



# Reforma policial sensible al género en sociedades que han sufrido un conflicto

# Reforma policial sensible al género en sociedades que han sufrido un conflicto

## Agradecimientos

Este documento sobre políticas se ha beneficiado de las aportaciones y contribuciones de las siguientes personas: Megan Bastick, Anjali Dayal, Tara Denham, Vanessa Farr, Anne Marie Goetz, Katja Hemmerich, Nadine Jubb, Wenny Kusuma, Comfort Lamptey, Marcus Lenzen, Antero Lopes, Annette Lyth, Caroline Smit, Anne-Kristin Treiber, Ananya Vajpeyi, Kristin Valasek y Lee Waldorf.

La traducción del Manual de consulta de ONU Mujeres ha sido posible gracias a la generosa ayuda de la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDA).

Primera edición, agosto de 2009

Segunda edición, septiembre de 2012

\*Toda referencia a “UNIFEM” en este documento debe entenderse como una referencia al “anterior UNIFEM”, una de las cuatro entidades fusionadas en la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres el 21 de julio de 2010, de conformidad con la resolución A/RES/64/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

\*Toda referencia a la “resolución 1325 y resoluciones subsiguientes” o “cinco resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad” de las Naciones Unidas en este documento debe entenderse como una referencia a las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009) y 1960 (2010). En el momento de reimprimir este Manual de consulta en 2014 se habían aprobado dos resoluciones adicionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad: 2106 (2013) y 2122 (2013). Los textos íntegros de estas resoluciones se adjuntan como anexos, pero no se han incluido en el texto de esta reimpresión.

Portada: Mujeres policía de la Unidad de Policía Constituida del contingente nigeriano de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) participan en una ceremonia de entrega de condecoraciones por los servicios prestados. 14 de agosto de 2008, Gbanga, Liberia. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/ Christopher Herwig



## INTRODUCCIÓN

A principios del año 2007, el Gobierno de la India envió a la República de Liberia el primer contingente íntegramente femenino de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, compuesto por más de 100 mujeres policía muy bien capacitadas. Según informes, su presencia en Liberia permite dar voz a las mujeres de Liberia, alentándolas no sólo a presentar denuncias sino también a incorporarse a los servicios nacionales de policía. Esta unidad está logrando que los servicios de seguridad sean más accesibles a las ciudadanas medias, en un país con altas tasas de violencia de género y violencia sexual.<sup>1</sup> El contingente es un valiente ejemplo de la voluntad de las Naciones Unidas por impulsar una reforma policial sensible a las cuestiones de género en Estados que han sufrido un conflicto. Desde entonces, y dado el impacto positivo de la Unidad de Policía Constituida femenina de la India desplegada en Liberia, esta iniciativa se ha extendido a otros países que destinan contingentes a distintas misiones.

En la última década, la participación de las mujeres en la gobernabilidad democrática, la resolución de conflictos y la actividad económica, componentes clave de la sostenibilidad de la paz después del conflicto, ha experimentado un rápido aumento. La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad insta a los Estados Miembros a que reconozcan este hecho y garanticen la participación de las mujeres en los procesos de paz. Sin embargo, las mujeres siguen teniendo grandes dificultades para participar de forma efectiva en la vida pública después del conflicto, muy

**La seguridad física de las mujeres es una condición imprescindible para su participación efectiva en la consolidación de la paz.**

especialmente por la amenaza o experiencia que tienen de la violencia de género.

La seguridad física de las mujeres es una condición imprescindible para su participación efectiva en la consolidación de la paz. Quienes deben asumir el reto de proteger la vida pública y privada de las

Reclutas afganas en un ejercicio de entrenamiento en la academia de policía de Kabul, Afganistán. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Fardin Waezi

mujeres son las instituciones públicas, entre ellas la policía, que ocupa un lugar central. Con el apoyo adecuado, una fuerza de policía reformada puede desempeñar un importante papel a la hora de impulsar la labor de consolidación de la paz de las mujeres.

La recuperación y la reforma de los servicios policiales suelen considerarse uno de los pilares de la recuperación después del conflicto, ya que la eficacia de los procesos de gobernabilidad depende de la aplicación efectiva de la ley.<sup>2</sup> No obstante, los esfuerzos desplegados después del conflicto para restablecer el estado de derecho deben resolver una serie de problemas. Aún así, en el pasado, el derecho de las mujeres a gozar de seguridad ha sido pasado por alto en los procesos de reforma. Además de constituir una violación de sus derechos humanos, el hecho de omitir las necesidades de las mujeres pone en peligro el carácter inclusivo y duradero de la consolidación de la paz y socava los esfuerzos por instaurar una gobernabilidad democrática después del conflicto. Este documento revisa algunos de los componentes clave de la reforma policial sensible al género en Estados que han sufrido un conflicto, con el propósito de que puedan contribuir en esta esfera a una programación más efectiva y sostenible, basada en los derechos.

A fin de resaltar el compromiso de las Naciones Unidas de empoderar a las mujeres y promover la igualdad de género en tiempos de guerra y paz,<sup>3</sup> en 2006, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (anterior UNIFEM, ahora parte de ONU Mujeres), la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/DPCR) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz encargaron un estudio sobre la experiencia de las Naciones Unidas en materia de reforma policial sensible al género, con el fin de identificar las mejores prácticas y contribuir a la elaboración de una normas mínimas para políticas y operaciones policiales.<sup>4</sup>

En concreto, este estudio se centra en las experiencias adquiridas en las reformas policiales sensibles al género emprendidas en Kosovo, Liberia y la República de Sierra Leona. Los hallazgos del estudio demuestran que las reformas policiales sensibles al género son un instrumento fundamental para promover la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y el cumplimiento de los derechos humanos de la mujer, con arreglo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, ofrecen un medio idóneo para crear servicios policiales responsables, justos, efectivos y garantes de los derechos, con capacidad para proteger a las mujeres en situaciones de crisis y posteriores a un conflicto.<sup>5</sup> Este documento describe los componentes clave de una reforma policial sensible al género, basándose en los resultados del estudio interinstitucional y en las lecciones extraídas de programas del UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres) y del PNUD en otros países.<sup>6</sup>

## Definiciones

Las reformas policiales sensibles al género parten de la premisa de que los roles establecidos socialmente, la conducta, la posición social, el acceso al poder y los recursos asignados a mujeres y hombres generan elementos de vulnerabilidad o inseguridad diferenciados por razón de género. Es posible que algunas de estas vulnerabilidades sean especialmente visibles durante y después del conflicto, debido a que la violencia sexual puede haberse usado como arma de guerra y seguir existiendo en índices muy altos después del final oficial del conflicto.

Por consiguiente, el análisis de género ha de aplicarse a los procesos de reforma policial, para garantizar que los principios de igualdad de género se integren sistemáticamente en la reforma a lo largo de todo su proceso de planificación, diseño, aplicación y evaluación. Las reformas policiales sensibles al género también tienen en cuenta, por ejemplo, la manera en que la creación de identidades de género conforma nuestra percepción de lo que son la seguridad y los deberes policiales.

**Los servicios policiales sensibles al género tienen por objeto prevenir y atender las necesidades concretas en materia de seguridad de mujeres, hombres, niñas y niños.** Asimismo, las reformas policiales sensibles al género deberían contribuir al desarrollo de instituciones policiales no discriminatorias, que reflejen la diversidad de la ciudadanía y rindan cuentas al conjunto de la población. De este modo, los servicios de policía estarían mejor preparados para cumplir con su principal mandato: defender el estado de derecho.

El compromiso de las Naciones Unidas de apoyar las reformas policiales sensibles al género se basa en la idea de que unos servicios policiales sensibles a las cuestiones de género contribuyen a mejorar de manera sustancial la seguridad de las ciudadanas y los ciudadanos. Esta idea es de suma importancia para el desarrollo, los derechos humanos y la paz: cuando los servicios policiales no son capaces de responder a las distintas necesidades en materia de seguridad de mujeres y hombres, la amenaza que representa la violencia de género es mucho mayor, sobre todo en situaciones posteriores a conflictos, lo que vulnera gravemente el estado de derecho y los esfuerzos de recuperación una vez ha terminado el conflicto. Las mujeres de países que han sufrido un conflicto tienen derecho a que se respete y proteja su derecho a la igualdad de género. Tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad constituyen un sólido marco jurídico y normativo internacional para lograr una reforma policial que incluya todas las medidas necesarias de garantía de los derechos de la mujer. En consecuencia, las Naciones Unidas reconocen al sector de la seguridad su condición de garante de derechos, con la responsabilidad de garantizar la seguridad física de las mujeres, que es tanto un derecho en sí mismo como la clave para el goce de todos los demás derechos humanos.<sup>7</sup>

Los elementos clave del cambio institucional sensible al género en la reforma de cualquier institución son:

- » El mandato de la institución: ¿Qué se supone que debe hacer y quiénes lo hacen?
- » Prácticas operativas, sistemas de incentivos, pautas de medición del desempeño y culturas informales: ¿Qué se supone que deben hacer? ¿Quién hace qué y cómo lo hace? ¿Quién examina la ejecución?
- » La composición del personal y el reparto del trabajo y del poder entre los distintos grupos sociales: ¿Quién hace el trabajo? ¿Quién toma las decisiones? ¿Quién es responsable?
- » Sistemas de rendición de cuentas: ¿Cómo se instruye la institución? ¿Cómo rectifica los errores? ¿Cómo se adapta a las necesidades cambiantes del público? ¿De qué modo



Mujeres de la Policía Nacional de Liberia participan en su ceremonia de graduación. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Christopher Herwig



Una Unidad de Policía Constituida vigila un refugio para personas vulnerables en Timor-Leste. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Martine Perret

los agentes internos y externos supervisan y, si procede, rectifican los errores?

Las reformas policiales diseñadas después del conflicto para hacer frente a los problemas de corrupción, al uso excesivo de la fuerza, a la discriminación étnica y por razón de género deben tener en cuenta cada uno de estos elementos del cambio institucional. Asimismo, cada uno de estos elementos incide en la creación de nuevos servicios de policía más acordes con las necesidades de seguridad de las mujeres.

### **Mandato: tipificar como delito las violaciones de los derechos de las mujeres**

En determinados contextos en los que la policía no hace nada por prevenir ni investigar las violaciones sistemáticas de los derechos de las mujeres, existe un importante sesgo de género en el sistema jurídico. De hecho, no existe ningún mandato sólido para defender los derechos de la mujer. Las violaciones cometidas contra las mujeres o sus bienes por miembros varones de sus familias en el ámbito doméstico suelen considerarse una cuestión privada que no requiere la atención de la policía. Romper el silencio, entre otras cosas mediante una reforma jurídica en que las leyes nacionales se ajusten a los criterios internacionales de derechos humanos, es por tanto un primer paso ineludible hacia la instauración de un sistema de cumplimiento de la ley que proteja a las mujeres.

La reforma legislativa en contextos posteriores al conflicto ha sido una prioridad tanto de los movimientos de mujeres como de ONU Mujeres y del PNUD. En el caso de Liberia, una de las primeras nuevas medidas promulgadas tras la elección de la presidenta Ellen Johnson Sirleaf fue una estricta legislación que tipifica la violación como delito.<sup>8</sup> En Sierra Leona, se aprobaron en junio de 2007 tres leyes destinadas a reforzar los derechos de las mujeres en materia de matrimonio, herencia y violencia de género. Estas medidas han

sido un apoyo esencial a los esfuerzos por mejorar la capacidad de respuesta policial ante violaciones de los derechos de la mujer.

Los mandatos oficiales poco pueden hacer sin embargo contra los prejuicios de género y las actitudes discriminatorias ya arraigados. Para ser eficaces, las medidas de reforma policial sensible al género han de ser asimiladas por la propia sociedad y los propios agentes de policía. Esto es particularmente difícil en contextos en los que la violencia contra las mujeres se considera una prerrogativa social masculina. La rigidez de actitudes y mentalidades conlleva obstáculos de índole familiar que dificultan la actuación policial contra las violaciones de los derechos de la mujer, en particular en lo relativo a la violencia sexual:

- » la escasez de denuncias interpuestas por víctimas y testigos; la impunidad de los agresores por consenso social tácito;
- » la presión que se ejerce para que los casos de violencia contra la mujer se consideren disputas domésticas que deben solucionarse fuera del sistema penal;
- » la tendencia a considerar el maltrato infantil como una cuestión interna familiar;
- » la estigmatización de las mujeres agredidas sexualmente por personas de su entorno;
- » culpar a la víctima;
- » aislar a la víctima después del trauma;
- » tratar el abuso como motivo de deshonor para la víctima.

Peor aún, tal vez los propios agentes de policía cometan delitos contra la mujer, ya sea mediante el acoso sexual en las calles o agresiones en las celdas de detención.<sup>9</sup> Hasta las mujeres policía pueden ser víctimas de discriminación y violencia de género por parte de sus colegas masculinos.



Entrega de medallas a mujeres policía de Haití. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Logan Abassi

En contextos tradicionales, no es raro que la policía y la sociedad en general defiendan la negociación y el compromiso como medios adecuados para tratar los casos de violencia sexual. Esto puede llevar a situaciones en las que unos hombres perdonan a otros la violencia cometida contra las mujeres. Tales conductas, que vienen determinadas por la cultura, son muy difíciles de erradicar o de modificar sin una reforma institucional que involucre al conjunto de la sociedad. **Al igual que otras muchas instituciones públicas, la policía reproduce los estereotipos y prejuicios que existen en su sociedad respecto de las mujeres y los hombres.** Esto condiciona de manera directa la cultura institucional, incidiendo en los mandatos de las instituciones, su funcionamiento y la asignación de recursos. Por consiguiente, la clave del cambio legislativo y social está en concienciar a las mujeres y a los hombres sobre los derechos de la mujer, y en luchar contra los prejuicios sexistas generalizados a través de los medios de comunicación y de la cultura popular.

Los agentes de policía, mujeres y hombres, deben tomar mayor conciencia de la naturaleza, la magnitud y la gravedad de los crímenes que se cometen contra las mujeres. Las reformas policiales sensibles al género deben, por lo tanto, invertir en propuestas concretas de capacitación a fin de mejorar la comprensión de los nuevos mandatos impuestos por la ley, entre los que se incluye de forma específica la lucha contra la violencia de género. Los agentes de policía deben estar capacitados para tomarse en serio las formas de violencia que sufren mujeres, niñas y niños. Necesitan modificar su trato hacia las víctimas y las y los sobrevivientes, quienes suelen estar demasiado atemorizados o vulnerables como para afrontar comportamientos agresivos, violentos e insensibles por parte de agentes y personal de comisaría. Varios organismos de las Naciones Unidas invierten en la capacitación de la policía sobre

cuestiones de género, entre ellas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PNUD y ONU Mujeres.

La penalización de la violencia sexual, además de ser una prioridad de las reformas policiales después del conflicto, debe ir de la mano de medidas que adapten los mandatos, las doctrinas y las misiones estratégicas institucionales a los principios de igualdad de género. La policía de la República de Nicaragua, por ejemplo, reconoce la 'perspectiva de género' como uno de los nueve principios y valores que rigen su institución. Es más, las cuestiones de género deben incluirse de forma sistemática en todos los componentes de capacitación policial para que los esfuerzos vayan más allá de las cuestiones de violencia de género.

### Prácticas operativas, incentivos y medición del desempeño

La capacitación debe complementarse con cambios en los protocolos y procedimientos operativos, con incentivos que motiven y premien el cambio de prácticas, y con sistemas de sanción que eviten o sancionen el incumplimiento de los mandatos relativos a la igualdad de género. Por último, las pautas de medición del desempeño deben servir para demostrar el compromiso del personal con los principios de igualdad de género, tal y como se reflejan en los nuevos tipos de función policial que responden a las necesidades de las mujeres y los hombres, con el fin de que dichos avances no pasen desapercibidos.

Los protocolos y procedimientos operativos traducen los nuevos mandatos en nuevas prácticas. En lo que respecta a dar respuestas eficaces a la violencia de género, los servicios

policiales de todo el mundo han desarrollado procedimientos operativos que ordenan detener a los agresores ante una sospecha razonable (en lugar de convencer a las mujeres para que regresen con su agresor), que obligan a informar a los superiores y a proporcionar atención médica a las víctimas.<sup>10</sup>

La creación de unidades especiales de policía para resolver los delitos contra las mujeres es otro de los cambios notables en las prácticas operativas. Las comisarías a cargo de mujeres, las unidades de apoyo familiar y los servicios de atención a la mujer pretenden crear un entorno en el que las mujeres se sientan más seguras a la hora de denunciar e interponer una acción judicial. Suelen estar integradas exclusivamente por mujeres policía, o mujeres y hombres especialmente capacitados para tratar con sobrevivientes de delitos sexuales y llevar a cabo investigaciones eficaces. Las comisarías de mujeres y las unidades especializadas en cuestiones de género contribuyen a aumentar el número de denuncias por delitos contra las mujeres, que suelen ser muy escasas en las sociedades patriarcales y sus servicios policiales. Con la asignación de recursos específicos para luchar contra la violencia sexual, se envía un mensaje contundente a la población: el fin de la impunidad por estos delitos. Por otra parte, estas medidas contribuyen a restaurar la confianza de la población civil en las instituciones del sector de la seguridad.<sup>11</sup>

En abril de 2005, la Policía Nacional de Liberia creó la Unidad de Protección de la Mujer y el Niño con la ayuda de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y del UNICEF. Asimismo, en Rwanda, se instaló en mayo de 2005 una oficina encargada de resolver las cuestiones de violencia de género en la sede de la

## Las unidades especializadas en cuestiones de género integradas en la fuerza policial pueden propiciar cambios de actitud en el conjunto de la población y fomentar las denuncias por delitos de género.

Policía Nacional de Rwanda, con la ayuda del UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres) y del PNUD.<sup>12</sup> La oficina encargada de resolver las cuestiones de violencia de género se creó con la intención de apoyar la labor de la Unidad de Protección de la Mujer y el Niño y de superar el legado de la violencia sexual, en particular la violación, reconocida como un acto de genocidio.

En muchos países, las reformas policiales sensibles al género han dado lugar a la creación de las comisarías de mujeres anteriormente mencionadas así como a unidades especiales de policía destinadas específicamente a luchar contra la violencia sexual y doméstica, la trata de seres humanos y la prostitución. Es el caso, por ejemplo, de las Unidades de Violencia Doméstica.

Reconociendo la necesidad de contar con métodos específicos de aplicación de la ley sensibles a la violencia de género, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 52/86 sobre

‘Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer’.<sup>13</sup> Esta resolución establece los principios rectores que guían el diseño de las nuevas prácticas y procedimientos operativos de las unidades especializadas.

Las infraestructuras materiales y de comunicación de las que dispone el personal de comisaría para tramitar y registrar las denuncias, las declaraciones de testigos y el relato de las sobrevivientes de la violencia sexual son otro de los elementos operativos clave que permiten incorporar la igualdad de género en las prácticas policiales. Las líneas de atención telefónica gratuita en caso de crisis por violación, los vehículos especiales de las unidades de género, las ambulancias, las salas reservadas al reconocimiento médico, los espacios privados para entrevistas, los acuerdos con los refugios de larga estancia para mujeres que no pueden regresar a su hogar son algunos de los elementos básicos que componen una infraestructura sensible al género, capaz de mejorar la atención a las sobrevivientes de la violencia sexual. Algunas comisarías disponen de servicios de mayor calidad ofrecidos por organizaciones no gubernamentales, como servicios de atención médica, orientación social, asesoramiento jurídico o apoyo psicológico.

Las unidades especializadas en cuestiones de género integradas en la fuerza policial pueden propiciar cambios de actitud en el conjunto de la población y fomentar las denuncias por delitos de género. También pueden influir en las actitudes de los agentes de policía de ambos sexos. La creación de una unidad especializada en cuestiones de género como parte de la Policía de Kosovo permitió, por ejemplo, sacar a la luz dos de los mayores problemas del periodo posterior al conflicto, y convertirlos en asuntos prioritarios de la policía: la trata de seres humanos y la prostitución forzada.

No obstante, para que puedan darse este tipo de resultados positivos, es fundamental evitar que las unidades especializadas en cuestiones de género se conviertan en departamentos de segunda clase, infravalorados y poco recompensados. Deben ponerse en marcha mecanismos de incentivos eficaces para alentar al personal de policía a trabajar en este ámbito. Esto incluye promocionarlo, darle mayor visibilidad, mejorar su imagen de cara a la opinión pública y proporcionar apoyo psicosocial a sus trabajadores. El compromiso del personal con la igualdad de género ha de premiarse y reconocerse como complemento indispensable del compromiso más amplio de las instituciones.

En Liberia, la Unidad de Protección de la Mujer y el Niño se ha hecho merecedora del prestigio del que gozan las fuerzas de élite dentro del cuerpo de policía gracias, en parte, al apoyo que ha recibido de los donantes y que han permitido a estas unidades estar mejor dotadas que algunas de sus homólogas. Desde entonces, los agentes de policía quieren que se les asocie con el trabajo de género, ya que ha dejado de considerarse comúnmente como una actividad desatendida y de poca importancia.

Los sistemas de sanción que evitan o sancionan el incumplimiento de los nuevos mandatos, reglamentos y procedimientos operativos aumentan de forma considerable el impacto y la sostenibilidad de los demás elementos de las reformas policiales sensibles al género. Tanto los sistemas de rectificación interna como los mecanismos de supervisión externa (véase a continuación) deben incluir nuevos puntos de referencia, códigos de conducta y normas de funcionamiento.

Finalmente, la sensibilidad de género en las prácticas operativas también se debe reflejar en la contratación: el compromiso con los principios de la igualdad de género como valor institucional debe constituir una parte integral de los requisitos para acceder al trabajo.

### Composición del personal: reparto del trabajo y del poder<sup>4</sup>

En todas las sociedades, el trabajo de policía se considera un 'trabajo de hombres'. Resulta evidente por el hecho de que en la mayoría de países del mundo sigue habiendo muy pocas mujeres en la policía. De media, aproximadamente sólo uno de cada 10 agentes de policía del mundo es mujer.

## Aumentar la presencia de las mujeres en los servicios de policía es un elemento clave de las reformas policiales sensibles al género.

Los porcentajes más elevados se registran en los países desarrollados y en el África subsahariana (13 y 12 por ciento, respectivamente), y los más bajos en Oriente Medio y África del Norte, seguidos del Asia Meridional (2 y 3 por ciento, respectivamente).<sup>15</sup> Países como Australia o Sudáfrica, en los que al menos un cuarto de los efectivos policiales son mujeres, elevan la media mundial. Pero las cifras sumamente más bajas de otras regiones del mundo dan fe de los importantes obstáculos que impiden el acceso de las mujeres al trabajo de

policía y de las dificultades por retener a estas mujeres una vez contratadas.

Aumentar la presencia de las mujeres en los servicios de policía se considera un elemento clave de las reformas policiales sensibles al género, por varios motivos. Debería contribuir a mejorar las relaciones comunitarias, dado que los servicios de policía que reflejan mejor la diversidad de la población a la que sirven tienden a percibirse como más legítimos. Puede servir para aplacar los casos extremos de uso de la fuerza. Permite, ante todo, disponer de un servicio de policía que actúa con mayor diligencia y compromiso en la prevención de violaciones de los derechos de las mujeres. Sin embargo, el aumento del número de mujeres en la policía no siempre es sinónimo de un servicio de policía más sensible al género. Los sistemas de incentivos y capacitación son susceptibles de potenciar las prácticas operativas que discriminan a las mujeres, sobre todo cuando su presencia en la policía es meramente simbólica.

Por ello, los esfuerzos para contratar a las mujeres deben tener objetivos exigentes. Es decir, deben atraer al mayor número de mujeres para mejorar la paridad de género. Las campañas de contratación dirigidas a mujeres deben evitar las divisiones de trabajo y de poder en función del género que hacen que las mujeres queden relegadas a rangos inferiores y asuman las tareas menos valoradas.

Tras el conflicto de Timor-Leste, las mujeres representan el 18 por ciento de los efectivos policiales, una cifra que coloca a este país por encima de la mayoría de países desarrollados y por encima del contingente policial de la misión de mantenimiento de la paz (UNMIT). Las misiones de mantenimiento de la paz se han fijado un objetivo para 2014: lograr que las mujeres tengan al menos el 20 por ciento de representación en los contingentes

Una agente de policía de la comunidad visita a desplazadas internas en Timor-Leste. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Martine Perret





policiales de las operaciones de paz. La UNMIL ha elaborado una política de género dirigida a la Policía Nacional de Liberia, que incluye medidas para, además de contratar y formar a más mujeres policía, garantizar que no queden aisladas en rangos inferiores. Se les ha asignado funciones de liderazgo dentro de

## Las reformas policiales sensibles al género requieren que las mujeres se involucren en la rendición de cuentas de la policía.

la jerarquía policial y la recién creada Asociación de Mujeres Policía les permite fomentar una cultura de apoyo mutuo.

La Policía de Kosovo no sólo cuenta con mujeres en cada una de sus unidades sino que algunas de ellas ocupan cargos superiores, una táctica que produce un efecto dominó y mantiene alta la moral de las mujeres.

**Las reformas policiales sensibles al género garantizan que las mujeres sean ascendidas a altos mandos a fin de que puedan servir de modelo a otras mujeres que desean entrar y promocionarse en la jerarquía policial.** Asimismo, estas reformas deben centrarse en promover la representación paritaria de las mujeres en los puestos de operaciones, con el fin de luchar activamente contra la frecuente marginación de las mujeres que son relegadas a puestos no operativos o administrativos.

Los contextos posteriores al conflicto representan una oportunidad única de aumentar el número de mujeres contratadas en la policía debido a que el conflicto puede haber modificado las funciones tradicionalmente atribuidas a cada sexo, permitiendo a las mujeres asumir nuevos roles como el de líderes comunitarias o, incluso, el de combatientes. Por otra parte, un obstáculo recurrente a la paridad en los servicios de policía después del conflicto es la posible falta de cualificación de las mujeres. Esto se debe a que su educación ha sido desatendida durante años, lo que puede impedir su ingreso en el cuerpo o anular sus posibilidades de recibir un ascenso. En Liberia, la Policía Nacional aborda el problema impartiendo educación secundaria gratuita a las jóvenes que desean completar una formación especializada para ser agente de policía, una vez obtenido el título de enseñanza secundaria.

**Para que las mujeres quieran trabajar en la policía, y permanecer en ella, es fundamental crear un entorno laboral seguro y favorable.** En primer lugar, hay que proteger a las mujeres policía del acoso sexual ejercido por sus compañeros de trabajo. Las políticas de tolerancia cero con el acoso sexual y el abuso son elementos clave de las reformas policiales sensibles al género. Deben estar respaldadas por medidas estrictas de cumplimiento, incluidos mecanismos de denuncias, que demuestren un alto grado de compromiso con la igualdad de género.

En determinados contextos, también se han introducido políticas de apoyo a la familia y a la infancia con el fin de conservar a las mujeres policía, entre ellas, licencias por maternidad y paternidad, uniformes de maternidad y horas reservadas a la lactancia durante

la jornada laboral. En el caso de la Policía de Kosovo, por ejemplo, estas políticas han demostrado su efectividad para lograr que las mujeres permanezcan en el cuerpo. Las reformas policiales sensibles al género reconocen que en lo que respecta a su puesto de trabajo, las mujeres tienen necesidades especiales relacionadas con su seguridad física, sus responsabilidades familiares y el cuidado infantil. La desigualdad que sufren algunas mujeres en el acceso a la educación, debido a prejuicios de género arraigados en la sociedad, podría requerir una mayor inversión en capacitación. De este modo, las mujeres podrían recibir educación y adquirir experiencia en igualdad de condiciones que sus colegas masculinos y cumplir los requisitos de ascenso. Por lo demás, tanto las mujeres como los hombres soportan altos niveles de estrés en su trabajo con las sobrevivientes de la violencia sexual, lo cual debe solucionarse mediante servicios de apoyo psicosocial.

Así pues, del mismo modo que suelen ser necesarias nuevas infraestructuras materiales para la efectiva vigilancia de los delitos contra las mujeres, también pueden serlo para apoyar la eficacia operacional del personal femenino.

### Sistemas de rendición de cuentas: responder y rectificar

Las reformas policiales sensibles al género requieren que las mujeres se involucren en la rendición de cuentas de la policía. Garantizar la rendición de cuentas de los servicios de seguridad de cualquier país presenta grandes retos. La eficacia de la supervisión civil y democrática de los servicios de seguridad, por ejemplo, depende del nivel de transparencia y participación democrática de cada país. Además de las políticas nacionales que incitan a las mujeres a participar en comisiones parlamentarias sobre defensa y seguridad interior, existen otros medios para mejorar la participación de la mujer en los mecanismos de supervisión.

Los consejos disciplinarios de policía, las comisiones nacionales de derechos humanos, los comités de enlace entre la comunidad y la policía y las organizaciones internacionales pueden mejorar las relaciones entre las mujeres y la policía, con la puesta en marcha de procedimientos de presentación de denuncias o mediante el apoyo a la policía con el fin de mejorar la atención a las mujeres. Estos mecanismos de denuncia deben ampliarse de modo que puedan incluir denuncias del personal interno y abarcar otras cuestiones de discriminación por motivos de sexo, de origen étnico, por VIH, entre otras.

**Las consultas públicas son otro de los elementos clave que garantizan que el sistema de rendición de cuentas sea efectivo. Estas deben facilitar el diálogo entre la policía y las mujeres, a título individual y con el público en general,** incluido con los miembros de los movimientos de mujeres, las organizaciones de derechos humanos, los grupos étnicos marginados y los grupos de apoyo a las personas que viven con el VIH y SIDA. Estas consultas pueden utilizarse en la elaboración, la aplicación o la supervisión de las políticas.

La Policía de Kosovo coopera en forma coordinada con 85 organizaciones de la Red de Mujeres de Kosovo y ONU Mujeres para garantizar que la policía evalúe periódicamente las necesidades y preocupaciones de las mujeres. La oficina de la Policía Nacional de Rwanda encargada de resolver las cuestiones de violencia de género cuenta con el apoyo de ONU Mujeres y

del PNUD para hacer otro tanto y colaborar con organizaciones locales de mujeres a fin de estar en mejor disposición de formular y aportar una respuesta a la violencia de género.

Por último, los nuevos sistemas de funcionamiento deben incorporar sistemas de información sensibles al género que permitan medir el desempeño con exámenes y evaluaciones. Servirán también herramienta para la planificación sensible al género y permitirán mejorar el análisis de género que se lleva a cabo en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas.

## Conclusión

Después del conflicto, existe una imperiosa necesidad de emprender una reforma policial sensible al género. En este tipo de situación, suelen darse las condiciones favorables para lograr el cambio institucional en las prácticas y los servicios encargados de hacer cumplir la ley. En este documento sobre políticas se han destacado cuatro tendencias del cambio institucional que se observan en determinadas reformas policiales actuales sensibles al género, emprendidas en países que han sufrido un conflicto:

- » Nuevos mandatos que obligan a la policía a responder ante los delitos cometidos contra las mujeres;
- » Puesta en marcha de nuevas prácticas operativas, de sistemas de incentivos y de pautas de medición del desempeño para promover y premiar los nuevos métodos policiales más acordes con las necesidades de las mujeres;
- » La contratación de mujeres y la adopción de medidas para que quieran conservar su trabajo y puedan ascender; y
- » El fomento de la participación de las mujeres en los sistemas de rendición de cuentas.

Cabe señalar que las reformas policiales sensibles al género son un cambio relativamente nuevo todavía. Mientras ciertas regiones, como América Latina, están más avanzadas en la creación de infraestructuras para hacer frente a los delitos contra las mujeres, otras siguen enfrentándose a marcos jurídicos con graves prejuicios sexistas. ONU Mujeres y el PNUD seguirán apoyando los esfuerzos nacionales por conseguir unos servicios de policía más inclusivos y sensibles, los esfuerzos más generales de las Naciones Unidas por incorporar las cuestiones de igualdad de género y promover los derechos humanos de las mujeres, así como otras iniciativas que alcanzan todo el sistema con el objetivo de armonizar la reforma del sector de la seguridad después de un conflicto. Para que las futuras reformas policiales sensibles al género resulten eficaces y coherentes, será necesario definir normas de desempeño para atender las necesidades de las mujeres, instaurar un sistema de seguimiento eficaz para verificar su cumplimiento, y evaluar cuantitativa y cualitativamente el efecto. Las mujeres son parte imprescindible del proceso de consolidación de la paz y estabilización social. Después de un conflicto, es fundamental restablecer con la máxima celeridad un servicio de policía funcional con sistemas de contratación y vigilancia sensibles al género, a fin de que las mujeres puedan recuperarse de las consecuencias de la extrema violencia y seguir adelante con sus vidas y sus familias.

## Notas finales:

- 1 India's toughest women gear up for UN deployment to violence-torn Liberia, International Herald Tribune, viernes 8 de septiembre de 2006, [www.ihf.com](http://www.ihf.com). Véase también All Female Peacekeeper Squad to Deploy, Washington Post, 19 de enero de 2007, [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).
- 2 La reforma policial es parte de la reforma del sector de la seguridad, la cual suele ser esencial para establecer un estado de derecho, crear instituciones responsables y promover una gobernabilidad eficaz y democrática. Las Naciones Unidas han iniciado el proceso de examen de su estrategia de reforma del sector de la seguridad; el Secretario General ha publicado a principios de 2008 un informe al respecto, que constituye un primer paso hacia la consecución de este objetivo.
- 3 Agenda de ocho compromisos del PNUD (<http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/overview/>) y objetivos estratégicos del UNIFEM.
- 4 William G. O'Neill, Informe sobre las cuestiones de género y la reforma policial después del conflicto, PNUD/DPCR, UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres), Política/Mejores prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Naciones Unidas, enero de 2007. Existen notas de campo detalladas sobre la reforma policial sensible al género en los tres países (Liberia, Sierra Leona y Kosovo). Se trata de mimeografías inéditas publicadas a petición del Equipo de Paz y de Seguridad de ONU Mujeres de Nueva York. Las notas abarcan el periodo 2006-2007.
- 5 Por ejemplo, el programa conjunto del PNUD/UNIFEM y de la Policía de la República de Rwanda: 'Mejorar la protección contra la violencia de género'
- 6 Nota: Los vínculos entre policía y población penitenciaria es un tema aparte que requiere ser tratado en profundidad. Este documento no aborda el tema de la reforma penitenciaria para reclusos, ni para reclusas.
- 7 Para obtener más información sobre la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en los esfuerzos de recuperación y reconstrucción después del conflicto, véase CEDAW and Security Council Resolution 1325: A Quick Guide, Nueva York: UNIFEM, 2006.
- 8 En diciembre de 2005, la ley tipificó como delito la violación en grupo (para el que no se admite la libertad bajo fianza), la violación conyugal y la violación de menores.
- 9 El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2001 del Banco Mundial se basa en una investigación participativa llevada a cabo entre 1999 y 2000 en 23 países. Según este informe, muchas de las personas pobres de los países en desarrollo consideran que la policía es la institución pública más corrupta y abusiva, especialmente con las mujeres pobres (Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera Kaul Shah y Patti Petesch, Voices of the Poor: Crying Out for Change, Nueva York: Oxford University Press, 2000).
- 10 Véase el modelo de protocolo para luchar contra la violencia de género, disponible en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Report of the ECLAC-CDCC/CIDA Gender Equality Programme Regional Conference on Gender-Based Violence and the Administration of Justice, Puerto España, Trinidad y Tobago, 3-5 de febrero de 2003. Disponible en línea: [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/12533/P12533.xml&xml=/portofspain/tpl-i/pgf.xml&base=/portofspain/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/12533/P12533.xml&xml=/portofspain/tpl-i/pgf.xml&base=/portofspain/tpl/top-bottom.xsl)<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/12533/lcarg744.pdf>.
- 11 Será preciso profundizar en el seguimiento y la evaluación para conocer el verdadero impacto de las comisarías de mujeres y seguir aprendiendo sobre la forma de mejorarlas. El PNUD apoya los esfuerzos desplegados por los socios nacionales en este sentido, entre ellos, la Policía Nacional de Nicaragua.
- 12 Letitia Anderson, GBV Offices: A sign of progress in UNIFEM partnership with Rwandan police, Nueva York: UNIFEM, 18 de abril de 2007, disponible en línea en: [http://www.unifem.org/gender\\_issues/voices\\_from\\_the\\_field/story.php?StoryID=588](http://www.unifem.org/gender_issues/voices_from_the_field/story.php?StoryID=588).
- 13 Los datos de referencia están disponibles en el UNIFEM, previa solicitud.
- 14 Sandra Grey, Manon Tremblay, Drude Dahlerup, Sarah Childs y Mona Lee Krook, Do Women Represent Women? Rethinking the "Critical Mass" Debate, Politics and Gender 2, n.º 4, 2006: 491-530.
- 15 ONU Mujeres (2011), El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia, disponible en: <http://progress.unwomen.org/>.





Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres