marzo de 2019, para reunirse con la Dirección previa de la Policía Nacional. Las reuniones permitieron establecer la base de cooperación y apertura entre las instituciones, así como la designación de puntos de contacto en cada Fuerza para el seguimiento y coordinación de las actividades.

El plan de investigación para la implementación de la metodología MOWIP fue presentado en febrero de 2019 por RESDAL, la organización socia de investigación a nivel nacional seleccionada para llevar a cabo la recopilación de datos tanto para el informe de las Fuerzas Armadas como para el de la Policía Nacional. Las investigadoras principales, Samantha Kussrow y Marcela Donadio, diseñaron el plan para que la recopilación de datos de ambos informes se llevará a cabo en paralelo.

Diseño y aplicación de instrumentos de recopilación de datos

La iniciativa Elsie es un esfuerzo piloto que busca evaluar, a través de la metodología MOWIP, las condiciones que permiten o no la participación significativa de las mujeres en misiones de mantenimiento de la paz. El piloto se ha implementado en esta primera fase en siete países, lo que ha requerido que, como primer paso en cada evaluación, se revise el diseño metodológico (incluidos los instrumentos de recopilación de datos) para ajustarlos o adaptarlos al contexto. Este proceso se ha denominado “proceso de localización”.

Para localizar la metodología a las exigencias y las posibilidades del contexto uruguayo, el equipo de investigación constituyó un equipo con personas expertas. Este grupo discutió y evaluó los elementos de la metodología que podrían o no ser ajustadas, documentando el proceso y explicando a las personas participantes las decisiones tomadas.

Para cada institución la modalidad de trabajo fue variada, ya sea porque brindaron los listados del personal directamente o porque el equipo trabajó en conjunto con ellas. En todos los casos se pudieron establecer los números y las características para seleccionar en forma aleatoria al personal que sería encuestado. Con los puntos de contacto se trabajó para completar el cuestionario (FFF) de acuerdo con fuentes como legislación, políticas nacionales, normativas internas, notas periodísticas y entrevistas a personas con poder de decisión, funcionarios/as e informantes clave. El FFF fue entregado por RESDAL en agosto de 2020 y completado subsecuentemente en mayo de 2021 por personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Interior y DCAF.

Asimismo, la encuesta para la policía se aplicó de manera confidencial e individual a una muestra semialeatoria de 384 personas entre octubre de 2019 y abril de 2020. A continuación, algunos datos claves sobre la muestra que se deben considerar:

- El 50% de las personas encuestadas son mujeres.
- Del total de mujeres encuestadas, 5 de ellas se han desplegado.
- Del total de personas encuestadas, el 7% es personal que se ha desplegado en una misión.
- El grado más alto entre las personas encuestadas fue el de Comisaria Mayor, y el más bajo el de Agente.
- En términos étnico racial, el 63% de las personas encuestadas se identificaron como blancas, el 13% como afrodescendientes y el 7% como indígenas. El resto se identificaron como mestizas o no se identificaron con alguna categoría étnico racial.
- Las personas encuestadas han formado parte de las Fuerzas Policiales un promedio de 11,6 años.
- La edad media cuando se incorporaron a las Fuerzas Policiales era de 22,5 años.
- El 66% de las personas encuestadas sirvió en Montevideo, el 16% en Canelones, el 7% en Maldonado y el 4% en Cerro Largo, Paysandú y San José.

En ocasiones, se entregó el dispositivo directamente a la persona encuestada para que registrara directamente sus respuestas en forma privada.

La encuesta incluyó aproximadamente 300 preguntas que respondían a las distintas áreas temáticas que busca medir la metodología. Fueron contextualizadas respetando los indicadores que buscan relevarse, pero con el fin de adaptarlas todo lo posible a la realidad del país en términos del uso del lenguaje (con fraseos específicos) y las sensibilidades culturales propias.

Finalmente, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a personas en posiciones de liderazgo, entre ellas:

- Sub Crio. Lic. Jorge Camargo
- Crio. General (R) Julio Del Río, Director de Planeación y Estrategia de la Policía Nacional (*actual Estado Mayor Policial*)
- Crio. General Mario Layera, Director de la Policía Nacional,
- Cria.(PT)(CP) Esc./Lic. Cecilia Erhardt Ayala, Sub Directora de la División Políticas de Género (*en dicho momento*), Ministerio del Interior
- Cria. Dra. Laura Labarfois, Asesora a la División de Políticas de Género (*en dicho momento*), integrante de las Fuerzas Policiales y ex Asesora de Género UNPOL a UNMIL.

La colaboración entre las instituciones participantes permitió que el equipo de investigación se enfocara en cómo recabar mejor los datos, y que así los resultados fueran válidos y confiables. Algunas de las acciones y consideraciones que el equipo puso en marcha para ello incluyen:

- Acuerdo de protección de datos con la Universidad de Cornell (datos en la bóveda: una vez realizada la encuesta, solo la universidad podía acceder a la información). Asimismo, se firmaron acuerdos de confidencialidad con el equipo de investigación.
- Muestra representativa y semialeatoria: las instituciones participantes tenían conocimiento del proceso y validaron su carácter de semialeatoria. Esto también fue explicado a las personas encuestadas.

- Constitución de un equipo de investigación diverso y capacitaciones en materia de confidencialidad.
- Metodologías de trabajo que fomentaron el respeto a la opinión y el trabajo de la gente, escucha activa y flexibilidad. Fue fundamental que cada persona entrevistada percibiera que su caso era único, que su opinión importaba, que su trabajo se respetaba, y que no había juicio alguno sobre lo que dijera.
- Retroalimentación con las instituciones evaluadas con actualizaciones frecuentes. En este sentido, el equipo dispuso la figura de supervisor/a para transmitir información y coordinar el proceso, así como garantizar el desempeño del personal de investigación.

Análisis de datos recopilados

Todos los datos recopilados durante la implementación por parte de RESDAL fueron entregados al equipo de DCAF y de la Universidad de Cornell, y la información de todas las encuestas aplicadas fue enviada directamente al servidor de la Universidad de Cornell, la cual fue responsable de su procesamiento.

Un análisis inicial de los datos fue llevado a cabo por el Laboratorio de Género y del Sector de la Seguridad de la Universidad de Cornell (Cornell GSS Lab) en la segunda mitad de 2020, el que fue completado en el verano de 2021. Cornell compartió con el DCAF un borrador del informe a principios de enero de 2021.

DCAF, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio del Interior, llevaron a cabo una junta de continuidad en marzo de 2021 para revisar preguntas restantes y solicitar información complementaria.

Entre mayo y junio de 2021 se revisó la información complementaria proporcionada por la Dirección Nacional de Políticas de Género y se finalizó el primer borrador del informe junto con el Cornell GSS Lab.

Validación











Tras una reunión de continuidad en junio del 2021, se convocó a un reporte oral en agosto de 2021, en el cual se presentaron los primeros hallazgos. Finalmente, en diciembre del mismo año se realizó el taller de validación para estudiar los hallazgos y elaborar, de la mano de la DNPG y las direcciones competentes dentro del Ministerio del Interior, una serie de recomendaciones finales.

03

Resultados de la Evaluación MOWIP

Resultados de la Evaluación MOWIP

La metodología MOWIP mide las oportunidades y las barreras en diez áreas temáticas. A cada una de ellas se le asigna un puntaje para indicar dónde debe centrar la institución de seguridad los esfuerzos futuros para mejorar la participación significativa de las mujeres uniformadas en las operaciones de paz de la ONU. En las secciones siguientes se pueden encontrar más detalles de las oportunidades y las barreras para cada área temática.

Etapa previa al despliegue: incluidos los factores que afectan la generación de fuerza			Áreas temáticas transversales	
	1	POBLACIÓN ELEGIBLE ¿Hay suficientes mujeres en las instituciones nacionales? (Pág. 31)		
	2	CRITERIOS DE DESPLIEGUE ¿Coinciden los criterios con las habilidades necesarias en funcionamiento? (Pág. 39)	9	10
	3	SELECCIÓN PARA EL DESPLIEGUE ¿Tienen todas las personas una oportunidad justa para el despliegue? (Pág. 44)	ROLES DE GÉNERO ¿Impiden las actitudes preconcebidas sobre las mujeres su capacidad de despliegue? (Pág. 67)	EXCLUSIÓN SOCIAL ¿Se trata a las mujeres como miembros iguales del equipo? (Pág. 73)
	4	CONSIDERACIONES AL NÚCLEO DOMÉSTICO ¿Existen arreglos para las familias de las mujeres desplegadas? (Pág. 47)		
Etapa de despliegue: incluidas las condiciones para las mujeres durante las operaciones				
	5	INFRAESTRUCTURA EN OPERACIONES DE PAZ ¿Están diseñados el alojamiento y el equipo para satisfacer las necesidades de las mujeres? (Pág. 52)		
	6	EXPERIENCIAS EN OPERACIONES DE PAZ ¿Afectan en las decisiones de despliegue de las mujeres las experiencias positivas y negativas en las operaciones? (Pág. 55)		
Etapa posterior al despliegue: incluidos los factores que afectan el redespliegue				
	7	PROGRESO PROFESIONAL ¿Permiten los despliegues el avance en las carreras de las mujeres? (Pág. 60)		
Todas las etapas				
	8	PREDISPOSICIÓN DEL LIDERAZGO INSTITUCIONAL ¿Apoya el alto mando en todos los niveles el despliegue de mujeres? (Pág. 62)		

- PRIORIDAD ALTA
- PRIORIDAD MEDIA
- PRIORIDAD BAJA

- ÁREAS TEMÁTICAS INSTITUCIONALES
- ÁREAS TEMÁTICAS TRANSVERSALES

Interpretación de los resultados

En las siguientes secciones, se proporciona un resumen con los hallazgos para cada área temática, seguido de un conjunto de hallazgos detallados.

Clasificación de cada área temática

Los hallazgos para cada área temática se extrajeron de tres fuentes de datos: el FFF, las entrevistas al personal en puestos de liderazgo y toma de decisiones, y la encuesta. Luego, los datos se utilizaron para medir un conjunto de indicadores para cada área temática a fin de identificar barreras u oportunidades para el despliegue significativo de las mujeres en las operaciones de paz. Después, todos los indicadores para cada área temática se examinaron juntos para determinar si ésta se clasificaba como una prioridad alto grado/bajo grado para las actividades de seguimiento.

Al clasificar las áreas temáticas, la metodología también analiza las diferencias en los resultados del cuestionario, las entrevistas y la encuesta. Específicamente, se examina si:

- las respuestas en el cuestionario y las entrevistas en lo que respecta a políticas, prácticas y programas fueron diferentes a las respuestas de la encuesta, que midió las experiencias del personal con respecto a esas políticas, prácticas y programas;
- una política o práctica puede afectar de manera desproporcionada a mujeres y varones (por ejemplo, tener una restricción de altura favorecería a los varones, ya que son más altos en promedio), y si hubo una diferencia significativa en la forma en que mujeres y varones respondieron cada pregunta de la encuesta.

Recuadro f: Análisis de los datos recabados

El primer paso en el análisis de los resultados de la encuesta es la limpieza de los datos. Los equipos de evaluación de la Universidad de Cornell utilizaron la plataforma de análisis de datos R para codificar correctamente los datos, convirtiendo las respuestas de texto en números, fusionando columnas que pertenecen a una sola pregunta y combinando múltiples variables en un índice. Por ejemplo, las respuestas a preguntas dicotómicas que se registraron como “sí” o “no” se recodificaron como “1” y “0” respectivamente.

Los datos depurados se utilizaron para realizar estadísticas descriptivas preliminares. Para ello se creó una hoja de cálculo con cada pregunta, con la proporción calculada de personas encuestadas que respondieron a cada pregunta de una manera determinada. A continuación, se realizó una prueba t para establecer si había diferencias estadísticamente significativas entre varones y mujeres encuestadas, así como entre personal desplegado y no desplegado. En la hoja de cálculo se destacaron las diferencias estadísticamente significativas y se anotaron las direcciones (“positivo” para describir cuando más mujeres y/o personal desplegado respondieron así y “negativo” para describir cuando menos mujeres y/o personal desplegado respondieron así).

La prueba t no permitió tener en cuenta otras variables de confusión que afectan a las respuestas. Por lo tanto, también se realizó un análisis de regresión para garantizar la solidez de la significación estadística. El tipo de modelo empleado depende de la pregunta específica de la encuesta:

- Para las preguntas que solo tienen respuestas “sí” o “no” (variables dependientes dicotómicas) se utilizó un modelo de regresión logística.
- Para las preguntas en las que la variable era una escala, se utilizó un modelo de regresión lineal.
- Para preguntas con respuestas ordenadas de forma lineal (es decir, muy de acuerdo, de acuerdo, neutral, en desacuerdo, muy en desacuerdo) se utilizó un modelo de regresión logística ordenada.

A continuación, se realizó una regresión de un conjunto de variables independientes y de control estándar: sexo, desplegado/no desplegado, alto grado/bajo grado, urbano/rural, y edad. A partir de ello, se incluyó un término de interacción entre el sexo y el despliegue (sexo x despliegue), lo que permitió ver si el despliegue tiene un efecto condicional sobre el sexo de alguien y sobre la pregunta de interés. Si la variable “femenino” es significativa, sabemos que las mujeres afectan a la pregunta de interés de la encuesta (respuesta de la

variable dependiente). Si el término de interacción (femenino y variable desplegada) es significativo, sabemos que el despliegue afecta al grado en que ser mujer afecta al resultado de interés. En otras palabras, el término de interacción y el término “sexo” nos dirán si las mujeres desplegadas, o no, tienen más o menos probabilidades de responder de una determinada manera manteniendo constantes otros posibles factores que puedan influir en sus respuestas (como la edad o el rango).

Enseguida, los resultados de la encuesta se triangularon con las conclusiones del cuestionario de investigación (FFF) en el formulario de indicadores del MOWIP, que se utiliza para calcular las cuatro puntuaciones que miden las diferentes dimensiones de lo que constituye un obstáculo para las mujeres. Las cuatro puntuaciones diferentes se utilizaron para clasificar las áreas temáticas, comparando la misma puntuación en las diez áreas temáticas y clasificándolas en “baja”, “media” y “alta”. El código de colores no se estableció en un rango fijo de valores, sino que la clasificación es relativa dentro de cada institución de seguridad nacional.

- Por ejemplo, la puntuación de la brecha de experiencia de 0,63 para el área temática 7 está etiquetada en rojo porque es una de las puntuaciones más bajas de esa fila. Sin embargo, una puntuación de 0,57 se clasifica como verde en la puntuación de la barrera institucional para las mujeres porque es uno de los números más altos en relación con su fila.

Finalmente, se clasificó por columna cada una de las áreas temáticas en categorías de prioridad alta, media o baja, con base en el código de colores de las cuatro puntuaciones.

Con base en lo anterior, se puede confiar que los hallazgos destacan las oportunidades y las barreras para la participación significativa de las mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, así como las brechas en la implementación de las políticas existentes y las diferencias de percepción entre el personal de alto y bajo grado, y entre mujeres y varones.

Áreas temáticas transversales

Las áreas temáticas 9 (roles de género) y 10 (exclusión social) son transversales ya que reflejan los valores, normas, percepciones, comportamientos y prácticas de las personas dentro de las instituciones de seguridad, así como las culturas institucionales y las dinámicas de grupo que esto genera. Los hallazgos para las áreas temáticas 1 a 8 también incluyen información sobre cómo estas áreas temáticas transversales han afectado los resultados. Esto ayudará a orientar las recomendaciones, ya que el cambio transformacional puede implicar tanto cambios en las políticas como en la mentalidad.

Información adicional

El informe contiene los hallazgos más importantes identificados por DCAF y la Universidad de Cornell. De ser necesario, para las actividades de seguimiento se pueden realizar análisis adicionales utilizando la base de datos desarrollada por la Universidad de Cornell en el marco de la implementación de la metodología MOWIP.



ÁREA TEMÁTICA 1: Población elegible

PRIORIDAD
MEDIA

El área temática de Población Elegible explora si es que hay suficientes mujeres en las Fuerzas Policiales de Uruguay para cumplir con los objetivos de la Estrategia de Paridad de Género Uniformada de la ONU para 2028.

Recuadro 1.1: Participación de las fuerzas policiales de Uruguay en misiones de mantenimiento de paz de la ONU

De acuerdo con cifras de 2017 de la Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay (ENOPU), 1072 Oficiales de Estado Mayor, observadores/as militares y funcionarios/as policiales han sido desplegados/as desde el año 1991 hasta la fecha.¹⁵ Las misiones de mantenimiento de la paz que contaron con un mayor número de funcionariado policial son en UNAVEM III (45 participantes), MINUSTAH (31 participantes), y en CICIG (61 participantes).

Como parte de las Fuerzas Policiales de Uruguay, algunas funcionarias mujeres se han desplegado con el grado Oficial de observadoras armadas en las siguientes misiones de mantenimiento de la paz:

- UNMIT, en Timor-Leste - una oficial enrolada en UNMIT, a la cual se sumaron tres funcionarias policiales más entre los años 2007 y 2008.
- MINUSTAH, en Haití - En el año 2011, se desplegaron dos mujeres policías
- UNMIL, en Liberia - En el año 2012 se desplegó una mujer.

A su vez, también se destaca que para la misión de Guatemala – Comisión de ONU CICIG, en los años 2011 y 2012 se incorporaron dos Oficiales armadas como seguridad, de las cuales una fue la primera mujer policía Jefa de Contingente uruguayo en misión. En el 2013, participó una oficial armada como investigadora y para el 2019 se enrolaron dos de Escala Básica como seguridad armada. En lo que respecta a la misión en República del Congo - MONUSCO, en el año 2011 se designaron dos funcionarias policiales enfermeras. En relación con la misión de Brindisi – SPC, para el 2019 se designó una Oficial como Team Leader P-5 no armada.

Para finalizar, desde el año 2018 hasta el 2019 se desplegaron cuatro oficiales mujeres para la misión de Colombia – UNVMC como observadoras no armadas, y a continuación se designaron tres más que se enrolaron en el 2021 para la misma misión, lo que contabiliza un total de cinco mujeres policías desplegadas a la fecha de realización de este informe.

Resumen de los hallazgos

El área temática 1 ofrece un primer panorama del funcionariado de la Policía Nacional, su composición y motivación para participar en despliegues. A partir de los datos recabados, este informe identifica los siguientes puntos clave:

OPORTUNIDADES

- Hay una larga historia institucional que detalla la evolución de la normativa interna para la igualdad de género y la participación de las mujeres en las fuerzas policiales. De manera implícita, esta historia detalla también cómo se han ido rompiendo barreras de género dentro de la institución como, por ejemplo, la eliminación de la policía femenina y subsecuente integración de las mujeres en todos los cargos y unidades dentro de la institución.
- Las mujeres representan un cuarto del total de las fuerzas policiales, citando “vocación de servicio” como una motivación primaria para ingresar al funcionariado. Participan plenamente en entrenamiento básico y manifiestan en igual proporción a los varones el interés en desplegar en operaciones de paz.

15 Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay, “Oficiales de Estado Mayor, Observadores Militares y Oficiales de Policía”, 2017, disponible en línea: www.enopu.edu.uy/misiones-de-paz/oficiales-estado-mayor-observadores-militares-oficiales-policia/.

BARRERAS

- La institución no ha realizado campañas de reclutamiento con el objetivo específico de aumentar la participación de las mujeres, a pesar de que éstas despliegan y redespliegan en menor proporción que los varones.
- No hay cupos o cuotas para mujeres, a pesar de que están subrepresentadas en puestos de liderazgo.
- Una mayoría del funcionariado reportó haber considerado, o estar considerando, dejar la institución.

BRECHAS EN LAS PERCEPCIONES Y LA EXPERIENCIA

- A pesar de contar con procesos establecidos y reglamentados para el ingreso y avance de carrera, el funcionariado percibe que hay otros factores distintos al mérito que impactan en el avance y la oportunidad de desplegar. Uno de los factores identificados en la encuesta es el “género”, que los varones perciben juega injustamente a favor de las mujeres. Hay una percepción generalizada de que las acciones afirmativas no son efectivas ni deseables.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

Las mujeres tienen una larga historia en las Fuerzas Policiales de Uruguay

De acuerdo con el documento denominado “Libro de Altas y Bajas” del Departamento de Personal (IDATYC, en la actualidad DCRYMP) de la Jefatura de Policía de Montevideo, la primera mujer en integrarse a la Policía lo hizo en 1914 como escribana o secretaria, que es el caso la Señora Generosa Brandón. En 1922 se unieron otras mujeres, también como escribanas.

Asimismo, se ha propuesto que el ingreso de las mujeres a funciones policiales respondió a la necesidad de atender problemáticas vinculadas a niñas, niños, adolescentes y mujeres.¹⁶ A partir de la década de 1930, cuando se entendía que ciertas funciones policiales generalmente no podrían ser atendidas por varones, se comenzó a considerar la presencia de la mujer en la Policía para realizar funciones investigativas en aquellos delitos en que están involucrados como autores o víctimas mujeres o menores de edad, así como en los delitos contra las buenas costumbres y el orden de la familia, y las demás actividades que eran asignadas por parte de la Jefatura de Policía de Montevideo.¹⁷

Luego, en el año 1988, el denominado “Cuerpo de Policía Femenina” (que fuera creado y regulado por Ley No. 13.835 de 1970) se disolvió y se incorporaron mujeres en las distintas comisarías, avanzando tanto su grado como su participación en las distintas labores que atañen a la Policía Nacional.¹⁸ Finalmente, se hace notar que la integración de las personas LGBTIQ a las Fuerzas Policiales de Uruguay se ampara en el artículo 12 de la Ley 19.684 (Ley Integral para Personas Trans).

En el año 2001 la Ley No. 17.296 suprime el paréntesis presupuestal (PF) Policía Femenina en la escala superior, y posteriormente, en el 2005 por Ley No. 17.930, se suprime el paréntesis presupuestal (PF) en la escala básica, lo que permite el ingreso a la carrera policial de más mujeres, antes obstaculizadas por el cupo de vacantes femeninas, logrando asimismo la movilidad dentro del escalafón.

Las mujeres representan un cuarto de la Fuerza Policial Nacional

Actualmente, las mujeres representan el 25,6% de las Fuerzas Policiales en Uruguay. Este porcentaje es el más alto de la región. Hay un 18% de mujeres en la Guardia Republicana, que podría considerarse como una rama militarizada de la Policía.

Datos de dos períodos distintos reflejan además un gradual incremento de la participación de las mujeres en los diferentes subescalafones de las Fuerzas Policiales de Uruguay, condensados en el Recuadro 1.2.

Recuadro 1.2: Participación de las mujeres discriminadas por subescalafones de las Fuerzas Policiales de Uruguay en el cuadro comparativo de Fuerza Efectiva de los años 2007 a mayo 2018

	Fuerza Efectiva 2007	Fuerza Efectiva Mayo De 2018	Fuerza Efectiva 2020
Subescalafón ejecutivo	2431	5427	6242
Subescalafón administrativo	1465	1917	2139
Subescalafón especializado	871	910	916
Subescalafón técnico	252	540	552
Subescalafón de servicio	259	190	174
Otros	0	3221	286
Total	5278	12.205	10.309

Fuente: Información extraída a partir de la compilación de datos realizada por la Cria. Mayor (PT)(CP) Esc./Lic. Cecilia Erhardt, teniendo como referencia el Censo Nacional Policial del 2007 e información aportada por la Gerencia del Área de Gestión y Desarrollo Humano, Departamento de Control, Registro y Movilidad de Personal y Sector Vacantes, Ministerio del Interior (MI).

16 Donadio, M., & Mazzotta, C., La mujer en las instituciones armadas y policiales: resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina, Buenos Aires: RESDAL, 2009.

17 Ídem.

18 Bentancor, F. Leal, R. Martins, V. Ramírez, N. Rodríguez, M. Suiffet, L., Monografía “La Mujer en el Instituto Policial”, Escuela nacional de policía “Juan Carlos Gómez Folle”, Centro de formación y capacitación de personal subalterno “General José Artigas”, 2009, disponible en: docplayer.es/90174566-Monografia-la-mujer-en-el-instituto-policial.html.

Las mujeres participan plenamente en el entrenamiento básico

Las mujeres participan en todas las etapas de la formación básica. Todas reciben formación sobre armas de fuego y operaciones como parte de la formación básica que se ofrece en la Dirección Nacional de la Educación Policial.

Tanto los varones como las mujeres reciben formación básica durante el primer módulo educativo. Después, reciben un curso llamado Tecnología Aplicada en el que se forman en el uso de tabletas y apps útiles para el trabajo policial.

La promoción laboral está basada en mérito

Cuando hay un puesto disponible, la promoción se da mediante un proceso de selección por concurso. En el caso de los oficiales superiores, el 50% es por concurso y el 50% por nombramiento directo gestionado por el poder ejecutivo. Los criterios que se consideran para la promoción laboral son presentados en el Recuadro 1.3.

Recuadro 1.3: Criterios considerados para la promoción laboral

Factores positivos	<ol style="list-style-type: none">1. Nota de curso o concurso de pasaje de grado2. Informe funcional anual o evaluación de desempeño3. Elementos que surgen del registro de la actividad funcional:<ul style="list-style-type: none">- La asignación de tareas en cargos superiores- Coeficiente funcional positivo- Los conocimientos adquiridos por el funcionario/a- Tareas vinculadas a las áreas de prevención de la criminalidad- Anotaciones destacadas del personal del subescalafón ejecutivo- Trabajo académico destacado
Factores negativos	<ol style="list-style-type: none">1. Deméritos
	<ol style="list-style-type: none">2. Faltas leves:<ul style="list-style-type: none">- Observación escrita- Demérito de 1 a 15 puntos- Suspensión de 1 a 10 días
	<ol style="list-style-type: none">3. Faltas graves:<ul style="list-style-type: none">- Demérito de 16 a 30 puntos- Suspensión de 11 a 30 días- Suspensión en la función hasta tres meses sin goce de sueldo, o con la mitad del sueldo, según la gravedad del caso
	<ol style="list-style-type: none">4. Faltas muy graves:<ul style="list-style-type: none">- Suspensión en la función de tres meses y un día hasta seis meses con privación total del sueldo- Destitución. La destitución importará en todos los casos la pérdida de los haberes retenidos como medida preventiva
	<ol style="list-style-type: none">5. Informe funcional anual o evaluación de desempeño negativo

Es importante mencionar que la violencia doméstica y el acoso se consideran faltas graves en el marco laboral.¹⁹

Las personas que determinan la promoción integran una junta calificadora a nivel nacional. En el caso de los y las oficiales superiores, la Junta es designada por el Ministerio del Interior. Para el resto de las y los oficiales, las Juntas están compuestas por el/la Jefe de Policía, el/la director(a) Nacional, el/la Subjefe y un/a oficial superior. En el caso del personal subalterno, la Junta está compuesta por el/la Subjefe de Policía, el/la director(a) Nacional Adjunto(a) y dos oficiales superiores. En todos los casos, las Juntas son nombradas por el/la director(a) Nacional de la Policía.

La selección para el despliegue en operaciones de la paz es similar tanto para varones como mujeres

De acuerdo con la encuesta, el 12% de las personas encuestadas que se habían desplegado dijeron que habían sido seleccionadas por sus superiores, el 69% fueron seleccionadas a través de un proceso de solicitud, y el 12% formaban parte de una unidad policial formada. No hubo diferencias significativas entre varones y mujeres.

Hay alojamiento para pasar la noche en la Academia de Policía

En la Academia de Policía hay instalaciones disponibles donde pueden pernoctar varones y mujeres por separado.

La paga llega a tiempo con regularidad

El 75% de los varones y el 85% de las mujeres encuestadas afirmaron no haber recibido nunca un pago retrasado o faltante. Solo el 14% de los varones y el 13% de las mujeres dijeron que les había ocurrido una o dos veces. El 9% de los varones y el 2% de las mujeres dijeron que les había ocurrido algunas veces. El 2% de los varones y el 1% de las mujeres dijeron que el pago llegaba tarde a menudo.

La mayoría del personal sigue en los pasos de sus familiares

El 65% del personal policial tiene algún familiar que ha servido o prestado funciones en la policía. El 29% tenía un tío en la policía, el 25% tenía un padre en la policía, el 20% tenía un primo, el 16% tenía un abuelo, el 15% un hermano, el 6% una madre, el 5% una hermana, el 5% una tía, el 5% una prima y el 1% una abuela.

El 38% de las personas encuestadas se enteró del ingreso en la policía por la familia, el 15% por amigos/as, el 10% por las redes sociales, el 4% por la televisión, el 2% por la radio, el 1% por la escuela o los/as profesores/as y menos del 1% por la junta calificadora a nivel nacional. El 30% investigó por su cuenta para ingresar en la policía. El 12% se enteró del ingreso en la policía por otras fuentes.

Las mujeres ingresan a la policía por vocación de servicio y los varones buscando estabilidad laboral

A la pregunta de por qué entraron en el cuerpo de policía, el 36% de las personas encuestadas dijo que lo hizo por la estabilidad laboral, el 31% por los beneficios económicos y el salario, el 27% porque era un sueño de la infancia, el 25% para ayudar a la gente, el 22% porque tenía familiares en la policía, el 13% por los beneficios, el 4% por tener amistades en la policía, y menos del 1% porque quería ser un héroe o heroína, por la aventura o para viajar. Otras personas respondieron (alrededor del 10%) que se unieron a la policía porque era su vocación de servicio. Las mujeres eran menos propensas a decir que se unían por la estabilidad laboral y más por ayudar a la gente.

Se desprende de la página web institucional de la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (DNASSP) una lista de beneficios sociales para el personal policial que pueden tramitarse, como por ejemplo, distintas ayudas económicas y médicas, becas por discapacidad y estudiantiles, Panteón Policial y gastos de sepelio, seguros de vida y de incapacidad, así como temas habitacionales y de cuidados a personas dependientes (NNA, personas adultas mayores y en situación de discapacidad).

La mayoría del personal policial quiere desplegarse

El 77% de las personas encuestadas ha querido desplegarse en una operación de paz de la ONU. Los varones y las mujeres han tenido la misma probabilidad de querer desplegarse.

La mayoría del personal policial que se ha desplegado anteriormente quiere volver a desplegarse

De las personas encuestadas que se habían desplegado anteriormente en una operación de paz de la ONU, 94% de los varones y 100% de las mujeres manifestaron un deseo por volver a desplegarse.

BARRERAS

Asegurar la elegibilidad

No ha habido campañas enfocadas en fomentar la participación de las mujeres en las Fuerzas Policiales

De acuerdo con las personas entrevistadas, no se han lanzado campañas ni cupos enfocados en fomentar la participación de las mujeres en las fuerzas policiales.

En comparación con los varones, pocas mujeres se despliegan en operaciones de paz

A la fecha de levantamiento de la encuesta, 263 policías se habían desplegado al menos en una misión. De quienes se habían desplegado, 11 eran mujeres, lo que constituye el 4%. Esto significa que, del total de efectivos de las fuerzas a ese momento, 22.861 efectivos no se han desplegado y 5741 mujeres no se han desplegado. Del mismo modo, en la encuesta, que muestra al personal que se ha desplegado, solo el 3% de las mujeres encuestadas se ha desplegado, en comparación con el 11% de los varones encuestados. Las personas encuestadas se habían desplegado en 1,5 misiones, en promedio.

Hay pocas solicitudes para desplegarse en operaciones de paz

La demanda por desplegarse en una operación de paz de la ONU es baja. Uno de los motivos reportados es que no hay difusión masiva de los llamados para despliegues de la policía en Misiones de Paz de la ONU. Otra causa es que los requisitos se consideran de alta exigencia, lo que reduce el número de efectivos que podrían desplegarse.

No hay cupos o cuotas para mujeres en las Fuerzas Policiales

No existe un cupo o cuota de mujeres para las fuerzas policiales. La única cuota existente es para garantizar la disponibilidad de un porcentaje de puestos en la academia para personas afrodescendientes. La Ley 19.122 establece un 8% de puestos para afrodescendientes en las instituciones públicas, si superan las pruebas correspondientes. La escuela de policía lo incluye en el marco legislativo presentado en su página web.

Las mujeres están subrepresentadas en puestos de liderazgo

Las mujeres encuestadas son menos propensas a ocupar un puesto de liderazgo en comparación con los varones. El 66% de las mujeres encuestadas había ocupado un puesto de liderazgo, frente al 78% de varones. En promedio, los varones habían ocupado 3,4 puestos de liderazgo y las mujeres 1,8.

Además, si dentro del concepto de liderazgo incluimos niveles, cargos o funciones de conducción ocupados por mujeres dentro de la Policía Nacional, observamos que solo el 28 % (333) de las mujeres ocupan este rol frente al 72 % (858) de varones.²⁰

La estatura mínima exigida está por encima de la media del país

La estatura media en Uruguay es 162 cm para las mujeres y 173 cm para los varones.²¹ Existe un requisito de altura para la policía. Para los varones, el mínimo es de 1,68 m y el máximo de 2 m. Para las mujeres, el mínimo es 1,60 m y el máximo 1,80 m. Esto significa que, teniendo en cuenta la media nacional, podemos concluir que algunas mujeres y varones están excluidos de poder ingresar en la policía.

Desarrollo de una población elegible

Las mujeres tienen menos probabilidades de recibir formación en mantenimiento de la paz en el país y en el extranjero. El 12% de los varones encuestados y el 5% de las mujeres encuestadas han asistido a cursos de formación en mantenimiento de la paz en Uruguay. El 6% de los varones encuestados y el 2% de las mujeres encuestadas han asistido a cursos de capacitación en mantenimiento de la paz en otro país.

20 Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), "Brechas en el Acceso a puestos de decisión en la Administración Central 2020" 2020.

21 Bentham, James & Ruhli, Frank & Staub, Kaspar & Faeh, David & Gutzwiller, Felix & Ezzati, Majid & Sharma, Sanjib, A century of trends in adult human height. eLife. 5. 10.7554/eLife.13410, 2016.

Casi la mitad del personal considera que las mujeres son favorecidas para ascensos, puestos de trabajo y operaciones de paz por razón de género

El 48% de los varones y mujeres encuestados/as cree o considera que a veces se favorece a las mujeres para los puestos de trabajo y los ascensos solo por ser mujeres. El 12% de personas encuestadas considera que se favorece a las mujeres en la selección de personas que se desplegarán en una operación de paz.

Una minoría de personal recibe formación policial internacional

El 20% de las personas encuestadas reportó haber recibido alguna instancia de formación policial internacional. En términos brutos, las mujeres fueron más propensas a decir que habían tomado al menos una formación policial, pero solamente cuando se controlan el grado, la edad, el despliegue y la zona urbana-rural.

En términos comparativos, los resultados sugieren que:

- El 88% de las mujeres no ha recibido nunca formación internacional, el 8% la ha recibido una vez, el 3% dos veces, menos del 1% tres veces y el 2% cuatro o más veces.
- El 73% de los varones no ha recibido nunca formación internacional, el 8% la ha recibido una vez, el 6% dos veces, el 2% tres veces y el 11% cuatro o más veces.

Las asociaciones formales existentes dentro de la policía están abiertas tanto a varones como a mujeres, pero hay poca participación

Existen asociaciones formales dentro de la policía, pero la mayoría del personal reporta no pertenecer a ellas.

Entre ellas se encuentran:

- MECISPU (Mesa Coordinadora Permanente de Instituciones Sociales de la Policía del Uruguay) que coordina:
 - Club Atlético Policial
 - Centro de Sub Oficiales de la Policía
 - Federación de Círculos Policiales en Retiro del Uruguay
 - Federación de Asociaciones de Retirados Policiales
 - Circulo Policial del Uruguay
 - Asociación Nacional de Policías en Retiro del Uruguay.
- Sindicato Único de Policías Uruguay
- Sindicato de funcionarios/as Policiales de Montevideo- Uruguay

El 85% de las personas encuestadas no forma parte de organizaciones o asociaciones formales. Quienes sí reportan afiliación a algún grupo, reportaron tener pertenencia a una sola organización o asociación.

Retención de personal

No se otorga alojamiento en los departamentos de policía

No es común tener alojamiento en los departamentos de policía en el interior del país. El 45% de las mujeres encuestadas dijeron que había cuarteles para pernoctar adecuados (específicos y equipados) para ellas proporcionados por la policía, el 11% dijo que eran inadecuados y el 40% dijo que no había ninguno. Entre los varones encuestados, el 42% dijo que había cuarteles adecuados, el 5% dijo que había cuarteles inadecuados y el 54% dijo que no había ninguno.

Las mujeres tienen menos acceso a baños adecuados

En la infraestructura de la Policía Nacional, cuando no hay posibilidad de tener baños separados por razones de espacio, el baño se destina al uso de ambos sexos (unisex).

El 77% de las mujeres encuestadas dijo que la policía proporcionaba instalaciones sanitarias adecuadas en el país para las mujeres y el 15% dijo que se proporcionaban baños, pero que no eran adecuados. En comparación, el 90% de los varones dijo que había baños adecuados y el 3% dijo que había baños, pero que no eran adecuados.

Los uniformes de servicio son indistintos para varones y mujeres

El reglamento de uniformes de las Fuerzas Policiales de Uruguay se encuentra aprobado por los Decretos No. 557/992 de 1992 y 37/000 de 2000.²² Los uniformes de servicio “base” que recibe el personal policial de las Fuerzas Policiales de Uruguay son prácticamente los mismos para varones y mujeres. Solamente en el caso de los uniformes de gala hay diferencias (dado que es un uniforme de gala, las diferencias son de estilo).

Tanto el personal de servicio como el personal que despliega reciben uniformes de acuerdo con su función. Sin embargo, en la encuesta el 90% de los varones y el 83% de las mujeres reportaron que no se les había dado uniforme en el momento de la encuesta. Además, el 92% de los varones y el 89% de las mujeres afirmaron que tampoco habían recibido la indumentaria correspondiente. El personal de apoyo (Administrativo, Técnico, Especializado y de Servicio) no recibe ningún tipo de uniforme y, en el caso del personal ejecutivo, pueden darse demoras por falta de existencias o por trámites internos de cada Unidad, pero la Institución está obligada a proporcionar la indumentaria correspondiente.

No se proporciona vivienda a las familias del personal durante los despliegues

El 60% de las mujeres y el 75% de los varones encuestados afirman que la policía no proporciona viviendas a las familias durante el despliegue. La DNPNG confirma que las Fuerzas Policiales de Uruguay no otorgan directamente viviendas. Es interesante, entonces, que el personal desplegado reporte en la encuesta haber recibido el apoyo a la vivienda: el 15% de las mujeres y el 9% de los varones dijeron que la policía proporcionaba viviendas, pero que no eran adecuadas. El 26% de las mujeres y el 16% de los varones dijeron que había una vivienda adecuada.

La mayoría del personal policial se plantea dejar la policía

El 92% de las personas encuestadas dijo que había considerado en algún momento dejar la fuerza policial. Las mujeres son igualmente propensas que los varones a considerar dejar la policía.

Extensiones al despliegue

No hay políticas oficiales de extensión para el despliegue

A pesar de que existen opciones para extender las misiones, durante el levantamiento de datos no se reportaron políticas oficiales para extender el despliegue a OMP. De acuerdo con las encuestas realizadas, las extensiones suelen otorgarse si hay una solicitud de parte de la misión, una evaluación positiva de la persona y si no se les necesita en casa. Sin embargo, no se obtuvieron datos sobre el número de efectivos que han recibido extensiones.

Hay menos probabilidad de que las mujeres reciban una extensión

Las mujeres tienen menos probabilidades de recibir extensiones para el despliegue. El 75% de las personas encuestadas reportó recibir extensiones, entre ellas el 79% de los varones y el 60% de las mujeres. En promedio, esto significa que los varones recibieron 1,3 extensiones y las mujeres 0,8 extensiones.

Redespliegue

Los varones quisieran redesplegarse más veces que las mujeres

Las personas encuestadas opinaron que, en promedio, los varones deberían desplegarse 2,2 veces y las mujeres 2 veces. Las mujeres encuestadas consideran que tanto el personal masculino como el femenino deberían desplegarse menos veces, 1,9 veces para varones y 1,7 veces para mujeres respectivamente. Sin embargo, los varones encuestados consideran que deberían desplegarse 2,4 veces y las mujeres 2,3 veces.

El personal policial no sabe si existen programas de apoyo para el redespliegue

Solamente el 12% de las personas encuestadas reportó tener conocimiento de programas de apoyo para el redespliegue en las misiones de mantenimiento de la paz. No hubo diferencias significativas entre la proporción de varones y mujeres en este porcentaje.



ÁREA TEMÁTICA 2:

Criterios de despliegue

PRIORIDAD
ALTA

Esta área temática examina si las mujeres tienen la capacidad y la oportunidad de cumplir los requisitos para el despliegue en la misma medida que los varones.

Recuadro 2.1 Criterios para el despliegue

Para el despliegue individual (OPI), las personas candidatas deben ser personal activo en una fuerza policial o en otro organismo de aplicación de la ley del estado miembro. Deben haber prestado al menos cinco años de servicio en dicho organismo tras graduarse en la escuela de policía o en una institución de formación policial certificada. Además, deben cumplir con los siguientes requerimientos esenciales establecidos por Naciones Unidas:

- Conocimiento de las normas internacionales de justicia penal
- Dominio del idioma de la misión
- Un año de experiencia en manejo de vehículos
- Manejo de armas
- Conocimientos básicos de informática
- Conocimientos que puedan ser necesarios para misiones específicas.

Para asumir el liderazgo de las Unidades de Policía Constituidas (UPC), las personas candidatas deben tener un grado no inferior al de policía o equivalente y tener al menos 10 años de experiencia policial operativa, incluyendo un mínimo de cinco años en la gestión del orden público.

Es responsabilidad de los TPCC proporcionar OPI que estén capacitados/as y bien equipados/as antes del despliegue, además de la capacitación ofrecida por la ONU para la misión.

En Uruguay, la Policía Nacional aplica además otros criterios de selección para el personal que despliega en operaciones de paz:

- Además de exámenes médicos, se aplica la prueba Cooper para valorar la aptitud física de los/as efectivos/as. En esta prueba, los grados de aptitud están determinados por edad y sexo.
- Grado y años de experiencia
- Edad
- Prueba o licencia de manejo
- Requisito de altura mínima para conducir vehículos 4x4
- Conocimientos de informática (paquete de Microsoft Office), aunque toda persona que entra en la policía recibe una formación básica)
- Prueba de armas pequeñas/tácticas: hay una prueba de tiro con armas pequeñas que es administrada por el personal de pruebas de la ONU
- Experiencia operativa
- Conocimientos de idiomas
- Antecedentes disciplinarios: el personal policial no puede ser desplegado si está bajo investigación disciplinaria
- Curso preparatorio de la ENOPU
- Examen o prueba de Naciones Unidas.

Los siguientes criterios no son requerimientos:

- Habilidades de comunicación y resolución de conflictos
- Cartas de recomendación.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- No se imponen criterios de estado civil y situación familiar para el despliegue.
- El funcionariado tiene un entendimiento generalizado de los requerimientos básicos para el despliegue.
- La motivación para desplegarse es alta: las personas interesadas aplican aún cuando no cumplen todos los requerimientos.

BARRERAS

- El funcionariado no conoce con certeza si hay criterios propios de la institución de grado y/o experiencia para desplegarse. Asimismo, reporta confusión con respecto a otros criterios de selección.
- La autorización previa del comando para todo el personal interesado (no importa si es de oficiales o subalterno) es clave al momento de la designación para el despliegue ya que queda sujeta a la discrecionalidad de la institución por razones de servicio.

BRECHAS EN LAS PERCEPCIONES Y LA EXPERIENCIA

- El funcionariado considera que las competencias más importantes para desplegarse son la comunicación y las habilidades interpersonales, pero estas no figuran como parte de los requerimientos evaluados.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

El estado civil y la situación familiar no son criterios para el despliegue

La situación familiar de las personas no conlleva criterios, condiciones ni barreras para el despliegue. En otras palabras, las mujeres y los varones pueden desplegarse si tienen dependientes.

El estado civil y la situación familiar de las personas no conllevan criterios de selección ni condiciones requeridas para el despliegue, pero sí representan barreras y/u obstáculos a la hora de desplegarse a una misión en tanto generan cargas de trabajo (que suelen reflejar roles de género tradicionales) para quienes están a cargo de una familia y del cuidado de personas dependientes.

La mayoría del personal conoce el requerimiento de prueba escrita

El 79% de los varones y el 71% de las mujeres dijeron conocer el requisito de pasar un examen escrito como criterio obligatorio de despliegue. Las pruebas escritas se realizan en español, pero según la encuesta, el 70% de las mujeres y el 80% de los varones pensaban que la prueba escrita debería estar disponible en inglés, el 80% de los varones y las mujeres pensaban que debería estar en español, y el 37% de los varones y el 17% de las mujeres pensaban que debería estar en francés.

El personal está familiarizado con los requisitos esenciales

Hay un conocimiento generalizado, pero no exacto, de los requisitos para desplegarse. De las personas encuestadas:

- El 97% mencionó que se requiere una prueba médica.
- El 75% mencionó que hay una prueba de manejo.
- El 95% mencionó que hay una prueba de aptitud física.
- El 77% mencionó que hay una prueba de armas pequeñas y tácticas. El 86% de los varones y el 92% de las mujeres mencionaron que los conocimientos tácticos y de armas pequeñas son importantes para el despliegue.
- El 82% mencionó que hay una prueba de idiomas.

Curiosamente, el 2% reportó que había que ser soltero/a o no tener hijo/as para poder desplegarse, lo cual no es un requisito o criterio.

El personal solicita el despliegue incluso cuando no cumple todos los requisitos

Solamente el 18% de las personas encuestadas que se abstuvieron de solicitar el despliegue a una misión de mantenimiento de la paz lo hicieron porque consideraron no tener las aptitudes adecuadas. El 20% de los varones y el 9% de las mujeres dijeron que no se presentaron porque no tenían el grado adecuado.

BARRERAS

El funcionariado no sabe si hay un criterio de grado, o de años de experiencia, propio de las Fuerzas Policiales de Uruguay para desplegarse

Las Fuerzas Policiales de Uruguay reportan solicitar como criterio de despliegue lo mismo que la ONU solicita. El requerimiento mínimo para solicitar el despliegue para OPIs es contar con cinco años de servicio en promedio y 10 para puestos de liderazgo en UPC.

El 25% de las personas encuestadas pensaba que se requería un grado determinado para desplegarse. El 60% pensaba que el grado mínimo era “Agente/Guardia” y el 15% pensaba que el grado mínimo era “Oficial Ayudante/Alférez”. Las mujeres eran menos propensas que los varones a pensar que el grado mínimo requerido era “Agente/Guardia” y eran más propensas a decir que no sabían cuál era el grado requerido.

Las mujeres encuestadas pensaban que se necesitaban 4,7 años de servicio antes de poder desplegarse y los varones pensaban que se necesitaban 4,1 años de servicio.

El inglés o el francés son lenguas requeridas

La ONU tiene criterios de selección específicos establecidos. Según la misión, la ONU podría exigir un cierto nivel de francés. Un buen conocimiento del inglés, por otra parte, se debe demostrar casi siempre. La cuestión del idioma es, según las personas entrevistadas, una de las más importantes para el despliegue.

El 89% de las personas encuestadas afirma que saber inglés es importante para el despliegue en las misiones de mantenimiento de la paz y el 63% dice que saber francés es importante.

El personal policial necesita la aprobación de sus superiores para desplegarse

El 37% de las personas encuestadas reportó que se necesitaba el permiso de su supervisor/a para poder desplegarse, y el proceso de aprobación se eleva del/la oficial superior inmediato/a hasta incluso la Dirección Nacional.

El hecho de que la supervisión inmediata pueda ejercer discreción con respecto a la elegibilidad de candidatos y candidatas al despliegue es problemático en tanto que no es una prioridad institucional, ya que el objetivo principal es regir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes y programas referidos a la Seguridad Pública, garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en territorio nacional.

Varones y mujeres piensan que hay requisitos de edad para el despliegue

Solo el 4% de las personas encuestadas pensaba que no había requisitos de edad mínima para desplegarse en una misión de mantenimiento de la paz de la ONU, mientras que 10% pensaba que no había requisitos de edad máxima. De las personas encuestadas que contemplaban un requisito de edad, se reportaron edades mínimas desde los 21 años y máximas hasta los 48 años. Las mujeres pensaban que la edad máxima para desplegarse era de 45 años, mientras que los varones pensaban que era de 48 años.

Hay confusión sobre los requisitos para el despliegue

Algunas personas encuestadas creían que había requisitos que no existen. El 93% de las personas encuestadas pensaba que había una prueba de personalidad o psicométrica, y el 12% dijo que se necesitaba una carta de recomendación (las mujeres eran más propensas a reportar este requerimiento).

Otras personas no conocían algunos de los requisitos. El 60% sabía que había un requisito de antecedentes disciplinarios. El 37% pensaba que era necesario un determinado número de años en la policía antes de poder desplegarse y el 24% pensaba que era necesario un determinado grado. El 47% pensaba que había una prueba informática.

Los varones y las mujeres creen que la comunicación y las habilidades interpersonales son importantes para el despliegue

De acuerdo con la encuesta, las habilidades y las actitudes que el personal reconoce como esenciales se presentan en el Recuadro 2.2.

Recuadro 2.2: Habilidades que el personal reconoce como esenciales

El 99,5% de las personas encuestadas pensaba que era importante trabajar con personal de mantenimiento de la paz de otros países.
El 99,5% de las personas encuestadas creía que las habilidades de comunicación son importantes para el despliegue.
El 92% de las personas encuestadas cree que es importante conocer el idioma del país de acogida.
El 91% de los varones y las mujeres dijeron que trabajar con los varones locales es importante para el éxito de una misión de mantenimiento de la paz.
Trabajar con las mujeres locales es importante para el éxito de una misión de mantenimiento de la paz. El 88% de los varones está de acuerdo. El 94% de las mujeres está de acuerdo.
El 89% dijo que es importante no tener relaciones sexuales con la población local.

Cuando se les preguntó ordenar las habilidades en términos de importancia, las respuestas fueron las que se presentan en el Recuadro 2.3.

Recuadro 2.3: Orden de las habilidades en términos de importancia

65%	Comunicación
49%	Trabajo con el personal de mantenimiento de la paz de otros países
41%	Hablar el idioma local
34%	Habilidades de combate y tácticas
25%	No tener sexo con la población
22%	El trabajo con las mujeres locales
20%	El trabajo con la gente local
17%	Hablar inglés
12%	Habilidad de conducir
10%	Habilidades informáticas
1%	Hablar francés



ÁREA TEMÁTICA 3: Selección para el despliegue

PRIORIDAD
MEDIA

El área temática relativa a la selección para el despliegue explora si a las mujeres se les impide el despliegue ya sea por falta de información relativa al despliegue o por percepción del riesgo elevado que correrían en una operación de paz.

El llamado a desplegarse a una OMP se comparte desde el Ministerio de Relaciones Exteriores a las divisiones de relaciones internacionales del Ministerio del Interior y de la Secretaría de la Policía, las cuales evalúan la solicitud. Si se aprueba el llamado, la información se dirige a las divisiones de educación policial y de planificación policial, que entonces hacen una convocatoria a candidaturas a través de una circular distribuida a los correos institucionales otorgados a cada integrante del cuerpo de policía.

Los despliegues a misiones son voluntarios de parte de las Fuerzas Policiales de Uruguay y responden a las convocatorias hechas por parte de la ONU. La convocatoria es abierta; si una persona quiere presentarse, envía su información y sus calificaciones para el puesto. La selección se realiza en función de los requisitos de la ONU y/o la misión.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- Tanto varones como mujeres reportan un grado alto de interés para desplegarse, con motivaciones distintas. Las mujeres reportaron “ayudar a la gente” como la principal motivación, mientras que los varones reportaron “ingreso”.
- El proceso de selección para el despliegue es relativamente similar para varones y mujeres, y ambos grupos reportaron creer que el proceso está basado en el mérito.

BARRERAS

- A pesar de la alta motivación e interés, existe una tasa baja de aplicaciones para desplegarse. Aunado a esto, las mujeres, en comparación con los varones, son menos propensas a enterarse de oportunidades para el despliegue.
- Existe un círculo vicioso en el proceso de selección para el despliegue: dadas las exigencias altas de la ONU para el despliegue y el número limitado de puestos disponibles, no existe una amplia difusión de las oportunidades que incentive a todo el personal a aplicar. Al contrario, la difusión de las oportunidades suele limitarse al mismo círculo pequeño de personas, una parte importante de las cuales ya ha desplegado.

BRECHAS EN LAS PERCEPCIONES Y LA EXPERIENCIA

- Las expectativas del personal no se corresponden con la realidad institucional: el despliegue no se traduce en un avance profesional y no impacta favorablemente en la carrera funcional del personal desplegado.
- A pesar de reportar que el proceso está basado en el mérito, la percepción de que las mujeres pueden beneficiarse de políticas o acciones afirmativas también estuvo presente en esta área.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

El personal está motivado para aplicar a oportunidades de despliegue pensando que aprenderá nuevas habilidades porque tiene convicción de servicio o porque cree que avanzará en su carrera

El 57% de las personas encuestadas que se habían desplegado lo hizo para aprender nuevas habilidades, el 53% para ayudar a la gente, el 49% por el dinero, el 47% para avanzar en su carrera, el 20% para viajar, el 10% porque quería una aventura y el 8% porque un colega tuvo una buena experiencia. Las mujeres son más propensas a desplegarse para avanzar en su carrera y con el objetivo de ayudar a la gente.

Cuando se les preguntó cuál era la razón más importante por la que se desplegaban, el 39% de las mujeres dijo que para ayudar a la gente, el 26% para aprender nuevas habilidades, el 22% para avanzar en su carrera y el 13% por el ingreso. El 32% de los varones dijo que el ingreso era la razón más importante, el 28% para avanzar en su carrera, el 19% para aprender nuevas habilidades, el 16% para ayudar a la gente y el 4% para viajar.

Tanto varones como mujeres pasan por procesos similares de selección para el despliegue

El 12% de los varones y mujeres que se desplegaron dijo que fueron seleccionados por sus superiores, el 69% que fueron seleccionados a través de un proceso de solicitud, y el 12% que formaban parte de una UPC.

La mayoría de los varones y mujeres están dispuestos/as a discutir las oportunidades de despliegue con su supervisor/a. El 80% de los varones y mujeres dijeron que estarían dispuestos a dirigirse a su supervisor/a para saber más sobre las oportunidades de despliegue.

Hay mucho interés en el despliegue y el redespliegue

El 95% de los varones y mujeres que se habían desplegado anteriormente dijeron que querían volver a desplegarse en otra operación de mantenimiento de la paz de la ONU. El 77% de los varones y mujeres encuestados/as que nunca se habían desplegado antes querían hacerlo.

La mayoría del personal cree que la selección para el despliegue se basa en el mérito

El 78% de las personas encuestadas cree que los/as policías son elegidos para el despliegue porque tienen las aptitudes adecuadas. El 24% cree que las demás personas fueron elegidas porque mostraron mucho interés en el mantenimiento de la paz (las mujeres eran más propensas a creer esto, 28% de las mujeres y 20% de los varones). De las personas que se presentaron, pero no fueron seleccionadas, el 20% pensó que era porque no tenían las aptitudes adecuadas y el 24% pensó que era porque no cumplían los criterios. El 7% de las personas que no fueron elegidas pensaron que se debía a que no tenían el grado adecuado.

El 92% de las personas encuestadas dijo que no había habido intercambio de favores para lograr el despliegue en una operación de mantenimiento de la paz.

El tiempo de espera para desplegarse es relativamente corto

La mayoría de las personas encuestadas que se habían desplegado anteriormente esperaron menos de seis meses para hacerlo. El 8% esperó un mes entre la aprobación y el despliegue, el 31% esperó entre 2 y 3 meses y el 31% esperó entre 4 y 6 meses. El 19% esperó un año y el 12% más de un año.

BARRERAS

El despliegue no genera oportunidades de avance profesional

De acuerdo con la normativa vigente relacionada a la calificación del personal policial, el despliegue no genera puntaje ni reconocimiento dentro de las fuerzas policiales.

Puede haber brechas en la difusión de las convocatorias de despliegue

Las convocatorias recibidas desde la ONU se envían de manera centralizada a todas las unidades. Sin embargo, la difusión de la convocatoria varía una vez que llega a las unidades.

Los varones y las mujeres se enteran de las oportunidades de mantenimiento de la paz principalmente a través de la comunicación institucional. El 48% de los varones y mujeres encuestados/os se enteraron de los

puestos de la ONU a través de boletines o revistas de la organización. El 42% se enteró a través de un correo electrónico masivo de la organización y el 9% se enteró a través de una bolsa de trabajo interna. Menos del 1% se enteró de las oportunidades de mantenimiento de la paz en la televisión y el 2% lo hizo a través de la radio.

Las mujeres tienen menos probabilidades de estar al tanto de las oportunidades de mantenimiento de la paz

Según la encuesta, solo el 49% de las mujeres ha oído hablar de las oportunidades de despliegue en operaciones de paz de la ONU, comparado con el 68% de los varones. Sin embargo, cuando las mujeres oyen hablar de las operaciones de paz, es más probable que esa información haya sido transmitida directamente entre colegas (42% de las mujeres frente al 29% de los varones).

La falta de información sobre las oportunidades de las operaciones de paz impide que el personal presente su solicitud

La mayoría de las personas encuestadas (74%) afirma que existe un proceso de selección estandarizado en las operaciones de la ONU. Sin embargo, el 25% de aquellas que no se presentaron a una operación de paz de la ONU dijo que no lo hicieron porque no tenían suficiente información, o porque no estaban enteradas. El 31% de las personas encuestadas dijo que no conocía las oportunidades existentes.

Hay una tasa baja de aplicaciones para desplegarse

De la muestra, solo al 14% de las personas encuestadas que habían aplicado al despliegue se le había rechazado. Una gran parte de la muestra reportó todavía no haber aplicado para el despliegue.

A pesar de tener una participación reducida en operaciones de paz, no se han realizado campañas de difusión desde la institución que impulsen la participación de las mujeres

Los puestos que se anuncian para efectivos/as de la policía para formar parte de operaciones de paz son pocos. Por lo mismo, las Fuerzas Policiales de Uruguay no tienen una participación estadísticamente alta en las operaciones de paz. Históricamente, las Fuerzas Policiales de Uruguay han cumplido con las solicitudes que recibe de la ONU, convocando generalmente al número de voluntarios y voluntarias requerido para satisfacer la solicitud. Por esa razón, tampoco se han lanzado esfuerzos o estrategias específicas para aumentar la participación en las misiones.

La única excepción fue la convocatoria que se lanzó específicamente para aumentar la participación de mujeres para ir a Guatemala y contribuir a alcanzar el cupo de mujeres propuesto por ONU para la operación.

Algunas personas encuestadas creen que hay discriminación en el proceso de selección

El 17% de las mujeres encuestadas cuyas solicitudes de despliegue no fueron seleccionadas pensaron que no fueron elegidas porque sus superiores eligieron a alguien más que conocían personalmente y el 7% pensó que eligieron a alguien a quien debían un favor.

Aunque el 2% de las mujeres encuestadas cree que no fueron elegidas por ser mujeres, el 6% de ellas considera que los varones son elegidos por ser varones. Mientras tanto, el 1% de los varones piensa que fueron elegidos por su sexo.

El personal no encuentra mayoritariamente justo el proceso de reclutamiento para desplegarse

El 3% de las personas encuestadas pensaba que el proceso de reclutamiento para el mantenimiento de la paz era muy justo y el 32% pensaba que era justo. El 6% pensaba que el proceso era muy injusto, el 23% pensaba que era injusto y el 36% era neutral (ni justo ni injusto). Las respuestas de los varones y las mujeres no fueron significativamente diferentes.

Los varones y las mujeres no creen que se favorezca a las mujeres para los despliegues de operaciones de paz

El 88% de las personas encuestadas dijo que las mujeres no son favorecidas cuando se trata de seleccionar personas para desplegarse en una operación de paz. Sin embargo, en lo que compete a las dinámicas propias de la institución, el 48% de personas encuestadas (y mujeres), dijo que a veces se favorece a las mujeres para puestos y ascensos solo por ser mujeres. Las mujeres y los varones fueron igualmente propensos a decir esto.

ÁREA TEMÁTICA 4: Consideraciones al núcleo doméstico

PRIORIDAD
BAJA

El área temática de las consideraciones al núcleo doméstico explora cómo las responsabilidades de cuidado en el núcleo doméstico, por ejemplo, cuidar de hijos/as, personas de la tercera edad o en situación de discapacidad, impactan en la capacidad de las mujeres para desplegarse en las operaciones de paz en comparación la de los varones. El área también explora si existe presión social sobre las personas que tienen estas responsabilidades y que consideran desplegarse.

Uruguay es uno de los países en América Latina que distintivamente cuenta con un sistema nacional de cuidados enfocado en promover la implementación de políticas públicas destinadas a atender las necesidades de personas mayores, personas dependientes, NNA y personas con discapacidad severa.²³ El alcance y cobertura de este sistema son considerables y comparativamente mayores que en otros países de la región. Sin embargo, perdura aún una brecha de género en la división del trabajo de cuidados que se realiza en el país, la cual impacta en la participación de las mujeres en diferentes sectores.²⁴ El sector de la seguridad no es la excepción.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- La infraestructura institucional (políticas y beneficios), así como la infraestructura nacional de cuidado, apoyan las responsabilidades de cuidado del funcionariado, sobre todo aquellas vinculadas a la crianza.
- La solicitud y el uso de licencias relacionadas con los cuidados (maternaje/paternaje), etc. reglamentados a nivel normativo están normalizados dentro de las fuerzas policiales.
- El funcionariado percibe apertura para dialogar con sus superiores sobre cuestiones familiares.

BARRERAS

- El despliegue familiar no es una opción disponible para las personas desplegadas, y la infraestructura de cuidado no cubre sus necesidades de despliegue; por ello, la mayoría de las personas depende de familiares y una red de personas para que asuman este trabajo.
- La edad de despliegue es un reto doble para las mujeres. En promedio, las mujeres despliegan cuando acumulan la experiencia requerida (31 años). Sin embargo, preferirían desplegarse después, cuando sus hijos/as sean mayores, o antes de tenerlos. Asimismo, preferirían desplegarse por períodos más cortos.
- Las políticas de trabajo y despliegue no incluyen horarios flexibles, vacaciones subvencionadas o prestaciones de vivienda, lo que impacta negativamente en la participación de proveedores de cuidado primarios.

ÁREAS TEMÁTICAS TRANSVERSALES

- El personal, pero sobre todo las mujeres, teme ser juzgado por personas cercanas si despliega cuando tiene responsabilidades de cuidado debido a la persistencia de estereotipos de género relacionados con papel de las madres en el cuidado y el hogar. Además, las mujeres reportan sentirse desincentivadas para desplegarse cuando son las proveedoras primarias de los cuidados.

²³ Ministerio de Desarrollo Social, Sistema de Cuidados, disponible en: www.gub.uy/sistema-cuidados/.

²⁴ CEPAL, Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay, 2020, disponible en: www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45792/Brechasde-generoUruguay_es.pdf.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

Hay infraestructura institucional para apoyar las responsabilidades de cuidado del funcionario policial

En 2015 se estableció la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (Ley 19.315 del 18 de febrero de 2015) con el objetivo de “brindar una protección integral, orientada a asegurar dentro de lo posible el bienestar bio-psicosocial del funcionariado activo, personas retiradas, pensionistas y sus familias”. La DNASSP se enfoca en “garantizar una red de servicios de salud de calidad, con énfasis en los riesgos sanitarios particulares asociados a la labor policial, en un marco de complementación interinstitucional, promoviendo y sirviendo la cobertura de las contingencias y prestaciones de la seguridad social”.²⁵

Existe un sistema de cuidado nacional

Los padres y las madres utilizan el sistema nacional de estancias de cuidado ampliado. Alrededor del 36% de niños y niñas de cero a tres años acuden a centros de primera infancia, porcentaje que se eleva al 90% en el caso de los niños/as de cuatro a cinco años (según datos extraídos del censo de 2011). Después entran en el sistema educativo nacional, que es gratuito y ampliado, y que tiene buena evaluación.

Existe el Fondo de Tutela Social Policial que tiene como objetivo “organizar la ayuda social a proporcionar al personal policial en actividad, retiro y núcleo familiar, mediante la creación de convenios con diferentes instituciones relacionadas a hogares para personas adultas mayores, guarderías infantiles, centros para personas en situación de discapacidad, etc.”.

La licencia de paternidad es obligatoria

Los padres reciben 10 días remunerados como licencia de paternidad obligatoria. Sin embargo, hay una brecha de percepción de parte del funcionariado: el 91% de las personas encuestadas, varones y mujeres en misma proporción, afirmaron que, si bien saben que existe un permiso de paternidad, no creían que fuera remunerado.

La licencia de maternidad es obligatoria

La licencia de maternidad es obligatoria y las madres disfrutaron de 14 semanas remuneradas de licencia. Una vez reintegradas de su licencia maternal, las madres realizan medio horario, el mismo puede extenderse por recomendación médica en caso de que siga amamantando a su hijo/a.

Las mujeres son más propensas a conocer la licencia maternal obligatoria. El 95% de las mujeres sabía que existía una política de licencia maternal, frente al 90% de los varones. El 5% de los varones y el 1% de las mujeres pensaban que la licencia maternal no era remunerada.

Existe una política de licencias remuneradas y no remuneradas

Existe la licencia anual policial que son 30 días corridos y la cual no es remunerada con el llamado salario vacacional (el sector público no conlleva este beneficio). Según la normativa, se puede tomar licencia extraordinaria por un máximo de 1 año sin goce de sueldo. Sin embargo, en el sector privado son 20 días hábiles y se goza del beneficio del salario vacacional para el mejor goce de su licencia.

Tomar licencias es una práctica normalizada en la policía

El 60% de las personas encuestadas ha tomado al menos una licencia. El 23% de los varones y el 32% de las mujeres encuestadas tomaron una licencia. El 20% de los varones y el 18% de las mujeres tomaron dos permisos. El 5% de los varones y el 7% de las mujeres tomaron tres permisos. El 11% de los varones y el 8% de las mujeres dijeron que tomaron cuatro o más permisos.

El 69% de las mujeres tomaron una excedencia por maternidad, el 42% por enfermedad, el 7% por motivos familiares y menos del 1% por cuidado de personas mayores. De los varones que se tomaron una licencia, el 78% lo hizo por paternidad, el 35% por enfermedad, el 10% por familia y ninguno por cuidado de personas mayores.

Ni mujeres ni varones creen que los despliegues afecten a la crianza de los/as hijos/as

La mayoría de los varones y mujeres creen que el despliegue en una misión de la ONU no afecta, ni interfiere, con la responsabilidad de crianza. En promedio, el 99% de las personas encuestadas cree que los varones que se despliegan en una misión de paz de la ONU pueden ser buenos padres y el 98% cree que las mujeres que se despliegan en una misión de paz de la ONU pueden ser buenas madres.

La mayoría del personal cree que el salario por despliegue de la ONU es suficiente

El 69% de las personas encuestadas dijo que el salario recibido por despliegues de mantenimiento de la paz de la ONU era suficiente para gestionar su hogar.

La mayoría de los varones y mujeres están dispuestos a hablar de cuestiones familiares con su supervisor/a

El 71% de las personas encuestadas dijo que estaban dispuestas o muy dispuestas a dirigirse a su supervisor/a para hablar de los problemas familiares que afectan a su rendimiento laboral.

Hay tiempo libre obligatorio durante las operaciones de paz de la ONU

La ONU manda un tiempo libre para las personas desplegadas. En el caso de la CICIG, éste era de 20 días al año.

BARRERAS

El miedo a “ser juzgados/as” desincentiva el despliegue

El 21% de los varones y mujeres (con responsabilidades de cuidado) encuestadas temen el juicio de su familia si se despliegan en una misión de mantenimiento de la paz de la ONU.

Cuando se les preguntó si hay estigma familiar o social asociado al despliegue, las mujeres fueron identificadas como sus principales víctimas: el 84% de los varones y el 92% de las mujeres respondieron que las mujeres con hijos/as enfrentarían el estigma familiar y social. Solamente el 39% de los varones y mujeres encuestados dijeron que los padres también enfrentarían este estigma.

Las personas desplegadas dependen de la familia extendida para el cuidado

Si un efectivo/a no puede cuidar de sus hijos/as, las personas que asumen la responsabilidad de crianza son usualmente los/as abuelos/as. El 76% de las personas encuestadas, varones y mujeres en misma proporción, afirmaron que miembros de la familia extendida se encargaban de su hogar, incluyendo el cuidado de los NNA y de personas mayores, mientras estaban en un despliegue.

No hay estancias disponibles para el personal en despliegue o en el centro de entrenamiento para el mantenimiento de la paz

Solamente el 23% de los varones y el 7% de las mujeres encuestadas dijeron que había guarderías/subvenciones para el personal policial en el país mientras están en despliegue. Asimismo, solamente el 4% de las mujeres y ninguno de los varones dijeron que había guarderías disponibles en el centro de formación para el mantenimiento de la paz.

Los varones y las mujeres creen que deben contar con el apoyo emocional de sus parejas

El 93% de los varones y mujeres están de acuerdo o muy de acuerdo en que un varón debe contar con el apoyo de su familia antes de desplegarse en una operación de paz. En igual proporción, el 93% de los varones y las mujeres considera que una mujer debe contar con el apoyo de su familia antes de desplegarse en una operación de paz.

El despliegue familiar no es una opción

En Guatemala y Colombia el personal cuenta con la opción de desplegarse junto con su familia si así se desea, ya que el personal de la policía de la ONU acostumbra a irse a apartamentos alquilados, a costo personal. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas, ésta práctica no es común ni generalizada: la mayoría de las personas desplegadas deja atrás a su familia en Uruguay, solo el 2% de las personas encuestadas dijo que el despliegue familiar era una opción para las operaciones de paz de la ONU.

No hay vivienda disponible para la mayoría del personal

Los/as efectivo/as de policía de la UNPOL suelen alquilar apartamentos. Esto se refleja en la respuesta del 71% de los varones y el 56% de las mujeres encuestadas, quienes dijeron que la policía no proporcionaba vivienda a las familias en Uruguay cuando se desplegaba en una operación de paz de la ONU.

El 79% de los varones y el 69% de las mujeres también dijeron que la policía no proporciona vivienda subvencionada a las familias del personal.

Las vacaciones no están subvencionadas

El personal debe utilizar los días de vacaciones y el tiempo libre para recibir a su familia bajo un esquema llamado “tiempo libre remunerado”. El 78% de los varones y el 55% de las mujeres encuestadas afirmaron que podían tomar vacaciones/solicitar permisos para visitar o recibir a la familia. Sin embargo, este tiempo no está subvencionado.

Lo anterior es consistente con los resultados de la encuesta, donde 76% de las personas encuestadas dijo que no había subvenciones, 22% reportó que había subvenciones adecuadas para las vacaciones durante el despliegue, y 2% dijo que las subvenciones eran inadecuadas.

Los/as efectivos/as de la policía no tienen un horario de trabajo flexible

Los/as efectivos/as de la policía carecen de un horario de trabajo flexible.

No es habitual que las familias contraten prestadoras de servicios en cuidados

En Uruguay, el 13% de las mujeres se desempeña como trabajadoras domésticas.²⁶ Sin embargo, de las personas encuestadas, solo el 1% reportó que una niñera o trabajadora doméstica era la principal proveedora de cuidado en su hogar. Contratar prestadoras de servicio en cuidados, como niñeras o trabajadoras domésticas, puede ser común para las familias de altos ingresos, pero no tanto para las de ingresos medios o bajos.

Las mujeres son las principales proveedoras del cuidado, lo que las desincentiva a solicitar el despliegue

El 31% de las mujeres contra el 19% de los varones encuestados afirmó que las consideraciones a exigencias familiares desincentivan la presentación de su candidatura a una operación de paz de la ONU.

En Uruguay son comunes las familias de doble ingreso. El 44% de las mujeres que sostienen un hogar solas o con otra pareja trabaja. Además, según datos oficiales, uno de cada cuatro hogares en Uruguay es sostenido económicamente por mujeres (30%). En 2018, el 46% de las fuerzas de trabajo en Uruguay eran mujeres. En contraste, los varones que asumen un rol doméstico lo hacen generalmente debido al desempleo.

Según la encuesta, el 5% de las personas encuestadas expresó que el padre era el principal proveedor de cuidado de los/as hijos/as y el 42% dijo que tanto la madre como el padre son proveedores de cuidado de los/as hijos/as por igual; sin embargo, las respuestas diferenciadas revelan que las mujeres son menos propensas a reportar una repartición equitativa del cuidado: el 52% de los varones mencionó que tanto la madre como el padre eran cuidadores de los/as hijos/as por igual, en comparación con el 33% de las mujeres.

Esto tiene un impacto en la selección para el despliegue. Por ejemplo, el 6% de las mujeres piensa que los policías varones son elegidos para el despliegue por no tener familia, mientras que menos del 1% de los varones piensa lo mismo.

Las mujeres son menos propensas a participar en la formación en servicio durante licencias o excedencias

Una primera barrera es la calendarización de las formaciones. La formación académica en la policía, incluidos los cursos de pasaje de grado como otros de conocimiento, se realizan normalmente de marzo a febrero o en períodos que no coinciden con la licencia de verano, época en que generalmente el funcionariado toma la licencia.

26 Asesoría General en Seguridad Social, Trabajo Doméstico Remunerado En Uruguay, Comentarios de Seguridad Social N° 60, 2do. Trimestre 2018, disponible en: www.bps.gub.uy/bps/file/15368/1/60.-trabajo-domestico-remunerado-en-uruguay.-actualizacion-2018.pdf.

Regularmente, la oferta de formación (para pasaje de grado) es permanente y continua. Sin embargo, solamente el 17% de los varones y el 9% de las mujeres encuestados que tomaron una licencia dijeron que se les ofreció formación en el servicio durante ésta y la aceptaron. En similar proporción, el 18% de los varones y el 6% de las mujeres encuestadas afirmaron que se les ofreció formación en servicio durante la excedencia y no la aceptaron.

Estos porcentajes reflejan por qué las mujeres son más propensas a sentir que han perdido oportunidades durante la excedencia. El 26% de las mujeres considera que ha perdido oportunidades de progreso profesional durante la excedencia, mientras que solo 8% de los varones reporta lo mismo.

Faltan espacios y facilidades para la lactancia

La legislación laboral en Uruguay estableció en 1954 que toda mujer tiene derecho a tomarse una hora diaria dentro de su horario laboral para amamantar o alimentar, siendo esta hora remunerada. Desde 2017, también es obligatorio que las instituciones públicas y privadas dediquen un espacio para ello, comúnmente denominado “sala de lactancia.” Sin embargo, solo el 7% de las personas encuestadas dijo que había arreglos adecuados para la lactancia y el 3% dijo que había arreglos, pero que no eran adecuados. El 91% de las encuestadas reportó que hacían falta condiciones y facilidades para la lactancia en el trabajo.

Las mujeres se despliegan seis años después de lo que consideran la “edad ideal” o preferida

Según la encuesta, las mujeres creen que la edad ideal para desplegarse en una primera misión de la ONU es de 25 años. Sin embargo, las mujeres encuestadas se desplegaron por primera vez cuando tenían en promedio 31 años.

Existen diferencias de opinión entre hombres y mujeres sobre la edad que deberían tener sus hijo/as al momento de su despliegue

Las personas encuestadas creen que los/as niños/as deberían tener casi siete años cuando su padre despliega y que deberían tener nueve años cuando su madre despliega. Los varones respondieron que las madres deberían desplegarse cuando sus hijos/as tuvieran 8,4 años y las mujeres respondieron que deberían desplegarse cuando sus hijos/as tuvieran 9,5 años.

Las mujeres preferirían desplegarse durante menos tiempo

Según la información recabada de las encuestas, la duración media del despliegue es de seis meses, aunque las mujeres encuestadas dijeron que se desplegaron durante 16 meses y los varones dijeron que se desplegaron durante 21,4 meses. Esto se debe, en parte, a que algunas de las personas encuestadas habían sido desplegadas por períodos más largos a 24 meses, lo que eleva el promedio general.

Sin embargo, cuando se les preguntó cuál era la duración ideal de un despliegue, los varones respondieron 9,5 meses contra 8,8 meses para las mujeres.

Es necesario que haya más claridad sobre el proceso de despliegue

No está claro cuánto tiempo tarda en desplegarse una persona una vez que ha sido seleccionada. Esto depende de la misión y del lugar donde se realice el examen.

Las operaciones de paz no son acontecimientos tan importantes en la vida de las/os efectivas/os

Cuando se les pidió que clasificaran once acontecimientos de vida del más importante al menos importante (incluyendo matrimonio, la obtención de un empleo, el ascenso de grado, el tener hijos/as y el despliegue en una operación de paz), las mujeres fueron menos propensas a clasificar las operaciones de paz como importantes, en comparación con los varones.



ÁREA TEMÁTICA 5: Infraestructura en operaciones de paz

PRIORIDAD
ALTA

El área temática 5 relativa a la infraestructura en operaciones de paz evalúa si la falta de equipo e infraestructura adecuados impide que las mujeres se desplieguen en las misiones de mantenimiento de la paz.

Es importante considerar que esta área se interpreta con reservas en términos de la representatividad, dado el tamaño reducido de la muestra de la encuesta que se ha desplegado. Sin embargo, el valor de la evidencia anecdótica merece ser considerado por la institución, pues da cuenta de las brechas que persisten entre la infraestructura de las operaciones (“lo que debería haber”) y la experiencia que reporta el personal.

La experiencia de despliegue para policías es, además, particular. El funcionariado policial que despliega suele hacerlo por interés propio, sin reconocimiento formal a su carrera, y sin formar parte de un contingente como tal. A diferencia de las fuerzas armadas, la policía debe gestionar el viático que recibe para acceder a bienes de primera necesidad, como vivienda y alimentación, lo cual puede generar un costo de oportunidad y de acceso a una infraestructura adecuada.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- Los servicios sanitarios fueron generalmente accesibles para una mayoría de personas desplegadas y fueron reconocidos como importantes.

BARRERAS

- La oferta de formación es limitada dada la falta de una academia nacional de formación para operaciones de paz para policías. Aunado a ello, las mujeres tienen menos probabilidades de recibir formación para operaciones de paz.
- Las personas desplegadas reciben diferentes equipamientos según su proceso de despliegue. Aunado a esto, las mujeres reportan que no reciben productos para la gestión menstrual dentro de su kit.
- Las mujeres reportaron, en mayor proporción que los varones, no tener acceso a instalaciones sanitarias y dormitorios adecuados durante la misión.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

Los uniformes son adecuados, pero no están hechos específicamente para las mujeres

Los uniformes que se reciben son los mismos para varones y mujeres, que es el uniforme oficial de la institución. El 84% de los varones y las mujeres dijeron que sus uniformes para el despliegue se ajustan a su cuerpo, aún cuando no están hechos específicamente para varones o mujeres.

Los varones y las mujeres tienen acceso a métodos anticonceptivos durante su misión

Un promedio de 73% de varones y mujeres encuestadas dijeron que tuvieron acceso a métodos anticonceptivos mientras estaban en misión. El 29% de los varones dijo que no tuvo ningún acceso a métodos anticonceptivos, mientras que el 71% dijo que tuvo un acceso adecuado. El 80% de las mujeres dijo que tuvo un acceso adecuado y el 20% dijo que tuvo un acceso inadecuado a los métodos anticonceptivos.

Las mujeres y los varones gozan de servicios de salud mientras están en misión, aunque perciben diferentes niveles de acceso

Los arreglos para provisión de salud se realizan de acuerdo con los manuales de la ONU. Los oficiales de la UNPOL deberían tener acceso a la atención sanitaria, ginecológica y reproductiva. Si necesitan atención especializada, también pueden acudir a los hospitales que la misión considera de nivel adecuado.

Sin embargo, el personal policial que ha desplegado reporta diferentes niveles de acceso a servicios de salud:

- El 100% de los varones encuestados y el 80% de las mujeres encuestadas que se han desplegado anteriormente tuvieron acceso a una asistencia sanitaria general adecuada mientras estaban en misión.
- El 80% de los varones y el 100% de las mujeres encuestadas tuvieron acceso a asistencia sanitaria mental mientras estaban en misión.
- El 71% de los varones y el 80% de las mujeres encuestadas afirmaron tener acceso a una atención sanitaria reproductiva adecuada. El 20% de las mujeres dijo que tenía acceso a la atención sanitaria reproductiva, pero que no era adecuada, y el 29% de los varones dijo que no tenía acceso a la atención sanitaria reproductiva.

BARRERAS

Las mujeres tienen menos probabilidades de recibir formación para operaciones de paz en el país y en el extranjero

Si bien la mayoría del funcionariado policial no ha recibido capacitación completa en mantenimiento de la paz, las mujeres son aún menos propensas a recibir capacitación.

De acuerdo con la encuesta realizada, el 12% de los varones había recibido capacitación en mantenimiento de la paz en Uruguay, comparado con solo el 5% de las mujeres. El 6% de los varones había recibido formación en mantenimiento de la paz fuera de Uruguay, en comparación con el 2% de las mujeres.

No hay una academia nacional de formación en mantenimiento de la paz para policías

La Dirección Nacional de la Educación Policial “Juan Carlos Gómez Folle” es el principal centro de formación y adiestramiento para la Policía Nacional en Uruguay.

El personal desplegado en misiones realizaba sus cursos previos al despliegue en el Centro de Instrucción y Capacitación de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Policía (CICAME). El CICAME fue establecido el 1 de enero de 1996.²⁷ En 2009, Uruguay era el país con mayor presencia de efectivos/as policiales en misiones de paz, quienes habían sido capacitados/as en el CICAME, que en la actualidad es el Departamento de Relaciones Internacionales de la DNP.²⁸

27 RESDAL, Capítulo 25 “Defensa y comunidad nacional e internacional” en Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2010, disponible en: www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2010/print/page291.pdf.

28 Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, “Tomo VI - 1 “Estados Demostrativos de Resultados. Año 2008” en Proyecto de Rendición De Cuentas 2008 Período de Gobierno: 2005 – 2009, disponible en: www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/Tomo%20VI%20Estados%20Demostrativos%20de%20Resultados.pdf.

Desde entonces, los cursos son realizados en la ENOPU, que funciona como centro de capacitación para militares, policías y civiles.

Las mujeres tienen menos probabilidades de tener acceso a un baño adecuado y a un dormitorio exclusivo durante el despliegue

El 60% de las mujeres dijo que había acceso a baños adecuados durante el despliegue y el 80% tenía dormitorios adecuados durante la misión. El 100% de los varones encuestados que habían sido desplegados tenía acceso a baños adecuados y el 95% acceso a dormitorios adecuados. El 68% de las personas encuestadas podía cerrar la puerta de su dormitorio durante la misión.

Es importante mencionar que los y las policías que se despliegan suelen procurar su propia vivienda durante el despliegue. Si bien esto implica que cada persona elige donde vivir, integrantes de la DNPG indicaron que el viático otorgado por la ONU, así como la manera en que se administra, suelen incentivar el ahorro por parte de las personas desplegadas. Este comportamiento podría resultar en que el personal elija viviendas más económicas, aunque menos adecuadas.

Las mujeres no reciben productos de higiene femenina mientras están en misión

Ninguna de las mujeres encuestadas que habían sido desplegadas recibió productos de higiene femenina como parte de su equipamiento mientras estaba desplegada en una operación de paz de la ONU.



ÁREA TEMÁTICA 6: Experiencias en operaciones de paz

PRIORIDAD
BAJA

El área temática relativa a las experiencias en operaciones de paz evalúa el impacto que tienen las experiencias (positivas y negativas) del personal durante el despliegue en la decisión de las mujeres de redesplegarse o no, y si alientan o disuaden a otras de desplegarse.

Es importante tener en mente que esta área se interpreta con reservas en términos de la representatividad, dado el tamaño reducido de la muestra de la encuesta que se ha desplegado. Sin embargo, el valor de la evidencia anecdótica es digno de ser considerado por la institución pues da cuenta de las brechas que persisten entre “lo que debería ser” y la experiencia misma que reporta el personal.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- Tanto varones como mujeres reportan una alta satisfacción con la experiencia de despliegue, citando que se contribuyó al objetivo de la misión.
- El personal reporta una buena correspondencia entre el rol que el funcionariado asume en misión y las competencias requeridas para desempeñarse en él.
- El personal socializa de manera informal dentro de la misión y con la población local. Las mujeres socializan en mayor proporción que los varones con sus colegas de misión.

BARRERAS

- Hay pocas asociaciones, grupos, y equipos formales dentro de la institución y durante el despliegue donde puedan integrarse mujeres.
- Las mujeres reportaron encontrar el doble de problemas que los varones mientras estaban desplegadas.
- El personal se sintió limitado por la poca capacidad de movilidad que tenía en misión. Las mujeres, además, tuvieron una percepción más alta de inseguridad durante la misión y se sintieron menos respetadas.
- La falta de apoyo de parte de ONU para reintegrarse fue resaltada tanto por varones como por mujeres.

ÁREAS TEMÁTICAS TRANSVERSALES

- La mayoría de los varones y mujeres presenciaron chistes inapropiados durante el despliegue.
- Las mujeres reportaron ser criticadas más frecuentemente que los varones por ser “emocionales”.
- Los varones reportaron más instancias de acoso que las mujeres.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

Tanto varones como mujeres consideran que su papel en la misión se ajusta a sus competencias

Según el FFF, las mujeres desempeñan las funciones que la misión les asigna. El 96% de los varones y mujeres encuestados considera que su papel en la misión se ajusta, en su mayoría, a sus habilidades.

Los varones y las mujeres suelen socializar entre sí durante el despliegue

El 62% de los varones y mujeres encuestados (el 57% de los varones y el 80% de las mujeres) salían socialmente con sus colegas de misión todos los días. El 24% de los varones se relaciona con otros miembros del personal de mantenimiento de la paz una vez a la semana. El 20% de las mujeres encuestadas y el 5% de los varones socializaban una vez cada dos o tres semanas. El 15% de los varones se relaciona una vez al mes o cada varios meses.

Varones y mujeres se relacionan por igual con la población local durante el despliegue

El 96% de los varones y mujeres encuestados/as que habían estado desplegados/as dijeron que se relacionaban con la población local todos los días. El 4% se relaciona con la población local una vez a la semana.

La mayoría de los varones y mujeres están satisfechos/as con sus experiencias en operaciones de paz

El 24% de los varones y mujeres está muy de acuerdo y el 76% de acuerdo en que ayudaron a mejorar la paz y la seguridad en el país anfitrión de la operación de paz en la que se desplegaron. El 39% estuvo muy de acuerdo y el 61% estuvo de acuerdo en que ayudaron a cumplir el mandato de la operación de paz.

Las personas encuestadas creen que hay trato generalmente respetuoso en las operaciones de paz de la ONU

El 52% de las personas encuestadas piensa que son tratadas con respeto en las operaciones de paz de la ONU. El 14% opinó que el personal nacional local, la población civil local y el personal de edad avanzada/superior eran tratados con menos respeto. El 10% pensaba que las personas civiles de la misión, las personas de minorías étnicas y las personas de países en desarrollo eran tratadas con menos respeto.

El personal no se enfrenta o no cree que enfrentará a problemas con los/as amigos/as, las finanzas o los rumores a su regreso

El 2% del personal que no se había desplegado pensaba que podría tener problemas con sus amistades a su regreso. Ninguna persona encuestada que se hubiera desplegado dijo que esto fuera un problema.

El 4% dijo que podría enfrentar problemas financieros y el 5% mencionó rumores como un posible problema frente a su regreso. No hay diferencias entre las respuestas de varones y mujeres, ni entre el personal que se ha desplegado y el que no lo ha hecho.

El personal no se enfrenta o no cree que se enfrentará a problemas profesionales a su regreso

El 1% pensó que perder su grado sería o fue un problema, el 3% dijo que llegó o llegaría a no simpatizar con sus colegas, el 4% sufrió de aburrimiento, el 9% dijo que hubo problemas de obtener oportunidades, y el 7% dijo que hubo problemas para desplegarse de nuevo. No hubo diferencias entre las respuestas de varones y mujeres ni entre el personal que se había o no se había desplegado.

BARRERAS

La mayoría de los varones y mujeres desplegados/as no tenían acceso a un vehículo

El 60% de las personas desplegadas encuestadas no tenía acceso a un vehículo cuando lo deseaban durante la misión. El 20% de las mujeres tenía acceso a un vehículo y el 35% de los varones tenía acceso a un vehículo.

Casi la mitad del personal desplegado no podía salir del recinto/base cuando lo deseaba

El 52% de los varones y las mujeres dijo que era posible salir de la base/complejo cuando se quería y el 54% dijo que no necesitaba una escolta cuando salía del recinto/base.

La mayoría de las mujeres desplegadas no participan en un grupo de redes de mujeres o en un programa de mentoría

Solo el 13% de las mujeres encuestadas participaron en un grupo de redes de mujeres o en un programa de mentoría mientras estaban en la operación de paz.

Casi la mitad de las mujeres se sienten inseguras durante el despliegue

El 8% de los varones y las mujeres estuvo muy de acuerdo y el 42% de acuerdo en que se sintieron inseguros/as al menos una vez durante un despliegue en una operación de paz de la ONU. El 40% de las mujeres y el 19% de los varones dijeron haber tenido problemas de inseguridad debido a la violencia.

Una de cada cinco mujeres se sintió menos preparada para el despliegue

El 31% de los varones y mujeres encuestados/as que se habían desplegado se sentían muy preparados/as para la operación de paz y el 58% se sentían preparados/as. El 10% de los varones se sentían parcialmente preparados y ninguna mujer se sentía así. El 20% de las mujeres se sintieron no preparadas y ningún varón se sintió no preparado.

Las mujeres declararon tener el doble de problemas que los varones durante el despliegue

En promedio, las mujeres reportaron tener 2,4 problemas y los varones 1,6.

Todas las mujeres encuestadas experimentaron al menos un problema; entre los que más frecuentemente mencionaron se incluyen las presentadas en el Recuadro 6.1.

Recuadro 6.1: Problemas más frecuentemente mencionados por las mujeres encuestadas que se habían desplegado

60%	Extrañamiento o añoranza	20%	Problemas financieros
60%	Problemas de alimentación	20%	Problemas de salud
20%	Víctima de delito	20%	Accidente de tráfico

Casi un tercio de los varones reportó no tener problemas. Quienes sí reportaron tener problemas mencionaron como más frecuentes los presentados en el Recuadro 6.2.

Recuadro 6.2: Problemas más frecuentes reportados por los varones encuestados que se habían desplegado

38%	Extrañamiento o añoranza	10%	Problemas con personal de otros países
24%	Problemas de alimentación	5%	Accidente de tráfico
24%	Conflicto con comunidad anfitriona	5%	Problemas de relación con personal de la misión
14%	Problemas financieros	5%	Problemas de relación con alguien de su país

El personal cree que el despliegue causará problemas con su familia

El 35% de las personas encuestadas que se habían desplegado experimentaron problemas en sus relaciones personales, ya sea con sus hijos/as (8%), con su cónyuge (8%), o con otros/as integrantes de la familia (8%).

Las personas encuestadas que no se habían desplegado eran más propensas a pensar que podrían enfrentar problemas con sus hijos/as (26%). Por otro lado, las mujeres que no se han desplegado estimaron tener más problemas con los hijos/as (31%) que con sus cónyuges (9%). Los varones fueron 19% a pensar tener problemas con sus hijos/as y 14% con sus cónyuges.

El personal teme tener problemas de salud a causa del despliegue

Aunque solo el 4% del personal desplegado dijo haber tenido problemas de salud mental y el 4% problemas de salud física, entre el personal que no se había desplegado, el 17% creía que habría problemas de salud mental y el 13% dijo que habría problemas de salud física.

Las mujeres se sienten menos respetadas durante el despliegue

El 40% de las encuestadas dijo que las mujeres eran tratadas con menos respeto en las operaciones de paz de la ONU, en comparación con el 6% de los varones.

La mayoría de los varones y mujeres presenciaron chistes inapropiados mientras estaban desplegados/as

De acuerdo con la encuesta, 43% de los varones y el 20% de las mujeres nunca escucharon o presenciaron chistes inapropiados de ningún tipo durante su despliegue. Quienes sí los presenciaron reportan haber escuchado supuestas bromas, como se ve en el Recuadro 6.3.

Recuadro 6.3: Tipos de chistes reportados

Tipo	Porcentaje	Tipo	Porcentaje
Aspecto físico	35%	Burla por ser mujer	19%
Orientación sexual	35%	Burla por ser varón	4%
Raza u origen étnico	27%	Clase socioeconómica	15%
Edad	19%		

La mayoría del funcionariado piensa que hay trato preferencial por razones distintas al mérito

El 66% de las personas encuestadas dijo que han constatado que se favorezca a un colega por amistad, el 42% por compartir intereses fuera del trabajo, el 41% por ser varón o mujer, el 34% por relaciones familiares, el 8% por origen geográfico, el 3% por etnia o raza y el 3% por religión. El 25% de las personas encuestadas no ha visto que se favorezca a sus colegas por ninguna de estas razones. El 46% dijo que estas experiencias ocurrieron durante un despliegue de mantenimiento de la paz.

La mayoría de los varones y mujeres no recibieron asistencia formal para su reintegración después del despliegue

El 4% de los varones y mujeres encuestados/as dijo que recibieron asistencia de un programa formal en la policía para reintegrarse después del despliegue. El 4% recibió ayuda de un/a supervisor/a. El 31% recibió ayuda de colegas. Ninguna de las personas encuestadas recibió ayuda de la ONU. Sin embargo, la mayoría del personal desplegado recibió ayuda para reintegrarse de fuentes informales. El 77% recibió ayuda de su familia y el 27% de sus amistades. Todas las mujeres encuestadas dijeron que habían recibido ayuda de sus familias, en comparación con el 71% de los varones.

Las experiencias positivas de otros/as efectivos/as no motivan a otras personas a solicitar despliegues

Solo el 8% de las personas encuestadas que habían presentado su candidatura a una operación de paz de la ONU dijo que lo habían hecho porque un/a colega había tenido una buena experiencia.

Uno de cada seis miembros del personal creía haber perdido oportunidades por haberse desplegado

El 15% del personal que se había desplegado dijo que había perdido oportunidades mientras estaba desplegado. Los varones y las mujeres tenían la misma probabilidad de decir esto.

Los varones experimentaron más tipos de acoso mientras estaban desplegados

El 65% de las personas encuestadas no experimentaron acoso mientras estaban desplegadas en una misión de mantenimiento de la paz de la ONU. El 19% recibió críticas por no cumplir con sus deberes familiares, el 15% recibió mensajes de texto no deseados, el 15% compartió fotos de ellos/as, el 12% experimentó insultos. Por término medio, los varones sufrieron 1,3 tipos de acoso y las mujeres 0,8 de estos tipos.

Las mujeres son más propensas a ser criticadas por ser demasiado emocionales

El 23% de los varones y mujeres encuestados/as recibió críticas por su nivel de conocimientos sobre un determinado tema, el 22% por su forma de hablar, el 16% por ser demasiado emocionales, el 9% por ser demasiado agresivos/as y el 7% por su forma de vestir. Las mujeres son más propensas a ser criticadas por ser demasiado emocionales. El 22% de las mujeres fueron criticadas por ser demasiado emocionales y el 10% de los varones por serlo. El 44% de las mujeres y el 58% de los varones nunca habían recibido críticas por alguno de estos motivos. Sin embargo, solo el 14% experimentó estas críticas durante una misión de mantenimiento de la paz.

Las historias negativas afectan las decisiones de despliegue

El 15% de los varones y mujeres encuestados/as oyó hablar de varones que tuvieron experiencias negativas en una operación de paz de la ONU. El 5% de los varones y mujeres oyó hablar de mujeres que tuvieron experiencias negativas en una operación de paz de la ONU. De quienes oyeron historias negativas sobre los varones, el 15% dijo que estas historias afectaron su decisión de ser desplegados/as o red desplegados/as. De quienes escucharon historias negativas sobre mujeres, el 22% dijo que estas historias afectaron su decisión de ser desplegados/as o red desplegados/as.



ÁREA TEMÁTICA 7: Progreso Profesional

PRIORIDAD
MEDIA

El área temática relativa al progreso profesional mide si las operaciones de paz ayudan en el avance de las carreras del personal policial. Esto, a su vez, impacta sobre la probabilidad de que varones y mujeres se desplieguen y se red desplieguen. Las mujeres que se han desplegado pueden optar por no hacerlo si no les resulta ventajoso para su trayectoria profesional.

En esta área no se percibieron diferencias significativas en las respuestas de varones y de mujeres. Por lo tanto, las oportunidades y barreras descritas a continuación se deben de interpretar como barreras generales a la participación en operaciones de paz.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- El funcionariado considera que el despliegue aportó valor, o hizo avanzar su carrera, de diferentes modos. La misma expectativa es sostenida por personal que está interesado en desplegarse. El incentivo de ingreso es menor para las mujeres que para los varones.

BARRERAS

- El despliegue no es una prioridad institucional para la Policía Nacional y tampoco contribuye formalmente al avance profesional del funcionariado.
- El reconocimiento institucional y mediático que se da a las personas que se han desplegado es reducido.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

La mayoría del personal cree que las operaciones de paz hacen avanzar su carrera

El 63% de las personas encuestadas dijo que el despliegue en una operación de paz contribuye al avance de carrera de manera significativa, el 17% dijo que esto sucede en alguna medida y el 8% se mostró neutral. El 7% cree que el despliegue no hace avanzar mucho su carrera y el 5% dijo que no contribuye a este avance.

Las formas en las que efectivos/as que se habían desplegado percibieron avance se presentan en el Recuadro 7.1.

Recuadro 7.1: Formas de avance de la carrera percibidas por el personal desplegado

Efecto percibido	Porcentaje	Efecto percibido	Porcentaje
Recibieron un salario extra	96%	Hicieron nuevas amistades o redes sociales	72%
Desarrollaron nuevas habilidades	88%	Ascendieron de grado	8%

Recuadro 7.2: Expectativas de avances entre quienes no se han desplegado

Porcentaje	Efecto esperado	Porcentaje	Efecto esperado
73%	Recibir un salario extra	51%	Avanzar en su carrera
84%	Desarrollar nuevas habilidades	14%	Ascender de grado
46%	Hacer nuevas amistades o fortalecer redes sociales		

Las mujeres eran menos propensas a decir que el salario extra era un beneficio (79% de los varones y 70% de las mujeres). De las personas encuestadas que no solicitaron el despliegue en una operación de paz de la ONU, solo el 1% dijo que era porque las misiones no ayudan a las carreras.

Esto último es importante ya que la participación en despliegues no genera puntos ni méritos en el esquema formal para el ascenso laboral. Por lo tanto, sería relevante para la institución analizar las causas por las cuales la expectativa y percepción de ascenso se siguen vinculando al despliegue.

El personal de mantenimiento de la paz recibe el reconocimiento de sus comunidades

Entre las personas encuestadas que se habían desplegado, el 27% recibió el reconocimiento de sus comunidades, vecindad y amistades. Por otro lado, el 19% de las personas encuestadas dijo no haber recibido ningún reconocimiento.

BARRERAS

Las operaciones de paz no son un área prioritaria para la policía

El mantenimiento de la paz no forma parte del ámbito principal de las funciones policiales en el país. Por lo mismo, el envío de policías a las misiones de paz no es un área prioritaria para el gobierno uruguayo.

La política exterior del país está especialmente orientada a las directivas y consideraciones multilaterales. Si hay una catástrofe natural, una enfermedad, un conflicto o unas elecciones dentro de Uruguay, no se repliega a policías en despliegue.

La mayoría de las fuerzas de paz no reciben el reconocimiento de la policía, el gobierno o los medios de comunicación

Entre las personas encuestadas que se habían desplegado, el 19% recibió el reconocimiento de la policía a su regreso, el 4% recibió el reconocimiento del gobierno y el 8% recibió el reconocimiento de los medios de comunicación nacionales.



ÁREA TEMÁTICA 8: Predisposición del liderazgo institucional

PRIORIDAD
BAJA

El área temática relativa a la predisposición del liderazgo institucional explora el impacto de la voluntad política (o la falta de ella) de quienes ocupan puestos influyentes en el despliegue de mujeres y su participación significativa en las operaciones de paz.

Los hallazgos de esta área, en su mayoría positivos, detallan la importancia de desarrollar una infraestructura institucional que permita operacionalizar el compromiso y los objetivos de género de la institución.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

La Policía Nacional ha desarrollado un marco y/o una infraestructura institucional para la integración de la perspectiva de género que:

- Sostiene el compromiso con la igualdad de género a través de dependencias y unidades específicas de género.
- Alimenta la voluntad política de incrementar la participación de las mujeres a través de metas y compromisos específicos.
- Capacita al liderazgo en materia de género.
- Reconoce la trayectoria de las mujeres pioneras en la institución.
- Respalda el servicio bajo liderazgos de las mujeres en las operaciones de paz.

BARRERAS

Hay una fuerte brecha en la formación en materia de igualdad de género:

- No es parte del currículo básico de formación.
- No todas las personas que se desplegaron recibieron formación específica de género antes del despliegue.
- Las mujeres han completado en promedio menos formaciones que los varones.
- El personal en su mayoría desconoce la RCSNU 1325.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

Hay una unidad o dependencia de género en la institución

En la actualidad, la DNPG funge como el organismo rector en las políticas públicas con perspectiva de género; dentro de sus cometidos no solo están la formación y el asesoramiento, sino también el diseño e implementación de las políticas de seguridad con perspectiva de género a nivel nacional. Esta unidad realiza constantemente diversos talleres, cursos y capacitaciones, y desarrolla políticas para la integración laboral de las mujeres, así como para su retención a lo largo de su carrera.²⁹

Además de la DNPG, las Fuerzas Policiales de Uruguay cuentan con unidades específicas de género, como son:

- La Comisión Permanente de Atención a Situaciones de Acoso Sexual en el ámbito del Ministerio del Interior con competencia nacional, dependiendo jerárquicamente del/la Ministro/a y técnicamente de la DNPG.
- El Servicio de Género en Salud de la Dirección Nacional de Sanidad Policial.
- El Departamento de Género y Diversidad del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), creado en el año 2018, es la evolución de la Comisión de Género que funcionaba desde el 2012. Tiene dependencia técnica de la Dirección Nacional de Políticas de Género y jerárquica de la Sub-Dirección Técnica del INR.

Entre sus objetivos están:

- Aportar al Sistema de Gestión Carcelaria con indicadores sensibles al género y de diversidad.
- Dar seguimiento de los colectivos más vulnerables dentro del contexto de encierro (mujeres privadas de la libertad (PPL) con hijos/as a cargo, población migrante, personas trans, etc.).
- Intervenciones socioeducativas y laborales dirigidas a personas trans y no heteroconformes.
- Capacitación y sensibilización con perspectiva de Derechos Humanos, Género y Diversidad para el funcionariado.
- Seguimiento de las situaciones de violencia basada en género dentro del funcionariado y también de las PPL.
- Participar en la Mesa de Mujeres PPL.
- Desarrollar programas en convenio con ONG.

Por su parte, dentro de la Dirección Nacional de Asuntos Sociales (DNASSP) se encuentra el Servicio de Género en Salud, cuyos objetivos son:

- Promover la igualdad de género en las políticas de la DNASSP.
- Integrar la perspectiva de derechos humanos y de género, diversidad sexual, funcional, étnico-racial; asesorar en todas aquellas instancias en que se le requiera, integrando espacios de trabajo con las direcciones/departamentos.
- Promover la igualdad sustantiva en la accesibilidad y atención de usuarios, considerando la diversidad de cada grupo poblacional.
- Monitorear y gestionar los datos.

Hay políticas para integrar la perspectiva de género en las fuerzas policiales de Uruguay y la estrategia de seguridad nacional

La integración de la perspectiva de género en las Fuerzas Policiales de Uruguay es comandada por el Ministerio del Interior a través de la DNPG. Las políticas que favorecen o promueven la integración de género son políticas de Seguridad Pública, de Gestión y Desarrollo Humano,³⁰ que tienen los siguientes objetivos:

- Generar conocimiento sobre la materia violencia doméstica y de género, para asesorar a las autoridades del Ministerio del Interior en la transversalización de la perspectiva de género, en el diseño, elaboración y evaluación de las Políticas de Seguridad Pública.
- Integrar y fortalecer la perspectiva de género, contribuyendo al diseño, elaboración y evaluación de una política integral que brinde respuestas eficaces para la prevención, detección y erradicación de la violencia doméstica y de género, en coordinación con otras instituciones estatales y civiles.
- Aportar y promover al proceso de profesionalización del funcionariado del Ministerio del Interior, incorporando la perspectiva de género a las políticas de gestión humana.

La estrategia de seguridad nacional, si bien no está en un formato público disponible, contempla de acuerdo a la DNPG la participación de la dependencia en distintos espacios interinstitucionales tales como el Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia hacia las mujeres, el Consejo Nacional de Género, el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas y Explotación de Personas, y la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Programa de Dispositivos de Verificación de Personas (Tobilleras), entre otros.

Existe voluntad para aumentar el número de mujeres en el mantenimiento de la paz

En el momento de redactar este informe, no existía una estrategia de seguridad nacional que incluyera un compromiso formal para aumentar el número de mujeres en el mantenimiento de la paz. Asimismo, el país se encontraba en la etapa inicial de desarrollo de un Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 de Mujeres, Paz y Seguridad. En la actualidad está en la etapa de reajuste y de aval de las autoridades de las instituciones involucradas. Sin embargo, como parte del Grupo de Contacto de la Iniciativa Elsie, Uruguay declaró que “seguirá trabajando para desplegar más mujeres en las misiones de paz y para ello se encuentra abocado a identificar las posibles barreras que impiden una mayor participación de las mismas en dichas misiones”³¹.

30 Espacio Virtual de Género, Dirección Nacional de la Educación Policial, disponible en: www.enp.edu.uy/index.php/catedra-de-genero-1.

31 Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Comunicado de Prensa N° 112/20, “Mujeres, Paz y Seguridad: Conmemorando los 20 años de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU”, disponible en: www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/11220-mujeres-paz-seguridad-conmemorando-20-anos-resolucion-1325-del.

El liderazgo de la institución se capacita en materia de género

Todo el funcionariado policial tiene acceso a los cursos y talleres de capacitación y sensibilización relacionados al género, entre los cuales se destacan las temáticas violencia doméstica y de género, delitos sexuales hacia NNA, trata, tráfico y explotación de personas, femicidio, diversidad sexual, convivencia empática y libre de violencia y nuevas masculinidades.³²

En el año 2014 se realizó una Guía de Lenguaje Inclusivo. Para ello se reveló y analizó con perspectiva de género el lenguaje de documentos, resoluciones, comunicados de prensa e imágenes emitidos por el MI.³³ En el 2015 se realizó su lanzamiento público.

Siguiendo con la creación de materiales, en el 2016 se elaboró una Guía Práctica para la Formación Policial sobre la temática en diversidad “¿Para qué el enfoque de género y diversidad sexual en las políticas de seguridad?”, que está en vigencia pero en proceso de evaluación y rediseño de acuerdo con la normativa y lineamientos vigentes en la materia.

Para el año 2017 se llevó a cabo una investigación sobre femicidios a mujeres en manos de sus parejas/parejas. Ésta se presentó en una conferencia de prensa en formato de librito.

Los altos mandos tienen acceso a asesorías de género

La DNPG lidera todo lo relacionado a la equidad de género, incluyendo las asesorías de género. A través de ella, los altos mandos reciben apoyo de la DNPG para «aportar al diseño, evaluación y monitoreo de políticas institucionales con perspectiva de género; promoviendo estrategias de igualdad de oportunidades y derechos para varones y mujeres asesorando, asistiendo y acompañando a las Jefaturas de las Fuerzas Policiales de Uruguay a las Direcciones Nacionales y en continua articulación con otras instituciones vinculadas a la temática.³⁴

Hay mujeres pioneras que son referentes

Entre las mujeres pioneras que se han destacado para este informe se encuentran: Crio. Gral. Angelina Ferreira, Cria. Dra. Laura Labarinois y Subcria. Lic. Ángela Rodríguez. Con su alto perfil, han sido entrevistadas por los medios de comunicación y han ocupado cargos en la administración.

Una de las mujeres más laureadas en la policía ha sido la Inspectora Mayor (R) Psicóloga María Cristina Domínguez, quien se desempeñó en los años 90 y primera década del siglo XXI como Jefa de Policía de Paysandú, Río Negro y San José, dirigió la primera Comisaría de la Mujer y la Familia, estuvo a cargo de la primera Unidad Especializada en Violencia Doméstica y fue Directora de la Escuela Nacional de Policía.

La Inspectora Mayor (R) Alida Silva fue la primera mujer oficial en alcanzar el grado de oficial superior, quien en 2005 asumió la Jefatura de Policía de Florida.

Actualmente se cuenta con la Comisario Gral. Angelina Ferreira, quien está a cargo de la DNPG del Ministerio del Interior como, así también con la Comisaria General Belén Camejo, quien se desempeña como Subjefa de Policía de San José y anteriormente fue la Subdirectora de la Dirección Nacional de la Educación Policial.

La institución ha lanzado entre los años 2010 y 2016, campañas públicas para celebrar a las mujeres pioneras o mujeres notables de la policía en el marco del 8 de marzo, día internacional de la mujer.³⁵

32 Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio del Interior, UNFPA, ONU en Uruguay, Policía Nacional.

33 A través de una consultora especializada en sociolingüística junto con una comisión creada por distintas áreas de la Dirección Nacional de Educación Policial, la Unidad de Comunicación del MI y la División Políticas de Género, en la actualidad DNPG.

34 Ministerio del Interior de Uruguay, División Políticas de Género, disponible en: www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/2-uncategorised/93-division-politicas-de-genero.

35 “Mujeres Notables del Organismo” de 2010 y 2016, disponible en: www.minterior.gub.uy/index.php/78-noticias/ultimas-noticias/702-dia-internacional-de-la-mujer-mujer-y-policia.

Varones y mujeres han servido bajo la dirección de mujeres en operaciones de paz de la ONU

En la encuesta, el 69% del personal que se ha desplegado en una operación de paz de la ONU ha servido a las órdenes de una oficial superior.

La mayoría del personal conoce las herramientas y los mecanismos de género en la Policía

El 79% de las personas encuestadas conocía la existencia de una división de asesoramiento en género en la Policía. El 68% había visto o leído herramientas o mecanismos de género en su organización, aunque las mujeres eran menos propensas a consultar estas herramientas (62% de las mujeres frente al 74% de los varones).

La mayoría del personal ha realizado un curso de formación sobre género

El 60% de las personas encuestadas ha realizado al menos un curso de formación sobre género (como incorporación de la perspectiva de género, sensibilidad de género o violencia sexual). El 53% de las personas encuestadas afirma haber realizado un curso sobre género durante su formación en la escuela para ser policía.

La Dirección Nacional de la Educación Policial (DNEP) tiene a su cargo un espacio virtual de género para “promover estudios en temas de seguridad pública, asegurar de forma progresiva la inclusión de la perspectiva de género en la formación policial”. La cátedra de género es un espacio de consulta destinado a “todas las personas que deseen interiorizarse en la respuesta policial con perspectiva de género y derechos humanos, así como en los lineamientos que el Ministerio del Interior establece para dicho desempeño profesional”.³⁶ Además, la DNEP sigue buscando oportunidades de incluir contenidos relacionados al género en los distintos niveles de la formación policial.

Los varones y las mujeres están dispuestos a dirigirse a sus superiores para explorar oportunidades

El 57% de las personas encuestadas dijo estar muy dispuesta a dirigirse a un/a oficial superior para pedirle más formación para cumplir mejor con sus funciones establecidas y el 36% dijo estar dispuesta. El 1% dijo estar muy poco dispuesta, el 3% dijo estar poco dispuesta y el 3% se mostró neutral (Recuadro 8.1).

Recuadro 8.1: Nivel de disposición para pedir a superiores mayor formación para mejor cumplir con obligaciones laborales

	Mujeres	Hombres
Disposición alta	54%	60%
Disposición media	35%	37%

El 39% dijo que estaba muy dispuesto a discutir las oportunidades de despliegue de mantenimiento de la paz con un/a oficial superior y el 41% dijo que estaba dispuesto. El 5% dijo que estaba muy poco dispuesto, el 9% dijo que no estaba dispuesto y el 6% dijo que era neutral.

BARRERAS

El género no es parte de los currículos básicos de formación

A pesar de la oferta de formación continua existente, como por ejemplo el Curso en violencia de género o el curso en educación sexual y reproductiva, no son parte de la formación básica para la Policía Nacional. En la Dirección Nacional de la Educación Policial está incluida en los currículos de estudios la materia Violencia Basada en Género en los tres años de formación de Oficiales (primer año 64 horas, 2do. y 3er. año 32 horas docentes), también está incluida la materia en los cursos de Pasaje de Grado del personal de la Escala Superior como Básica y en los cursos de formación profesional de ingreso de la escala básica, de todos los subescalafones.

La mayoría del personal no conoce la RCSNU 1325

El 7% de las personas encuestadas había oído hablar de la RCSNU 1325. Entre el personal de alto grado, el 10% había oído hablar de la RCSNU 1325. Entre los que sí habían oído hablar de dicha resolución el 74% fue capaz de explicar de qué trata.

Las mujeres toman menos cursos de género que los varones

En promedio, los varones encuestados habían realizado 2,6 cursos y las mujeres 2,2.

La mayoría del personal no ha sido contactado por sus superiores para la formación en materia de género

Solo el 15% de las personas encuestadas dijo que un/a oficial superior o superior se había puesto en contacto en relación con la formación en materia de género, como la formación sobre la integración de la perspectiva de género y la violencia sexual y de género.

Dentro de la Policía Nacional, pocos miembros del personal sirven bajo la supervisión de una mujer

Solo el 15% de las personas encuestadas dijo que su supervisora inmediata era una mujer, respuesta que fue igual tanto para varones como para mujeres.

No todas las personas que se desplegaron recibieron formación sobre género como parte de la formación previa al despliegue

El 42% de las personas encuestadas que se habían desplegado dijo que habían recibido formación sobre cuestiones de género y/o explotación y abuso sexual en Uruguay como parte de la formación previa al despliegue. El 31% dijo que recibió formación con la policía, pero no como parte de la formación previa al despliegue. El 27% dijo que nunca recibió capacitación sobre género antes de desplegarse.

Entre las personas encuestadas que se habían desplegado como parte de una unidad formada, el 33% dijo que había recibido formación sobre género durante la formación previa al despliegue y el 67% dijo que no había recibido formación. Entre las personas encuestadas que se habían desplegado mediante un proceso de solicitud, el 44% recibió formación sobre género como parte de la formación previa al despliegue, el 28% dijo que la recibió con la policía, pero no como parte de la formación previa al despliegue, y el 28% nunca había recibido formación sobre género. De las personas encuestadas que fueron seleccionados por sus superiores, el 33% dijo haber recibido formación sobre género durante la formación previa al despliegue y el 67% dijo no haber recibido formación.

Hay discordia entre los grados inferiores y superiores

El 50% de las personas encuestadas, varones y mujeres, están muy de acuerdo o de acuerdo en que los policías de alto grado suelen negarse a escuchar las experiencias de los/as policías de grado inferior. El 32% está en desacuerdo y el 6% está muy en desacuerdo con que se nieguen a escuchar las experiencias de los/as efectivos/as de policía de grado inferior.



ÁREA TEMÁTICA 9: Roles de género

PRIORIDAD
ALTA

Esta área temática transversal de roles de género explora si la prevalencia de los estereotipos de género y las actitudes discriminatorias influyen en el número de mujeres desplegadas y su capacidad para participar de manera significativa en las operaciones de paz. Evaluamos esto al observar el grado en que las mujeres y los varones tienen roles y puntos de vista tradicionales sobre los roles que desempeñan los varones y las mujeres en la sociedad. También evaluamos el grado en que existe una norma de protección de género en la institución. Esto significa que evaluamos si varones y mujeres continúan sintiendo que las mujeres deben estar protegidas del peligro.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- Existe un marco normativo que garantiza el derecho de mujeres y personas LGBTIQ de servir en las fuerzas policiales de Uruguay.
- Las mujeres sirven en todos los grados y cargos de la fuerza. Tanto varones como mujeres participan en igual proporción en actividades tácticas, y participan casi equitativamente en tareas extra durante el despliegue.
- El peligro de una misión no disuade al personal de postular a un despliegue (tampoco a mujeres), y tanto varones como mujeres han participado en las mismas operaciones de paz sin diferencia significativa.
- El personal no defiende posturas que reflejan roles de género tradicionales.

BARRERAS

- Las mujeres siguen realizando, en mayor proporción que los varones, el rol de punto focal de género.
- Cuando fueron presentados con escenarios hipotéticos de despliegue, tanto varones como mujeres valoraron que ciertas funciones corresponden mejor a roles tradicionales de género.

ÁREAS TRANSVERSALES

- Las mujeres sirven en mayor proporción que los varones en el escalafón de apoyo, incluido en la función Administrativa, Especializada o como Técnico Profesional, lo que refleja a grandes rasgos una adhesión a roles tradicionales de género.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

La legislación uruguaya protege el derecho de mujeres y personas LGBTIQ de servir en las Fuerzas Policiales de Uruguay

En el marco de la Ley No. 18.104, y ahora en la Ley No. 19.846, su artículo segundo establece: “Las mujeres y los varones son iguales en dignidad y derechos entre sí. Queda prohibida toda forma de discriminación en base al género y se considerará nula toda disposición en contrario”, asegurando de esa manera el ingreso en igualdad de condiciones a las fuerzas policiales.

El 21 de febrero de 2001 la Ley No. 17.296 suprimió el paréntesis presup-uestal (PF) Policía Femenina en la escala superior, permitiendo que mujeres compitieran en las mismas vacantes que los varones, promoviendo mayor movilidad en los diferentes grados policiales que antes con el paréntesis (PF) no accedían. Adicionalmente, el 19 de diciembre de 2005 la Ley No. 17.930 suprimió el paréntesis presupuestal (PF) Policía Femenina en la escala básica, permitiendo el ingreso a la carrera policial de más mujeres, antes restringidas por el cupo de vacantes femeninas, y logrando la movilidad dentro del escalafón.

Las personas LGBTIQ tienen derecho a ingresar en la Policía Nacional como cualquier persona. Para asegurar su ingreso se estableció en el artículo 12 de la Ley No. 19.684 (Ley Integral para Personas Trans) un cupo del 1% para las personas trans, similar y subsecuentemente a otras acciones afirmativas dirigidas hacia personas afrodescendientes (Ley No. 19.122 con un cupo del 8%) y en situación de discapacidad (Ley No. 19.691 con un cupo del 4%).

Las mujeres sirven en todo tipo de cargos, por ejemplo, detectives y jefas de unidades

Con información a 2007, se constata un incremento en el índice de feminidad en el Ministerio del Interior (Recuadro 9.1).

Recuadro 9.1: Evolución del índice de feminidad en el Ministerio del Interior

FUERZA EFECTIVA (año 2007)	Femenino	Masculino	TOTAL	ÍNDICE DE FEMINIDAD
Ejecutivo	2431	18.534	20.965	13
Administrativo	1465	806	2271	182
Especializado	871	617	1488	141
Técnico	252	299	551	84
Servicio	259	134	393	193
Otros	0	0	0	-
Totales	5278	20.390	25.668	26

Fuente: Censo Nacional de Personal Policial 2007

FUERZA EFECTIVA (a mayo 2018)	Femenino	Masculino	TOTAL	ÍNDICE DE FEMINIDAD
Ejecutivo	5427	17.381	22.808	31
Administrativo	1917	862	2779	222
Especializado	910	657	1567	139
Técnico	540	392	932	138
Servicio	190	89	279	213
Otros	3221	4438	7659	73
Totales	12.205	23.819	36.024	51

Fuente: Gerencia del Área de Gestión y Desarrollo Humano, Departamento de Control, Registro y Movilidad de Personal, Sector Vacantes (MI)

Recuadro 9.2: Evolución del ingreso de mujeres en la Dirección Nacional de la Educación Policial como Oficiales

AÑO	VARONES	MUJERES
71-73	46	3
81-83	606	12
91-93	671	19
2001-2003	567	66
2011-2013	502	101
2017-2019	506	142
TOTALES	2898	343

Recuadro 9.3: Número de mujeres que forman parte del Ministerio del Interior, total y por subescalafón. Información al 31/12/2020

PERSONAL DEL MINISTERIO INTERIOR

VARONES	MUJERES	TOTAL
19.964	10.309	30.273

NÚMERO DE MUJERES DISCRIMINADAS POR SUBESCALAFONES

Subescalafón	Número
Ejecutivo	6242
Administrativo	2139
Especializado	916
Técnico Profesional	552
De Servicio	174
Subarrendamiento	286

A nivel policial, el Ministerio del Interior considera que los puestos de liderazgo aluden a personal en cargos de oficial Jefe a Oficiales Superiores (Comisario a Comisario General), y además a ciertas funciones o destinos en el cual ese personal se desempeña.

Existen varios ejemplos de mujeres en puestos de liderazgo, incluyendo:

- Comisario General Angelina Ferreira, Encargada de la Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio del Interior
- Comisaria. Gral. María Belén Camejo, Sub Jefa de Policía de San José
- Comisaria General (PA) Alicia Kaslauskas, Subdirectora de la Dirección Nacional de Policía Científica
- Comisaria Mayor (R) Blanca Esther Olivera Morales, Jefa de Policía de Lavalleja
- Comisaria Mayor (PT) Dra. Marlene Sica Márquez, Directora del hospital policial
- Comisaria Mayor Verónica Moreira, Coordinadora Ejecutiva de la Jefatura de Policía de Lavalleja
- Comisaria Yesika Corominas, Directora de la Dirección de Monitoreo Electrónico, Centro de Comando Unificado (CCU).

Varones y mujeres participan en igual proporción en actividades tácticas

De acuerdo con el FFF, no se impide ni disuade que las mujeres participen en las actividades operativas o tácticas. En la encuesta, el 89% de las personas encuestadas participaron en actividades operativas durante el despliegue. No hubo diferencias en las respuestas entre varones y mujeres.

Cuando se agregan los resultados de la encuesta, el 99% de las personas encuestadas está de acuerdo o muy de acuerdo en que las mujeres son capaces de realizar operaciones tácticas especiales.

Varones y mujeres asumen el reparto de tareas adicionales durante el despliegue

El 31% de las personas encuestadas dijo que, además de dedicarse a sus tareas habituales, también se dedicaba a cocinar, el 58% a la limpieza, el 54% a conducir, el 12% a la traducción, el 62% a la ayuda a la comunidad, el 27% a la enseñanza y el 39% a la tutoría. Solo el 15% reportó no asumir ninguna de estas tareas.

Las mujeres y los varones se enfrentan a las mismas restricciones de desplazamiento durante el despliegue

Según el FFF, tanto los varones como las mujeres pueden tener escolta cuando viajan dentro del país anfitrión dependiendo de la situación de seguridad. Las mujeres no tienen que viajar con varones cuando se desplazan por el país.

El 52% de los varones y mujeres desplegados/as dijeron que podían salir de la base/complejo cuando querían y el 4% dijo que dependía de la misión. El 38% de los varones y mujeres dijo que necesitaban una escolta para salir de la base/complejo y el 8% dijo que dependía de la misión. El 32% dijo que tenía acceso a un vehículo cuando así lo requería durante la misión.

Los varones y las mujeres se despliegan mayoritariamente en las mismas operaciones de paz

El 31% de las personas encuestadas se habían desplegado en Haití y el 27% en la RDC. Los varones encuestados también se habían desplegado en Sudán (UNMISS - 5% de los varones encuestados) y Angola (MONUSA - 5% de los encuestados). Las mujeres encuestadas también se habían desplegado en Liberia (UNOMIL, 20% de las encuestadas), Timor-Leste (60% de las encuestadas), Guatemala y la misión política a Colombia.

El peligro de una misión no disuade al personal de postular a un despliegue

Solo el 1% de las personas encuestadas que no se presentaron a una operación de paz de la ONU dijo que no lo hicieron porque las misiones eran demasiado peligrosas.

En ningún momento de la encuesta las mujeres señalaron una preferencia por misiones “menos peligrosas”. Cuando se preguntó a efectivo/as que seleccionaran las dos operaciones de paz de la ONU a las que les gustaría ser desplegados/as, el 45% dijo que a Haití, el 36% a la RDC, el 13% a Oriente Medio, el 13% a Ucrania, el 9% a la República Centroafricana (12% de mujeres y 5% de varones), el 11% a Irak (5% de mujeres y 17% de varones), el 8% a Chipre o Líbano, el 6% a la frontera entre India y Pakistán, el 6% a Afganistán y el 5% a Montenegro. El 4% dijo Malí, Somalia o Serbia, el 4% dijo Sáhara Occidental (el 6% de los y varones menos del 1% de las mujeres), el 3% dijo Altos del Golán, Sudán del Sur, Bosnia, Macedonia o Albania, el 1% dijo Kosovo, el 1% dijo Burundi, el 1% dijo Moldavia y ninguno dijo Darfur. El 20% no estaba seguro de sus dos elecciones.

Los varones y las mujeres no defienden los roles de género tradicionales

Solo el 9% de los varones y las mujeres creen que los varones son mejores líderes políticos que las mujeres y que deberían ser elegidos en lugar de las mujeres (las mujeres eran menos propensas a creer esto). Menos del 1% de las mujeres y los varones están de acuerdo en que los varones deben tener hijos/as para ser considerados varones de verdad. El 1% de las mujeres y los varones está de acuerdo en que las mujeres deben tener hijos/as para ser una verdadera mujer (es menos probable que las mujeres estén de acuerdo con esto). El 1% de las mujeres y de los varones están de acuerdo en que cambiar pañales, bañar a los/as niños/as y cocinar es responsabilidad de la madre (las mujeres están menos de acuerdo con esto). Menos del 1% de las mujeres de los varones están de acuerdo en que los varones deben tener la última palabra sobre las decisiones en el hogar (las mujeres son menos propensas a estar de acuerdo con esto). Menos del 1% pensaba que el despliegue en una misión de mantenimiento de la paz significaba que un varón o una mujer no podían ser buenos padres o madres (las mujeres tienen menos probabilidades de estar de acuerdo con esto). El 15% de varones y mujeres estaban de acuerdo en que los varones necesitan más sexo que las mujeres (las mujeres eran más propensas a creer esto). El 70% está de acuerdo en que una mujer en una misión de mantenimiento de la paz debe seguir cuidando su aspecto físico (las mujeres son más propensas a creer esto).

BARRERAS

Las mujeres son más propensas a fungir el rol de puntos focales de género

El 20% de las mujeres que se han desplegado han servido como punto focal de género, mientras que ningún varón ha servido como punto focal de género. Es importante mencionar que este rol es asignado por Naciones Unidas durante el despliegue.

Tanto varones como mujeres creen que ciertas funciones corresponden a ciertas normas de género

La encuesta realizada colocó varios escenarios ante el funcionariado policial (varones y mujeres, personal desplegado y no desplegado). A toda la muestra se le preguntó quién, en su opinión y experiencia, debería, o estaría en mejor capacidad de responder o realizar cierta función. La intención de estos escenarios es identificar el imaginario social que tiene el personal con respecto a las normas o roles de género.

Las respuestas, como se puede observar en los cuadros siguientes, reflejan una adherencia general a los roles tradicionales de género. Sin embargo, las respuestas que dieron las mujeres demostraron que ellas están retando casi todas las expectativas tradicionales de género, por ejemplo, respondiendo que son las mujeres las que deben responder a escenarios de alto riesgo y/o peligro. La única excepción fue el escenario que corresponde a tareas administrativas.

Porcentaje	Pregunta: ¿Quién debería trabajar con mujeres y niños/as en una zona de conflicto?
5%	Personal de mantenimiento de la paz masculino
87%	Personal de mantenimiento de la paz femenino
7%	Personal de mantenimiento de la paz masculino y femenino

En este escenario, las mujeres fueron más propensas a elegir “personal femenino”.

Porcentaje	Pregunta: ¿Quién debería trabajar con las personas refugiadas en un campamento?
34%	Personal de mantenimiento de la paz masculino
47%	Personal de mantenimiento de la paz femenino
18%	Personal de mantenimiento de la paz masculino y femenino

En este escenario, las mujeres fueron más propensas a elegir “personal femenino”.

Porcentaje	Pregunta: ¿Quién debería trabajar en la formación de la policía local?
48%	Personal de mantenimiento de la paz masculino
17%	Personal de mantenimiento de la paz femenino
35%	Personal de mantenimiento de la paz masculino y femenino

En este escenario, las mujeres fueron menos propensas a responder “ambos varones y mujeres”.

Porcentaje	Pregunta: ¿Quién debería responder ante una revuelta contra el gobierno?
47%	Personal de mantenimiento de la paz masculino
13%	Personal de mantenimiento de la paz femenino
39%	Personal de mantenimiento de la paz masculino y femenino

En este escenario, las mujeres fueron menos propensas a responder “ambos varones y mujeres” y más propensas a elegir “personal femenino”.

Porcentaje	Pregunta: ¿Quién debería responder al recibir información sobre una posible amenaza de bomba/terrorista?
42%	Personal de mantenimiento de la paz masculino
14%	Personal de mantenimiento de la paz femenino
44%	Personal de mantenimiento de la paz masculino y femenino

En este escenario, las mujeres fueron menos propensas a responder “ambos varones y mujeres” y más propensas a elegir “personal femenino”.

Porcentaje	Pregunta: ¿Quién debería trabajar en la redacción de informes sobre situaciones?
10%	Personal de mantenimiento de la paz masculino
46%	Personal de mantenimiento de la paz femenino
44%	Personal de mantenimiento de la paz masculino y femenino

En este escenario, las mujeres fueron menos propensas a responder “ambos varones y mujeres” y más propensas a elegir “personal femenino”.



ÁREA TEMÁTICA 10: Exclusión social

PRIORIDAD
MEDIA

El área temática relativa a la exclusión social explora si existen dinámicas de grupo que contribuyan a la exclusión y/o marginación de mujeres, o a desincentivar su participación significativa en las operaciones de paz. También explora las formas en que se establece la cohesión grupal, observando en específico las dinámicas de los varones y si se adhieren a nociones y prácticas típicamente entendidas como “masculinidad hegemónica”. Evaluamos esto analizando los niveles de acoso y violencia en las instituciones y las sanciones contra ellas, así como las formas saludables y no saludables de establecer la cohesión.

Resumen de los hallazgos

OPORTUNIDADES

- La institución continúa esforzándose en profesionalizar a su fuerza para generar oportunidades y mecanismos que fomenten la igualdad y la equidad dentro de la Policía. Por ejemplo:
 - Adoptando protocolos y mecanismos para la denuncia de instancias de acoso y explotación
 - Incluyendo una institución ombud/defensoría interna
- El funcionariado policial reporta bajos niveles de conductas inapropiadas, y un alto grado de socialización entre colegas.
- El personal, en general, no se adhirió a postulados sobre masculinidad hegemónica o tradicional.

BARRERAS

- A pesar del alto grado de socialización, el funcionariado no percibe un grado correspondiente de cohesión social.
- Hacen falta espacios y mecanismos de vinculación positiva, como el deporte, ante la ocurrencia de prácticas de vinculación negativa.
- A pesar de la existencia de mecanismos de denuncia, no hay información suficiente ni actualizada sobre denuncias de abuso. Aunado a esto, las mujeres reportan estar menos dispuestas a denunciar comportamientos inapropiados a sus superiores.
- Existe un grado de aceptación de comportamientos tabúes o de abuso de autoridad.

Los hallazgos en detalle

OPORTUNIDADES

Se han implementado esfuerzos recientes para profesionalizar a la policía

La creación de la nueva Ley Orgánica de la Policía (Ley No. 19.315) en julio de 2015 generó cambios en toda la Policía, modificando incluso el número de grados dentro de la carrera y la posibilidad de ascender por un escalafón libre desde la escala básica hasta la escala superior, cumpliendo ciertos requisitos. Esto generó un mayor acercamiento e integración del funcionariado al sistema que ahora les permite otras libertades para acceder a una mejor carrera.

A su vez, los nuevos planes educativos generaron nuevos enfoques de la carrera, por ejemplo, el nuevo plan educativo policial establece en su Orientación Metodológica General el siguiente objetivo “El desarrollo de la capacidad de trabajo en equipo, realizando tareas y actividades prácticas en grupo como herramienta para adquirir contenidos teórico-prácticos, fomentar actitudes de colaboración, cooperación, respeto y compañerismo y distribución de funciones y responsabilidades.” De esto se deduce que la cohesión en la Policía se genera desde la raíz, desde el inicio de su formación hasta el último paso de grado, se utiliza como herramienta de integración en el Instituto Policial, con una instrucción constante a los/as funcionarios/as policiales, tal y como indica el Decreto No. 300/16³⁷.

Hay un mecanismo formal de denuncia de violencia basada en género dentro de la institución

Las guías y protocolos a los que el funcionariado del Ministerio del Interior está sujeto se han ido desarrollando en paralelo a la aprobación de leyes.

A raíz de la aprobación de la Ley No. 18.315 y del Decreto No. 317/2010 a nivel nacional, el Ministerio del Interior actualizó su normativa y avanzó en la protocolización del procedimiento policial de violencia doméstica y de género.

Considerando la violencia doméstica como una falta grave, y por consiguiente causal de baja, el Ministerio del Interior aprobó el Decreto No. 111/2015 “Protocolo de Actuación en Materia de Violencia Doméstica y/o Género”. El protocolo se estructura con base en cuatro pilares: a) prevención; b) atención; c) sanción, y d) reparación. Tiene como objetivo general el erradicar las situaciones de violencia doméstica y/o de género que involucran, directa o indirectamente, al funcionariado del Ministerio del Interior, sea en calidad de víctimas o de agresores/as, a través de la implementación de estrategias de trabajo comunes (marcos conceptuales, normativos, metodológicos e institucionales) que conduzcan a una efectiva actuación en la detección, prevención, promoción y asistencia en la materia, así como a la efectiva aplicación de procedimientos administrativos, disciplinarios y/o reparatorios. Al ser de violencia doméstica y/o de género, este protocolo abarca otras manifestaciones de la violencia que pueden afectar al personal policial, en especial a las mujeres policías, como ser los delitos sexuales (abuso sexual, explotación sexual, violación, etc.) tipificados en la normativa nacional.

A nivel de operaciones de paz, no hay casos de casos de delitos sexuales o de violencia basada en género registrados contra personal de la Policía Nacional de Uruguay.

Existe una institución ombud/defensoría interna y un mecanismo de denuncia de acoso sexual

Existe una defensoría interna dentro de la policía. También existe un procedimiento interno de denuncia. Estas funciones son independientes de las cadenas de mando policial.

Por el Decreto No. 40/2013 se aprobó el Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el ámbito laboral y educativo para el funcionariado y el personal del Ministerio del Interior,³⁸ protocolo que reglamenta la Ley No. 18.561 de acoso sexual en el ámbito laboral y educativo. Este protocolo se establece como órgano con competencia para recibir, diligenciar, sustanciar e investigar dichas situaciones en la Comisión Permanente de Atención a situaciones de acoso sexual laboral en funcionarios/as y personal del Ministerio del interior. La citada comisión depende jerárquicamente del/la Ministro/a, y técnica y administrativamente de la Dirección Nacional de Políticas de Género.

El protocolo se creó con los objetivos de:

- Prevenir, erradicar y sancionar las situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior;

37 Decreto 300/16: Reglamentación de los arts. 17, 58, 59 y 60 de la ley 19.315, relativo a los cometidos de la dirección nacional de la educación policial, disponible en: www.impo.com.uy/bases/decretos/300-2016.

38 Ministerio del Interior, UNFPA, Protocolo de actuación de situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior, 2012, disponible en: www.minterior.gub.uy/genero/images/stories/protocolo_acoso_sexual.pdf.

- Implementar mecanismos tendientes a la efectiva protección de las víctimas de acoso sexual;
- Sensibilizar y capacitar al funcionariado y personal del Ministerio del Interior en la temática de acoso sexual.

El marco normativo que define “acoso sexual” está dado por la Ley 18.561, que describe acoso sexual como “todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe”.

El protocolo introduce medidas de protección y de prevención, además de principios de actuación como confidencialidad, diligencia y celeridad, y prohibición de represalias. Las denuncias se pueden presentar de forma verbal o escrita, y tienen que identificar tanto la persona víctima como la persona ofensora. El órgano competente para sustanciar las denuncias es la Comisión Permanente de atención a situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior.

El funcionariado policial reportó bajos niveles de conductas inapropiadas

Solo el 12% de las personas encuestadas había oído hablar de personas que recibían mensajes de texto no deseados (el 16% de las mujeres y el 8% de varones), el 16% había oído hablar de críticas por no cumplir con sus obligaciones familiares, el 15% había oído hablar de insultos y el 6% había oído hablar de fotos compartidas que la persona no quería que se compartieran. Las mujeres eran menos propensas a decir que no habían oído hablar de ninguno de estos comportamientos (68% de las mujeres y 80% de los varones).

El personal policial sabe a quién dirigirse en caso de acoso

El 93% de los varones y mujeres conocían las directrices que indican a quién hay que dirigirse en caso de ser acosado/a o amenazado/a por uno/a de sus compañeros/as.

Los/as efectivos/as de la policía suelen socializar conjuntamente

El 94% de las personas encuestadas afirmaron que los/as efectivos/as de policía socializaban con miembros de la policía fuera del trabajo. El 91% dijo que había socializado personalmente con otros miembros de la policía. Las mujeres eran más propensas a decir que habían socializado personalmente.

La masculinidad tradicional o hegemónica no es predominante en el funcionariado

Como parte de la evaluación, se realizaron una serie de preguntas que miden el grado en el que se manifiestan actitudes adherentes a la masculinidad tradicional o hegemónica, incluyendo la exclusión, la dominación, el honor, la virilidad y la cultura de la violación. Las personas encuestadas no superaron la puntuación media en cada categoría, lo que se traduce en una expresión media-baja de masculinidad tradicional.

A continuación, desglosamos los resultados a las preguntas:

Porcentaje	Expresión
2%	Varones y mujeres piensan que la mujer debe obedecer a su esposo aunque no esté de acuerdo con él.
1%	Varones y mujeres piensan que es aceptable que el marido tenga relaciones sexuales con su mujer si ella no quiere tenerlas.
1%	Varones y mujeres dijeron que la mujer debe tolerar la violencia para mantener a su familia unida.
3%	Varones y mujeres piensan que las mujeres deberían poder desplegarse incluso si tienen un historial de comportamiento agresivo o violento hacia otras personas.
4%	Varones y mujeres piensan que los varones deberían poder desplegarse incluso si tienen un historial de comportamiento agresivo o violento.
2%	Varones y mujeres piensan que las mujeres deben permanecer vírgenes antes de su matrimonio. (las mujeres son menos propensas a creer esto).
5%	Varones y mujeres piensan que las mujeres son violadas porque se visten de forma promiscua.
11%	Varones y mujeres piensan que las mujeres mienten sobre las violaciones.
19%	Varones y mujeres piensan que es aceptable utilizar la violencia para defender la reputación.
28%	Las mujeres piensan que las mujeres no quieren casarse con varones que no pueden tener una erección.

BARRERAS

Hay algunas indicaciones de masculinidad tradicional o hegemónica

Las respuestas que mostraron un índice más alto de tolerancia o adherencia a la masculinidad tradicional o hegemónica, incluyendo la exclusión, la dominación, el honor, la virilidad y la cultura de la violación fueron:

32%	Varones y mujeres piensan que es aceptable decirle a una mujer que es atractiva.
30%	Varones y mujeres piensan que es aceptable que una colega le diga a un varón que es atractivo.
47%	Varones y mujeres piensan que las personas sufren estigmatización por su orientación sexual dentro de la institución.
53%	Varones y mujeres piensan que el deber de un varón es proteger la dignidad de su familia (mujeres en menor medida).

No hay información suficiente ni actualizada sobre las denuncias de abuso

Durante la realización de este reporte no se incluyeron datos ni se reportaron casos de abuso sexual dentro de la policía nacional. A nivel nacional existe un marco de denuncia y reporte, pero es genérico. Las personas acusadas estarían bajo el mismo marco legal que tienen que cumplir dentro del país: la ley de procedimiento policial, el protocolo para la actuación, la ley orgánica policial y el código penal del país.

El personal no percibe altos niveles de cohesión social

El 6% de las personas encuestadas está “muy de acuerdo” y 38% está “de acuerdo” en que el funcionariado policial es tan cercano como la familia. El 36% está en desacuerdo y el 8% muy en desacuerdo.

No hay suficientes instancias deportivas para fomentar la vinculación positiva

La policía no tiene equipos propios ni torneos deportivos internos. Aunado a eso, solamente el 47% de las personas encuestadas conocía la existencia de equipos deportivos organizados por la policía: 53% de las mujeres conocían estos equipos, frente al 42% de los varones.

Entre quienes tenían conocimiento de estos equipos, los varones sobreestiman la participación de mujeres en ellos: 77% de los varones dijeron que las mujeres participaban conjuntamente con ellos, lo cual dista significativamente del 53% de las mujeres que reportaron participación conjunta. Esto, además, se refleja en términos de quienes reportan participar en equipos deportivos: mientras que el 63% de los varones encuestados ha participado en estos equipos deportivos, solo el 15% de las mujeres reporta lo mismo.

Las mujeres son ligeramente menos propensas a ser invitadas a actividades sociales informales

Aunque el 98% de los varones afirma que se invita a las mujeres a las actividades sociales informales, solo el 95% de las mujeres afirma que se invita a las mujeres.

Hay algunos ejemplos de vinculación negativa

El 56% de las personas encuestadas dijo que tenía conocimiento de que los nuevos reclutas de la policía experimentaban actividades de vinculación. Hay indicios de que parte de estas actividades buscan la vinculación positiva, por ejemplo 40% de las personas encuestadas mencionaron los deportes o el entrenamiento como medios de vinculación.

Sin embargo, el 23% reportó que también hay instancias de vinculación negativa, como castigos, y el 33% dijo que implicaba actividad física adicional. El 2% dijo haber oído hablar de actividad sexual, el 3% de burla/chistes, y menos del 1% reportó actividades de vinculación que implican burlarse de las mujeres. Alrededor del 34% de las personas encuestadas está de acuerdo o muy de acuerdo en que ha oído hablar de policías que visitan puntos de comercio sexual cuando no están trabajando. El 38% de las personas encuestadas está de acuerdo o muy de acuerdo en que ha oído a compañeros/as presumir ante sus colegas de tener relaciones sexuales.

Aún más importante que las instancias previas es la persistencia de una fuerte percepción de parte del funcionariado sobre la importancia de realizar actividades de vinculación como las novatadas. El 89% de las personas encuestadas dijo que estas actividades de unión son necesarias para crear cohesión, el 33% dijo

que eran necesarias para eliminar la debilidad, el 14% dijo que son necesarias porque “ponen a los nuevos reclutas en su lugar”, y el 2% dijo que no eran serias porque son solo diversión y juegos. El 9% dijo que no eran necesarias y que a veces podían ser peligrosas, el 4% dijo que no eran necesarias y que degradan a las mujeres, y el 6% dijo que no eran necesarias porque pueden hacer daño a la gente.

Las mujeres están menos dispuestas a denunciar comportamientos inapropiados a sus superiores por cuestiones relacionadas con el trabajo

El 43% de las mujeres estaban muy dispuestas y el 24% estaban dispuestas a dirigirse a un/a oficial superior para discutir el comportamiento inapropiado de sus compañeros/as, en comparación con el 43% de los varones que estaban muy dispuestos y el 38% que estaban dispuestos a dirigirse a los/as oficiales superiores.

Existe cierta aceptación de comportamientos tabúes o de abuso de autoridad

El 83% de los varones y mujeres dijeron que era muy grave o grave que alguien de su equipo condujera en estado etílico y atropellara a alguien en la carretera durante una operación de paz. El 99% dijo que este comportamiento se consideraría una violación de la política oficial de la policía. Sin embargo, solo el 64% dijo que denunciaría definitivamente a un/a compañero/a de policía si lo hiciera, aunque el 33% dijo que probablemente lo/a denunciara.

El 85% de las personas encuestadas dijo que era muy grave o grave que alguien de su equipo golpeará a una persona con una porra y la lesionara permanentemente durante una protesta en una operación de paz. Las mujeres fueron más propensas a decir que era muy grave (el 56% de las mujeres dijo que era muy grave en comparación con el 45% de los varones). El 89% dijo que sería una violación de la política oficial. El 30% dijo que denunciaría definitivamente y el 43% dijo que la denunciaría. Las mujeres fueron más propensas a decir que la denunciarían. El 31% de las mujeres dijo que definitivamente sí y el 48% dijo que sí. El 29% de los varones dijo que definitivamente sí (la denunciaría) y el 38% dijo que sí.

El 89% de las personas encuestadas dijo que era muy grave o grave que una persona de su equipo recibiera dinero en efectivo por no denunciar un delito en un informe de situación durante una operación de paz. El 99% dijo que esto sería una violación de la política oficial. El 55% dijo que lo/a denunciaría definitivamente y el 41% dijo que lo/a denunciaría. Las mujeres fueron menos propensas a decir que la denunciarían. El 50% de las mujeres dijo que definitivamente sí y el 43% dijo que sí. El 59% de los varones dijo que definitivamente sí (la denunciaría) y el 38% dijo que sí.

El 80% de los varones y las mujeres dijeron que era muy grave o grave que un varón de su equipo mantuviera una relación sexual con una mujer local. El 89% dijo que iba en contra de la política oficial de las Fuerzas Policiales de Uruguay. Sin embargo, el 31% dijo que lo denunciaría definitivamente y el 33% dijo que lo denunciaría.

El 80% de los varones y mujeres dijeron que era muy grave o grave si una mujer de su equipo mantenía una relación sexual con un varón local. El 88% dijo que iba en contra de la política oficial de las Fuerzas Policiales de Uruguay. El 29% dijo que la denunciaría definitivamente y el 44% dijo que la denunciaría.

04

Conclusiones

Conclusiones: Recomendaciones para aprovechar las oportunidades y superar las barreras

Uno de los aspectos más valiosos de la metodología MOWIP es que, en cada una de las áreas de evaluación, pondera una serie de indicadores que permiten identificar los aspectos, o factores, que actúan para fomentar o frenar la participación significativa de las mujeres en operaciones de paz. La complejidad de estos indicadores se vuelve valiosa en tanto que permite identificar cómo interactúan el marco institucional con el marco operacional de las misiones de paz en el avance de este objetivo de género. Asimismo, genera evidencia que permite dirigir acciones y estrategias informadas hacia cada uno de esos campos para poder eliminar las barreras que persisten.

La evaluación realizada en la Policía Nacional de Uruguay revela que la institución está contribuyendo a la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz primeramente desde una institucionalidad con perspectiva de género. Esta inversión en el desarrollo institucional se refleja particularmente en la calificación que obtiene la Policía Nacional en cuanto a la brecha de implementación.

La brecha de implementación mide el grado al cual existe una brecha entre, por un lado, las políticas, las prácticas y los programas de la institución, y, por otro, las experiencias que reporta el personal. Para la Policía Nacional esta brecha es baja en las áreas 1, 4, 6, y 7. Esto significa que la integración de la perspectiva de género en la institución a través de unidades específicas, políticas y protocolos, infraestructura y beneficios, así como de formación y sensibilización base del personal, ha sido esencial para avanzar condiciones favorables para la participación de las mujeres en la Policía Nacional de Uruguay y en las operaciones de paz.

Sin embargo, persisten barreras propias de la Policía Nacional, así como relativas al marco operativo de misiones, que afectan desproporcionadamente a las mujeres. La evaluación reveló que las barreras institucionales para las mujeres se encuentran presentes principalmente en las áreas 5 y 9. Perduran las brechas de género de acceso y aprovechamiento de la infraestructura relativa al despliegue, particularmente en términos de formación. Asimismo, persisten expectativas de género ligadas a las funciones que puede realizar el personal desplegado que perpetúa la feminización de ciertos roles, así como los imaginarios tradicionales de género del personal (sobre todo el personal no desplegado). Ello requiere un trabajo dentro de la institución, así como coordinado con otros TPCC y con Naciones Unidas, para eliminar las barreras en lo social y en lo laboral.

Finalmente, el informe apunta a una brecha de experiencia en las áreas 9 y 2, lo que indica que las mujeres viven o experimentan estas áreas desproporcionadamente como barreras (a diferencia de los varones). Además de las expectativas y normas de género mencionadas previamente, una de las barreras con mayor peso para la participación de mujeres en el despliegue es que este no tiene reconocimiento formal dentro de la institución. Asimismo, no hay mecanismos de comunicación institucional específicos ni suficientes para incentivar la participación específica de las mujeres en operaciones de paz. Como consecuencia, las mujeres tienen menor conocimiento institucional de las convocatorias y de los requerimientos para el despliegue, y dependen del conocimiento relacional (o social). Dada la oferta institucional de formación previa al despliegue, tienen oportunidades reducidas para desarrollar y fortalecer las competencias requeridas, como el manejo de vehículos pesados. Más importante aún es que no hay correspondencia entre los criterios requeridos y los criterios que el funcionariado determina como esenciales.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

A partir del análisis de los factores que actúan como barreras o como oportunidades en cada una de las áreas evaluadas, el Ministerio del Interior realizó una reflexión sobre las estrategias y las acciones que podrían llevarse a cabo para apalancar las oportunidades y eliminar las barreras a la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz. Esta reflexión produjo más de treinta recomendaciones y subrecomendaciones para la Policía Nacional y organismos competentes, nacionales e internacionales que se detallarán a continuación.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS

La Policía Nacional cumple con un mandato e interés superior por resguardar la seguridad pública. Por tanto, el despliegue de efectivos a misiones de paz puede ser percibido como un costo operativo e institucional. Tanto la institución como el funcionariado muestran un interés fuerte en contribuir a las operaciones de paz, pero la participación en ellas no tiene reconocimiento ni genera ventajas profesionales. Resolver este conflicto aparente resulta central para elevar la participación significativa del personal en las operaciones de paz, especialmente la de las mujeres. Las principales recomendaciones que promueve el Ministerio del Interior para abordar esta tensión son:

1. Otorgar reconocimiento formal e institucional (puntaje) al despliegue en operaciones de paz, de modo que contribuya al avance profesional del funcionariado. Para lograrlo, se recomienda:
 - Tramitar la equivalencia del despliegue ante el Ministerio del Interior, y formalizar el derecho a la equivalencia en un decreto.
 - Integrar al reglamento de calificación el despliegue del funcionariado en misiones de paz como puntaje positivo, otorgando puntaje diferenciado a sí según el rol que se desempeñe en ellas.
 - Desarrollar la infraestructura de cuidado a nivel institucional que garantice el acceso a oportunidades de avance y la permanencia laboral del personal, especialmente de aquel con necesidades y responsabilidades de cuidado. Esto incluye:
 - Censar o contabilizar la carga de cuidados del personal y valorar la suficiencia de la infraestructura actual para atenderla efectivamente (políticas, programas, licencias y excedencias, así como servicios y subvenciones disponibles).
 - Continuar fomentando desde el liderazgo y la comunicación institucional el conocimiento y el uso de programas, licencias, excedencias, servicios y subvenciones por parte del funcionariado.
 - Fortalecer el acompañamiento institucional para garantizar el bienestar y salud del funcionariado, ya sea a través de recursos humanos y unidades competentes, o estableciendo nuevas alianzas institucionales.
 - Cooperar con otros TPCC y Naciones Unidas para fortalecer la infraestructura de cuidados relativa al despliegue, específicamente a través de:
 - Desarrollar políticas, procedimientos y servicios para garantizar la provisión de apoyo y herramientas para la salud psicoemocional antes, durante y después del despliegue.
 - Garantizar la provisión de servicios de salud comprehensivos, incluyendo la entrega de kits para la salud sexual y reproductiva, así como kits para la higiene femenina.
 - Desarrollar programas y servicios de apoyo a la reintegración laboral y social posterior al despliegue.

PRÁCTICA

Además de otorgar un reconocimiento formal al despliegue, la Policía Nacional debe sumarse al reconocimiento informal que da la comunidad (familiares y amistades) a las personas desplegadas, abonando a la confianza de la comunidad en la institución y fortaleciendo el marco de apoyo institucional al funcionariado que puede propiciar permanencia en la institución. Para lograrlo, el Ministerio del Interior prioriza las siguientes recomendaciones:

1. Visibilizar externamente y a mayor escala la experiencia de despliegue del personal policial, especialmente el de las mujeres, para valorizar su participación y dar a conocer el tipo de trabajo que realiza la Policía Nacional en las operaciones de paz. Por ejemplo, a través de:
 - Lanzar campañas mediáticas o en redes sociales.
 - Otorgar premios anuales al personal desplegado que se ha destacado.

Uno de los hallazgos del informe fue la importancia que tienen la cohesión y la vinculación social para el funcionariado, desplegado y no desplegado.

En términos del despliegue, el personal encuestado remarcó que la socialización dentro de la misión y con la comunidad huésped se tradujeron en un sentimiento de satisfacción con la misión. Dicho ello, buena parte de esa socialización sucede informalmente, generando oportunidades de exclusión. Para mitigar ese riesgo, el Ministerio del Interior propone:

2. Cooperar con Naciones Unidas para fomentar el conocimiento y el acceso a redes, grupos, y asociaciones de personal durante las misiones, así como para fomentar el reconocimiento institucional a las redes informales de apoyo que se generan durante el despliegue.

A nivel institucional, persiste la convicción que las instancias de vinculación negativas, como las novatadas, son importantes para generar cohesión de grupo dentro de la institución. Estas prácticas suelen conllevar riesgos e incluso violencia, pero destacan una necesidad clara de vinculación y una oportunidad para la institución de apropiarse del proceso. El Ministerio del Interior adopta la recomendación de:

3. Instituir instancias de vinculación positiva para el personal que ingresa, así como para el resto del funcionariado, para generar cohesión social positiva. Esto se puede hacer, por ejemplo, implementando un torneo o liga deportiva.

FORMACIÓN

La policía no despliega en bloque, como las fuerzas armadas. Para prepararse para el despliegue, dependen en buena parte de los cupos que ofrecen las fuerzas armadas (ENOPU) para acceder a la oferta curricular que ofrece la institución. Asimismo, dependen de la oferta formativa de Naciones Unidas. Esto genera una necesidad clara de formación y las siguientes recomendaciones:

1. Consolidar una entidad específica para la formación policial en operaciones de paz que permita eliminar dependencias y asumir la consigna de preparación del funcionariado de acuerdo con las especificidades del despliegue para la policía.
2. Desarrollar una oferta de formación para el despliegue que permita fortalecer las competencias requeridas para cumplir con sus criterios, como son, por ejemplo, idiomas, manejo de vehículos, etc.
3. Ampliar la capacitación para el despliegue para ofrecer información y análisis sobre el contexto de la misión y el país a donde se despliega.
4. Generar espacios de discusión anuales con colegas que se hayan desplegado para socializar y celebrar las experiencias de personas desplegadas, así como para favorecer el intercambio y generación de conocimiento entre pares.
5. Impulsar campañas informativas e integrar la capacitación sobre el despliegue al esquema de promoción de grado para generar pedagogía sobre la participación en operaciones de paz.

CULTURA ORGANIZACIONAL

La cultura organizacional debe fortalecerse a la par de las políticas, protocolos y otras medidas de género que ha integrado la institución. El Ministerio del Interior asume las siguientes recomendaciones:

1. Ampliar la oferta de formación disponible al funcionariado, así como elevar el requerimiento de formación básica en materia de igualdad de género, para fortalecer el conocimiento del funcionariado sobre el marco institucional de igualdad e inclusión.
2. Integrar a la oferta de formación básica para el despliegue cursos o seminarios obligatorios sobre salud y atención psicosocial.
3. Trabajar con autoridades competentes, como el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, el organismo rector en políticas públicas con perspectiva de género y organizaciones internacionales pertinentes, para ampliar la oferta de formación con opciones como seminarios, conferencias y talleres que permitan desarrollar una cultura de igualdad y sensibilizar al funcionariado en materia de igualdad e inclusión, incluyendo:
 - Trabajo de cuidados no remunerado y corresponsabilidad a nivel social
 - Empoderamiento y liderazgos femeninos
 - Herramientas para cuestionar actitudes y prácticas ligadas a la masculinidad hegemónica y exclusionaria.

Los procesos de selección para el despliegue no son percibidos como injustos por parte del funcionariado, pero dentro de la institución sí existe una percepción de que las personas se benefician de oportunidades profesionales por razones injustas y diferentes al mérito, incluyendo su género. Esta percepción no corresponde a la realidad institucional ya que las mujeres se encuentran subrepresentadas en los escalafones operativos y el liderazgo de la institución, así como subrepresentadas en escalafones menos operativos. Sin embargo, este informe identifica como riesgo que esta percepción se traslade al campo de selección para el despliegue a la par que la Policía Nacional se esfuerce por incrementar la participación numérica y significativa de las mujeres a través de estrategias o acciones afirmativas, como la de los cupos.

Para mitigar este riesgo, la Policía Nacional de Uruguay prioriza las siguientes recomendaciones:

4. A nivel institucional, evaluar la introducción de estrategias para aumentar la participación de las mujeres en grados y escalafones donde están subrepresentadas, incluyendo acciones afirmativas como cupos.
5. A nivel institucional, acompañar la introducción de acciones afirmativas con estrategias de pedagogía social que permitan evidenciar las desigualdades estructurales (como la subrepresentación de mujeres en ciertos grados) y retar las percepciones falsas asociadas al imaginario de “avance por mérito”.
6. Para el proceso de selección para el despliegue, expandir el requerimiento de no tener antecedentes disciplinarios para incluir antecedentes de denuncia por casos de violencia basada en género.
7. Para el proceso de selección para el despliegue, valorar la eliminación del requisito interno de obtener la aprobación de superiores, que depende de la discrecionalidad del mando.
8. Para el proceso de selección para el despliegue, recomendar a Naciones Unidas hacer una valoración del proceso de asignación de los roles de puntos focales de género y de la distribución de otros roles en la misión, con el objetivo de fomentar que tanto varones como mujeres asuman responsabilidades de promoción de igualdad e inclusión.

ÁREAS DE FUTURA INVESTIGACIÓN

- ¿Por qué es menos probable que las mujeres quieran desplegarse en una misión?
- ¿Cuáles son las políticas de cuidados que implementa la institución con relación a las mujeres para mejorar su situación y oportunidades frente a sus pares varones?
- ¿Cuáles son las especificaciones para las mujeres en cuanto a uniformes, equipamientos e infraestructura?
- ¿Cómo fomentar el interés de las mujeres para ocupar cargos en la ONU?
- ¿Qué significa la igualdad de género en el ámbito de la policía? ¿Cómo se cuantifica?
 - ¿Cuáles son los indicadores de igualdad que la policía quiere alcanzar?

Recuadro g: Sugerencias de la Caja de Herramientas de Género y Seguridad de DCAF³⁹

Para profundizar sobre las preguntas y áreas de interés a futuro, DCAF comparte ideas, metodologías y herramientas de evaluación incluidas en su Caja de Herramientas que pueden ser empleadas por la institución en proyectos futuros. Por ejemplo:

- Incorporación y/o fortalecimiento de mecanismos de supervisión interna desde una perspectiva de género

Esto se puede hacer asegurándose de que las personas expertas en género, así como el funcionariado, sean consultados e involucrados durante las revisiones periódicas de políticas y prácticas. La recopilación anual de datos desglosados por género es otro componente importante para el seguimiento interno. Los mecanismos de denuncia internos y externos deben estar centrados en las víctimas, prestando especial atención a ser accesibles para las víctimas de discriminación y acoso por motivos de género y los grupos minoritarios dentro de la Policía. Debería haber opciones para denunciar casos de acoso y discriminación fuera de la cadena de mando.

- La formación y la educación transformadora de género

Tiene por objetivo que el personal elija transformar actitudes y comportamientos para alinearlos con principios de igualdad y no discriminación. La formación y la educación relacionadas con el género son más eficaces cuando están orientadas a la acción, es decir, que quienes participan tienen que aplicar lo que han aprendido en su trabajo diario, especialmente si es en un área que forma parte de su evaluación de desempeño (por ejemplo, garantizar niveles similares de satisfacción en el lugar de trabajo entre mujeres y varones bajo su mando) y que genera comprensión sobre cómo el género interactúa con su función particular.

Acerca del DCAF

El DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad se dedica a mejorar la seguridad de los Estados y de su población en un marco de gobernanza democrática, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos e igualdad de género. Desde su fundación en el año 2000, el DCAF ha contribuido a hacer más sostenibles la paz y el desarrollo ayudando a los Estados asociados, y a los actores internacionales que apoyan a estos Estados, a mejorar la gobernanza de su sector de la seguridad mediante reformas inclusivas y participativas. Crea productos de conocimiento innovadores, promueve normas y buenas prácticas, proporciona asesoramiento jurídico y político y apoya el desarrollo de capacidades de las partes interesadas del sector de la seguridad, tanto estatales como no estatales.

Los miembros del Consejo de la Fundación DCAF representan a más de 50 países y al Cantón de Ginebra. Activo en más de 70 países, el DCAF está reconocido internacionalmente como uno de los principales centros de excelencia del mundo en materia de gobernanza del sector de la seguridad (GSS) y reforma del sector de la seguridad (SSR). El DCAF se guía por los principios de neutralidad, imparcialidad, apropiación local, participación inclusiva e igualdad de género.

Para más información, visite www.dcaf.ch y síganos en Twitter @DCAF_Geneva.

DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch
Twitter @DCAF_Ginebra

³⁹ DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres (2019), "Caja de Herramientas de Género y Seguridad", Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, disponible en: www.dcaf.ch/gender-and-security-toolkit.

