

EL PROCESO DE INCORPORAR A LAS MUJERES EN LA CARRERA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD

Palabras de: Carmen MORENO TOSCANO, Secretaria Ejecutiva de la CIM¹

Seminario “Peace and security from the gender perspective”

Miércoles, 9 de marzo de 2016.

En primer lugar, quiero agradecer a las entidades organizadoras, al *Inter-American Defense College* y a la *National Academy of Political and Strategic Studies* por la invitación para participar en este importante seminario precisamente en el marco del 8 de marzo, el Día Internacional de las Mujeres, y a escasos meses de haber celebrado el 15 aniversario de la aprobación por el Consejo de Seguridad de NNUU la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad.

Me voy a referir a las condiciones de la incorporación de las mujeres en las carreras de los cuerpos de seguridad y fundamentalmente de los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder, promocionar profesionalmente y trabajar en condiciones de igualdad con los hombres en los cuerpos de seguridad y defensa.

Sin duda ha habido importantes avances, también a nivel legislativo, para asegurar el principio de igualdad de mujeres y hombres en el sector de la seguridad y la defensa, pero todavía persisten importantes desafíos al menos a dos niveles: 1) en la eliminación de los obstáculos formales que persisten para la plena incorporación de las mujeres al sector de seguridad y 2) la transformación de las prácticas cotidianas que continúan reproduciendo los estereotipos y los roles de género que encasillan a las mujeres y les impiden avanzar con las mismas oportunidades y condiciones que sus pares varones. En esta presentación solo me voy a referir al primer aspecto.

Antes de comenzar quiero destacar un tema clave y es el avance que ha supuesto el desempeño de mujeres al frente de las carteras de Seguridad y Defensa. Este es el caso por ejemplo de la Presidenta Bachelet en Chile, la Ministra Nilda Garré en Argentina o de la Ministra Fernanda Espinosa en Ecuador. También han ocupado estas carteras Carmen Meléndez en Venezuela, Martha Ruíz Sevilla en Nicaragua y Marta Lucía Ramírez en Colombia. En el mundo, hoy tenemos solamente un 17% de mujeres ministras ocupando las carteras de seguridad y defensa (IPU y ONU MUJERES, 2015); lo que en parte puede explicar que la situación de las mujeres al interior de las

¹ Emb. Carmen Moreno Toscano actualmente se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA y Consejera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Durante una larga y destacada trayectoria como diplomática e internacionalista, Carmen Moreno fue Embajadora de México en Costa Rica y Guatemala, así como Representante Permanente de México ante la OEA. En 1994, el Gobierno de México le otorgó el rango de Embajadora Eminente, la primera mujer en recibir dicho honor, y fue condecorada por el Presidente Alfonso Portillo con la Orden del Quetzal en el grado de Gran Cruz.

fuerzas armadas y de seguridad no haya escalado a un lugar más prominente de la agenda en estos cuerpos.

La sub-representación de las mujeres en todos los niveles del sector de seguridad está relacionada también con otro problema clave que nos encontramos cuando queremos estudiar cómo ha evolucionado este sector y qué desafíos enfrentamos: no disponemos del conocimiento suficiente para dimensionar la desigualdad de género en el sector de seguridad y defensa, ni a nivel nacional, ni a nivel regional:

a) No disponemos de datos oficiales que nos permitan analizar cuál es la situación de las mujeres.

b) Tampoco disponemos de información sobre el marco legislativo vigente que nos permita analizar con seguridad si existen disposiciones discriminatorias así como identificar los vacíos en la materia.

c) Por encima de estos problemas, es posible identificar una falta de liderazgo en este tema, pues los esfuerzos y las iniciativas, siempre bienvenidas, tienen un carácter puntual, lo que impide poder tener un cuadro completo sobre lo que viene ocurriendo en las fuerzas y cuerpos de seguridad desde la perspectiva de género. Hace falta un trabajo constante, profundo y sostenido.

A pesar de estos importantes déficits, es posible identificar, a partir de los estudios que se han llevado cabo, fundamentalmente desde la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), así como desde algunos países, los desafíos más importantes que enfrentan las mujeres en el sector de la seguridad, y me voy a referir particularmente a tres aspectos: al acceso, la promoción y las condiciones de trabajo.

1) Desafíos vinculados al acceso.

En América Latina, el proceso de incorporación de las mujeres a las fuerzas armadas ha sido reciente, muy heterogéneo entre los países y podemos decir que todavía no se ha completado plenamente. Fue en Bolivia en el año 1979 cuando las mujeres se incorporaron por primera vez a las fuerzas armadas. En este mismo país en 1985 se cerró la entrada a mujeres y las volvieron a abrir en el año 2003. En 1997 las fuerzas armadas de Argentina, Guatemala, Perú, Colombia y Guatemala se abren al ingreso de las mujeres. En el caso chileno, se observa que el ingreso de la mujer en igualdad y sin restricciones a la Fuerza Aérea de Chile se produjo en el año 2000. Sin embargo, el ingreso de la mujer a la “Escuela Militar del Libertador Bernardo O’Higgins Riquelme” en el Ejército y a la “Escuela Naval Arturo Prat” en la Armada, se concretó en el primer caso, durante la gestión de la Presidenta Bachelet como Ministra de Defensa y en el segundo bajo su Presidencia (RESDAL, 2009)².

² Es importante anotar que dentro de la institución militar se encuentran dos grandes cuerpos: el profesional (personas que desarrollan una carrera en el ámbito civil y luego se incorporan a las fuerzas armadas como médicos, abogados, ingenieros) y el de línea o comando, que son aquellos que eligen la carrera militar como su profesión y se forman por ende desde sus comienzos en las academias militares.

Según datos de Resdal, en el año 2009³ las mujeres representaban el 4% del total de las fuerzas militares. Las variaciones entre los países son grandes, dependiendo del año en que se abrieron a la participación de la mujeres, factores externos de tipo cultural, social y económico; y también factores propios de las instituciones de seguridad como la existencia o no de cupos de género en las escuelas de formación o el grado de apertura a determinadas especialidades (RESDAL, 2009).

De acuerdo a informaciones de los años 2009 y 2010 algunas áreas y especialidades en el sector de seguridad permanecen vedadas a las mujeres. Este es un aspecto particularmente preocupante y en el que no me ha sido posible encontrar información actualizada para 2016. En el año 2009, solamente en Colombia, Paraguay y Uruguay las mujeres podían acceder a todas las especialidades de formación militar de la fuerza terrestre, la fuerza naval y la fuerza aérea. En todos los demás países estudiados hay espacios vedados completa o parcialmente a las mujeres. En caso de que continúen existiendo espacios en las fuerzas de seguridad en las que se impide el ingreso de las mujeres, bien sea por ley o de facto, estaríamos ante una discriminación por razón de género y una violación del principio de igualdad de mujeres y hombres reconocido en todas las constituciones de los países de la región.

La existencia de cupos que limitan la incorporación de las mujeres a las escuelas de formación militar es otro de los aspectos sobre el que necesitamos recoger información actualizada y, en caso de seguir vigentes, se deben derogar, porque de nuevo nos encontraríamos ante una situación ilegal.

Algunos datos recientes indican que las brechas de género en el ingreso de mujeres y hombres en las fuerzas armadas continúan siendo importantes. Por ejemplo, para la Promoción 2015-2016, según la página web oficial del ejército en Chile, ingresaron en la Escuela de Suboficiales 100 mujeres y 745 hombres⁴. Esto es el 1.18% de mujeres. Datos de 2010 en Argentina, indican que en ese año el porcentaje total de mujeres en las fuerzas armadas es de 11,56%⁵. En la región, destaca el caso de Uruguay, que para 2009 un total de 25% de mujeres se habían incorporado a las Fuerzas Armadas del país.

2) Desafíos vinculados a la promoción.

El pasado 12 de enero de este año, en el Ejército Nacional de Uruguay una mujer asumió un puesto de mando por primera vez en su historia: el cargo de Segunda Comandante del Cuartel General del ejército. A pesar de la ausencia notable de datos en cuanto a la promoción de las mujeres en las fuerzas del ejército, no es aventurado pensar que si Uruguay contaba con un 25% de mujeres en sus filas en el año 2009 y ha sido en 2016 cuando por primera vez una mujer asume

³ *La Mujer en las instituciones armadas y policiales*. RESDAL, 2009. Disponible en: <http://www.resdal.org/genero-y-paz/ebook/Libro-mujer-RESDAL.pdf>.

⁴ "Ingreso de alumnos Promoción 2015-2016 a la Escuela de Suboficiales", *Ejército de Chile*, 2 de febrero de 2015, accedido marzo de 2016,

<http://www.ejercito.cl/noticias/Ingreso%20de%20alumnos%20Promoci%C3%B3n%202015-2016%20a%20la%20Escuela%20de%20Suboficiales-1172>.

⁵ *Informe sobre la integración de la mujer en las fuerzas armadas*. Ministerio de Defensa, Argentina, 2010. Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/genero/libros/presentacion10.pdf>.

un puesto de mando, este es un camino muy difícil para las mujeres. Incluso es posible pensar que la pirámide tenga base, pero no tenga cúspide, es decir, que las mujeres están ausentes de los altos puestos jerárquicos.

De acuerdo al citado estudio de RESDAL, las condiciones de desigualdad se pueden resumir en: (1) especialidades vedadas, (2) escalafones separados (con su consecuente efecto en ascensos), (3) nivel de remuneraciones y segregación en funciones que no permiten el acceso a los más altos cargos ni a funciones centrales de las instituciones de seguridad. (4) También la antigüedad es un requerimiento que puede jugar en contra de las mujeres, ya su incorporación a las fuerzas de seguridad es reciente. Por otra parte, de existir especialidades vedadas a las mujeres supone una restricción para la promoción, pues haber pasado por estas especialidades pueden constituir el requisito para escalar a grados superiores, con lo que las mujeres quedarían excluidas desde el inicio. Otro de los aspectos relevantes es que (5) las juntas calificadoras suelen estar compuestas solamente por hombres.

Siguiendo el ejemplo de países como Argentina, disponer de trabajos de diagnóstico que identifiquen los problemas y señalen alternativas para superarlos es el primer paso para romper con las barreras que enfrentan las mujeres al interior de las fuerzas de seguridad.

3) Desafíos vinculados a las condiciones de trabajo.

En cuanto a las condiciones de trabajo y la dimensión de género, es posible identificar al menos tres temas que tienen especial importancia:

a) La maternidad, la paternidad y el embarazo. Al referirme a este tema me parece importante afirmar cuál es la premisa a partir de la cual debemos articular el trabajo en este ámbito: la crianza y el cuidado de las personas no es un asunto de las mujeres, es responsabilidad de todos y todas, de las instituciones públicas, del sector privado y, por supuesto, también de los hombres. Dicho esto, es necesario también contemplar medidas para hacer compatible el desempeño de las funciones del puesto con la situación de embarazo de las mujeres, licencias, lactancia y otras condiciones o situaciones que puedan darse derivadas de la crianza o del cuidado de personas dependientes, más allá de los hijos/as.

En este sentido, otra cuestión preocupante es que el informe de RESDAL (2009), señala que la gran mayoría de países de la región prohíben que las mujeres queden embarazadas durante el periodo de formación militar. De nuevo, me gustaría poder disponer de información actualizada sobre este tema para valorarlo con mayor profundidad pero lamentablemente, no tenemos. Sí quiero destacar el caso de Argentina que en el año 2005 estableció por ley que ninguna institución de formación puede expulsar o impedir el ingreso de mujeres embarazadas. En estos casos, las mujeres pueden continuar con su periodo de formación hasta cuando su condición de embarazada se lo permita, y se posterga la parte de las pruebas físicas.

Sería necesario entonces avanzar hacia la regulación de todo lo relacionado con la maternidad y la paternidad: horarios, licencias, lactancia, guardias, uniformes. Siempre incorporando también a los hombres, porque es el único modo de romper los estereotipos que atribuyen la maternidad exclusivamente a las mujeres y promover la visión de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la crianza.

b) El acoso sexual y por razón de sexo. En la región se han producido avances normativos importantes en este tema: por ejemplo, en Argentina y en Perú se han aprobado normas específicas que sancionan estos delitos. Sin embargo, de nuevo no disponemos de un análisis regional que nos

indique en qué países esta cuestión debe regularse todavía, en qué sentido las regulaciones actuales deben mejorar para garantizar los derechos de las mujeres, y en qué medida se están aplicando estas normas en la práctica cotidiana de las instituciones armadas ante un problema tan grave como es el acoso sexual.

c) *La adaptación de las instalaciones a una composición mixta (de hombres y mujeres).* Me refiero, por ejemplo, a la construcción de baños y habitaciones separadas por sexo; la existencia de uniformes y armamento adaptados a la morfología de las mujeres, la incorporación de servicios de salud específicos para atender a mujeres como servicios de ginecología, etc.

Una mujer Oficiala de la Aeronáutica de Brasil se refería del siguiente modo a las condiciones que le esperaban en su unidad de destino *“Cuando llegué a mi unidad de destino, ni siquiera había un baño femenino en el local donde trabajaba. En caso de necesidad tenía que caminar por quince minutos hasta el baño femenino más cercano. No nos permitieron alojarnos junto con los oficiales solteros y fuimos obligadas a hospedarnos en un hotel junto con las familias de los oficiales transferidos a esta unidad. Nuestros uniformes fueron diseñados especialmente para el cuadro femenino, sin embargo no se mostraron nada prácticos al inicio. Y no podíamos usar espadas como todos los oficiales”* (RESDAL, 2009).

Argentina y Chile, de nuevo, son dos países de referencia en este proceso de adecuación de la infraestructura militar a una realidad mixta, pero también en este ámbito es necesario tener un conocimiento más específico para determinar los problemas que persisten y las soluciones que pueden ofrecerse.

Voy a terminar con una recomendación que me parece clave: promover una agenda regional en este tema. Para lograr esta agenda hay cuatro acciones que debemos abordar:

(1) Identificar a la institución o instituciones responsables de liderar el proceso de construcción de esta agenda, que tenga la fuerza y los recursos para impulsarla en los países.

2) Disponer de datos actualizados sobre la participación de mujeres y hombres en las fuerzas de seguridad y en los distintos rubros que hemos abordado aquí,

(3) Diseñar un plan de acción que tenga como componentes clave la necesidad de promulgar legislación que respalde jurídicamente la plena incorporación de las mujeres y el desarrollo de sus carreras profesionales en las fuerzas de seguridad. Para ello será necesario realizar diagnósticos periódicamente para determinar la posición y las condiciones de las mujeres en las fuerzas y cuerpos de seguridad, y la promoción de políticas de género al interior de los cuerpos y fuerzas de seguridad respaldados por el presupuesto suficiente. Y aquí hay una cuestión fundamental: en estos procesos deben participar las mujeres. Son ellas las que saben.

2) En el mundo del trabajo, en aquellos sectores de seguridad (policías, bomberos, fuerzas armadas) donde las mujeres están sub-representadas y enfrentan condiciones de discriminación, la recomendación habitual es la de reunirse. Yo creo que las asociaciones y redes de mujeres en defensa de sus intereses en los cuerpos de seguridad es algo que puede contribuir a avanzar en este tema. Y no solo al interior de los cuerpos, sino que es necesario que esas redes nacionales se conecten con redes internacionales para fortalecer sus demandas y tener más voz.

Les animo a debatir y a llegar a un acuerdo en el marco de este seminario, y para ello, les ofrezco el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

Muchas gracias.