

Género y reforma policial

ÍNDICE

Importancia del género en la reforma policial

Cómo integrar el género en la reforma policial

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la reforma policial

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en términos de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma policial, así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

Importancia del género en la reforma policial

La reforma policial es la transformación de una organización policial en un servicio policial profesional y responsable, que desempeña sus funciones teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades locales¹.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias *aprendidas* entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

Prestación eficaz de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas

- Dado que las fuerzas policiales son responsables del mantenimiento del orden público y de la protección de los ciudadanos, tienen la obligación de comprender y actuar para prevenir y responder a las diferentes formas de delincuencia e inseguridad a las que se enfrentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.
- La violencia de género, incluidas la violencia doméstica, la trata de personas y las agresiones sexuales, constituye una de las peores amenazas para la seguridad humana en todo el mundo. Las funcionarias y los funcionarios policiales deben recibir una capacitación adecuada para dar respuesta a las víctimas de la violencia de género y para investigar este tipo de delitos de forma eficaz y poner a sus autores a disposición de la justicia.

Representatividad de las fuerzas policiales

- La creación de un servicio policial que sea representativo de la población a la que pretende servir —en términos de origen étnico, sexo, religión, lengua, origen tribal, etc.— incrementa la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las fuerzas policiales a ojos de la población.
- Un servicio policial representativo mejora la eficacia operacional a través del acceso a una amplia variedad de aptitudes, experiencias, educación y cultura, maximizando de ese modo la capacidad para ofrecer soluciones locales a los problemas locales²
- Las mujeres aportan con frecuencia unas aptitudes y unas cualidades específicas al trabajo policial, como la capacidad para restar tensión en situaciones potencialmente violentas, la minimización del uso de la fuerza y unas buenas aptitudes de comunicación³. En determinados contextos, es necesario recurrir a agentes femeninas para las tareas de registro y acordonamiento de mujeres, para ampliar la red de recogida de información y para ayudar a las víctimas de la violencia de género.
- A escala mundial, la representación de hombres en los servicios policiales es muy superior a la de mujeres. En consecuencia, es necesario adoptar iniciativas específicas para incrementar la contratación, retención y promoción de personal femenino.

Servicios policiales no discriminatorios y que promuevan los derechos humanos

- La eliminación de la discriminación y de las violaciones de los derechos humanos por parte del personal policial contra la población civil y contra sus propios colegas de trabajo, como el acoso sexual y la violación, ayudará a crear un entorno de trabajo eficaz y productivo.
- Las actitudes discriminatorias del personal policial pueden suponer un obstáculo para la igualdad de acceso a los servicios policiales. En muchos países, las mujeres denuncian que los cuerpos policiales son insensibles a los delitos de género y que no los investigan adecuadamente.⁴ Unas políticas, protocolos e iniciativas de desarrollo de las capacidades con perspectiva de género pueden contribuir a incrementar la profesionalidad de las fuerzas policiales y el acceso a los servicios que prestan estas.

Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma policial no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, 1979).
 - *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

Cómo integrar el género en la reforma policial

Análisis

- Lleva a cabo análisis o auditorías con perspectiva de género centrados específicamente en una cuestión de género, como la contratación de mujeres, los índices de acoso sexual o las respuestas ante la violencia doméstica.

Políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género

- Desarrolla y aplica protocolos o procedimientos específicos para investigar y enjuiciar la violencia de género y para ayudar a sus víctimas.

- Establece códigos de conducta y políticas con perspectiva de género en lo que respecta a la discriminación, el acoso sexual y la violencia perpetrada por los funcionarios policiales, así como mecanismos de denuncia internos y externos a través de los que puedan presentarse las quejas pertinentes.
- Comprueba los antecedentes del personal policial de nueva incorporación con el fin de verificar posibles antecedentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica.
- Crea estructuras de incentivos para recompensar las actuaciones policiales sensibles al género y respetuosas con los derechos humanos.
- Revisa los marcos, protocolos y procedimientos operacionales con:
 - Las asociaciones de mujeres policías existentes y otras asociaciones de personal policial, con el fin de conocer la situación actual e identificar las reformas necesarias.
 - Las juntas policiales comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los grupos de mujeres y de supervivientes de la violencia) para identificar las reformas necesarias y garantizar que los protocolos y procedimientos establecidos tengan en cuenta las necesidades de la comunidad.

Comisarías de policía para mujeres/unidades especializadas en violencia doméstica

- Estudia la posibilidad de crear comisarías de policía para mujeres o unidades especializadas en violencia de género con el fin de animar a un mayor número de víctimas a presentar denuncias y mejorar la respuesta policial ante la violencia de género (véase el recuadro 1).

Capacitación de género

- Integra las cuestiones de género en la capacitación básica impartida a todo el personal policial, incluido el personal civil.
- Proporciona una capacitación obligatoria e integral sobre perspectiva de género y acoso sexual a todo el personal policial.
- Ofrece una capacitación exhaustiva sobre temas específicos de género, como la realización de entrevistas a víctimas de la trata de personas y los protocolos de respuesta en casos de violencia doméstica, violencia contra personas por su orientación sexual, abuso infantil y agresiones sexuales.

Recuadro 1 Comisarías de policía para mujeres en América Latina⁵

Un estudio llevado a cabo en 2003 sobre las comisarías de policía para mujeres de la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, el Perú y el Uruguay llegó a la conclusión de cada organización presenta características específicas y presta servicio a un sector diferente de la población según el país y la legislación penal vigente. Aunque existen diferencias, se observan las siguientes características principales:

- La mayoría de estas comisarías atienden casos de violencia doméstica o familiar contra mujeres, niños y niñas.
- Las comisarías para mujeres prestan sus servicios en colaboración con otros actores estatales y no estatales.
- Los servicios policiales incluyen la toma de declaraciones, la realización de investigaciones y la mediación para alcanzar acuerdos en colaboración con trabajadores sociales.
- En estas comisarías trabajan únicamente agentes femeninas.
- El acceso a los servicios multidisciplinarios que prestan es gratuito para las usuarias.

Las unidades especializadas de las comisarías para mujeres tienen la finalidad de:

- Proteger a las mujeres frente a las amenazas para su seguridad.
- Proporcionar acceso a servicios jurídicos, médicos y de apoyo psicológico, a los que las usuarias (la mayoría de las cuales son pobres) no podrían acceder de otro modo.
- Contribuir a la adopción de un enfoque de género sobre la seguridad en general.
- Contribuir a la buena gobernanza a través de una colaboración constante entre los movimientos de mujeres y las ONG, las fuerzas policiales y, en algunos casos, los mecanismos estatales para la mujer en las zonas en las que se presten, coordinen y administren los servicios.
- Recabar información sobre los delitos de los que se ocupan las unidades especializadas de estas comisarías.

Contratación, retención y promoción de personal femenino

- Estudia la posibilidad de establecer metas estratégicas para la contratación y retención de mujeres.
- Actualiza las políticas y prácticas de contratación con el fin de garantizar la atracción de personas cualificadas, inclusive pertenecientes a grupos insuficientemente representados (véase el recuadro 2).
- Actualiza las descripciones de los puestos de trabajo para que reflejen adecuadamente las aptitudes que requiere la acción policial moderna.
- Revisa y adapta las políticas de recursos humanos para asegurar que sean no discriminatorias, sensibles al género y respetuosas con la familia.
- Crea asociaciones de mujeres policías y programas de tutorización.
- Revisa las normas de evaluación de puestos de trabajo y los criterios de promoción para detectar posibles elementos discriminatorios. Llevar a cabo evaluaciones del desempeño.
- Garantiza la igualdad de acceso a la capacitación profesional de cara a la promoción.

Supervisión y colaboración de la sociedad civil

- Considera la acción policial comunitaria como una estrategia eficaz para proporcionar seguridad a la comunidad y colaborar con ella, incluso con las organizaciones de la sociedad civil, como los grupos de mujeres (por ejemplo, a través de iniciativas de capacitación conjunta y de patrullas mixtas).
- Crea sistemas de remisión para la policía con el fin de poner a las víctimas en contacto con los servicios comunitarios, incluidas las organizaciones de mujeres.
- Crea mecanismos de supervisión civil o reforzar los existentes, como las juntas policiales comunitarias, con el objetivo de aumentar la confianza de la población y de establecer canales formales de comunicación entre las fuerzas policiales y la comunidad.
- Fortalece la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar eficazmente las fuerzas policiales con el fin de detectar posibles violaciones de los derechos humanos.

La herramienta 2 incluye también...

- Una plantilla para la elaboración de un plan de acción para la reforma de género.
- Un modelo de protocolo de acuerdo entre la policía y un grupo comunitario.
- Buenas prácticas en el tratamiento de la violencia de género.
- Una lista de comprobación de aspectos relacionados con el género en la actuación policial comunitaria.
- Sugerencias para la realización de un análisis del entorno de trabajo.
- Una lista de comprobación para elaborar una descripción de puestos de trabajo.
- Estrategias para la contratación, retención y promoción de personal femenino.
- Una lista de verificación para las políticas de acoso sexual.

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

En los países que se encuentran en una situación post-conflicto existe a menudo un problema generalizado de inseguridad. En esos contextos, determinadas formas de violencia se intensifican. Los servicios policiales pueden encontrarse al borde del colapso total o carecer de legitimidad debido a su participación en el conflicto. A menudo existe una necesidad urgente de acometer una reforma sistemática de la policía, incluso para evitar una incidencia elevada de la violencia de género en situaciones post-conflicto.

Recuadro 2 Apoyo educativo para la contratación de agentes femeninas en Liberia⁶

En Liberia, las Naciones Unidas y el Gobierno del país han creado el Programa de Apoyo Educativo para fomentar la contratación de agentes femeninas en la Policía Nacional de Liberia (PNL). Este programa intensivo busca elevar el nivel educativo de las mujeres interesadas hasta obtener el título de enseñanza secundaria superior, de forma que puedan optar a trabajar en la PNL. Como señaló Alan Doss, jefe de la misión de las Naciones Unidas en Liberia, con motivo de la puesta en marcha del programa ante un grupo de jóvenes liberianas: "Esta no es solo una oportunidad para mejorar su nivel educativo, sino que, si superáis el examen con éxito, podréis incorporaros a la PNL y contribuir a marcar la diferencia para vuestro país, especialmente para las mujeres de este país".

Retos para la integración de las cuestiones de género

- La policía ha perpetrado a menudo crímenes violentos contra miembros de la comunidad, inclusive violaciones y agresiones sexuales, lo que genera altos índices de desconfianza. En tales casos puede ser muy difícil reclutar mujeres y el número de denuncias de violencia de género suele ser reducido.
- Las instituciones policiales suelen sospechar de las organizaciones de la sociedad civil y son reacias a colaborar con ellas.
- A menudo la policía nacional trabaja en condiciones difíciles, sin el equipo necesario y con un salario muy bajo. Pese a ello, se le pide que cumpla unas atribuciones que cambian sin cesar, lo que muchas veces provoca una renuencia a dar prioridad a los procesos de reforma, inclusive las de género.
- El compromiso con la reforma policial sensible al género disminuye a medida que los índices de criminalidad aumentan y la policía vuelve a emplear medios opresivos de lucha contra la delincuencia, por lo que determinados grupos sociales quedan en desventaja.
- La policía nacional no es el único cuerpo involucrado en la acción policial; también hay empresas de seguridad, milicias y actores armados no estatales. Es preciso incluir a todos ellos en las iniciativas de reforma del sector de la seguridad sensibles al género.

Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- La atención internacional y el apoyo financiero pueden influir en el proceso de reforma y hacer que sea sensible a las necesidades de los hombres y las mujeres; en particular, las fuerzas policiales civiles internacionales pueden actuar como modelos de comportamiento.
- La modificación de los roles de género y de las estructuras sociales ofrece un espacio para que un mayor número de mujeres consideren la posibilidad de incorporarse a las fuerzas policiales.
- La reforma integral de los servicios policiales brinda la oportunidad de definir metas para la contratación de mujeres, comprobar los antecedentes de violencia de género de los agentes de nueva incorporación e integrar las cuestiones de género en las nuevas políticas y protocolos así como en los programas operativos y de capacitación.
- Es posible que exista un mayor número de mujeres disponibles para trabajar en las fuerzas policiales (inclusive mujeres que encabezan hogares o sean el sostén económico de estos y mujeres ex combatientes).
- Debido a los altos niveles de violencia de género en los entornos de conflicto y post-conflicto, puede existir un caldo de cultivo importante para la creación de unidades especializadas en la lucha contra la violencia infantil y de género, como en el Afganistán, Liberia y Sierra Leona (véase el recuadro 3).

Recuadro 3 Unidades de apoyo familiar en Sierra Leona

Sierra Leona sufrió un conflicto que se prolongó durante décadas, en el que se utilizó la violencia de género como método de guerra. Las mujeres y las niñas sufrieron secuestros, explotación, abusos, mutilación y tortura. Además de los crímenes de guerra, un estudio realizado por Human Rights Watch (HRW) para el periodo 1998-2000 indicó que el 70% de las mujeres entrevistadas denunciaron haber sido golpeadas por sus parejas masculinas, y la mitad de las entrevistadas dijeron haberse visto obligadas a mantener relaciones sexuales. No solo es que se produjeran abusos, sino que existía una cultura de silencio en torno a la violencia de género. La investigación de HRW puso de relieve que el 60% de las mujeres entrevistadas creía que las mujeres merecen ser golpeadas por sus esposos, una percepción que era necesario cambiar.

Dado que empezaba a desvanecerse la cultura del secreto, existía un reconocimiento creciente de que las supervivientes necesitaban tener acceso a la policía para denunciar los delitos cometidos, protección en refugios temporales, tratamiento médico y psicológico y asistencia jurídica. No obstante, las actitudes de la policía con las supervivientes de la violencia sexual no eran precisamente favorables, lo que provocaba que muchas mujeres no quisieran denunciar los crímenes sufridos. En respuesta a ello, el Gobierno creó la primera Unidad de Apoyo Familiar en 2001, encargada de atender los casos de agresiones físicas, agresiones sexuales y crueldad hacia las niñas y niños. Además, se impartió capacitación a las y los funcionarios policiales sobre cómo tratar la violencia doméstica y sexual.

? Preguntas para la reforma policial

Un análisis previo representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de la perspectiva de género en la reforma policial. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante incluir en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la reforma policial.

- ¿Existen marcos, políticas o procedimientos operacionales u otros mecanismos que orienten las respuestas policiales ante la violencia de género?
- ¿Existen códigos de conducta con perspectiva de género y políticas integrales sobre el acoso sexual? ¿Se aplican? ¿Se supervisa su cumplimiento?
- ¿Recibe el personal policial una capacitación adecuada en cuestiones de género?
- ¿Existen mecanismos internos y externos para la presentación de denuncias? En caso afirmativo, ¿son accesibles? ¿Existe

un ombudsman encargado de recibir las quejas de acoso, discriminación o violencia sexual?

- ¿Existe algún órgano de supervisión civil, como juntas policiales comunitarias? ¿Llevan a cabo estos órganos labores de vigilancia en relación con la violencia de género y la discriminación?
- ¿Cuál es el número de personal policial masculino y femenino y qué rangos desempeñan?
- ¿Se han adoptado medidas dirigidas a incrementar la contratación, retención y promoción de personal policial femenino y perteneciente a otros grupos insuficientemente representados? ¿Son discriminatorios los procesos de contratación? ¿Reciben las funcionarias policiales una paga y unos beneficios iguales a los de sus colegas masculinos?
- ¿Tienen acceso a los servicios policiales las mujeres y los hombres que viven tanto en entornos urbanos como rurales?
- ¿Existen programas o iniciativas policiales comunitarios?

Más información

Recursos

Centre for Children and Families in the Justice System – *Handbook for Police Responding to Domestic Violence: Promoting Safer Communities by Integrating Research and Practice*, 2004.

Consejo de Europa: *The VIP Guide: Vision, Innovation and Professionalism in Policing Violence Against Women and Children*, 2001.

Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal: *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal: Manual de recursos*, 1999.

National Centre for Women and Policing – *Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement*, 2001.

OECD-DAC – *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

UNIFEM/UNDP – *Gender Sensitive Police Reform in Post-Conflict Situations – a policy briefing paper*, 2007.

Organizaciones

Commonwealth Human Rights Initiative - www.humanrightsinitiative.org

Red Europea de Mujeres Policías - www.enp.nl

Asociación Internacional de Mujeres Policías - www.iawp.org

National Center for Women and Policing - www.womenandpolicing.org

Open Society Justice Initiative - www.justiceinitiative.org

Dependencia de asuntos policiales estratégicos de la OSCE - www.osce.org/spmu/

Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: www.dcaf.ch, www.UNWomen.org y www.osce.org/odihr.

La autora de esta Nota Práctica fue Anna Korneeva, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 2, cuya elaboración corrió a cargo de Tara Denham.

¹ Groenewald, H. y Peake, G., *Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation* (Academia Internacional de la Paz: Nueva York), 2004, pág. 1.

² Departamento de Policía del Reino Unido, "It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service", 2005, pág. 4. http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational_Benefits_Leaflet.pdf

³ Lonsway, K. et al., *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies*, National Center for Women & Policing, 2003.

⁴ UNIFEM (ahora ONU Mujeres), *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 46.

⁵ Jubb, N. e Izumino, W.P., "Women and Policing in Latin America: A revised Background Paper" (Asociación de Estudios Latinoamericanos: Texas), 27 a 29 de marzo de 2003. <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>

⁶ Misión de las Naciones Unidas en Liberia, "Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police", comunicado de prensa del 22 de enero de 2007. <http://unmil.org/article.asp?id=1951>