



MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS POLICIALES PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES



PRESENTACIÓN



Una de las principales características de las sociedades abiertas, tolerantes y democráticas es el rechazo a la violencia en sus más variadas manifestaciones. La protección y atención a los sectores sociales más vulnerables, constituye un principio fundamental de nuestra escala de valores basada en el respeto al individuo y en la Defensa de los Derechos Humanos.

La identificación con estos principios insoslayables ha llevado al Gobierno de España a impulsar una serie de propuestas y medidas de gran trascendencia con la finalidad de promover la protección de un sector particularmente vulnerable, como es el de aquellas mujeres que deben hacer frente a situaciones de violencia generadas contra ellas. Si bien es cierto que a lo largo de las últimas décadas se ha avanzado de forma muy significativa en la igualdad de género, sin embargo, resulta preciso reconocer que perviven muchas situaciones de desigualdad entre las cuales la violencia ejercida contra las mujeres resulta la más dramática y visible.

Frente a este fenómeno, la sociedad española ha ido avanzando de forma paralela en tres frentes. Las reformas legales han contribuido a incrementar los niveles de protección jurídica, a través de una legislación reforzada y de la creación de una estructura judicial acorde con la problemática planteada. En segundo lugar, se ha producido un incremento significativo de la crítica social frente a este fenómeno, lo que se ha traducido en un incremento de la sensibilidad de la ciudadanía respecto a esta temática.

Por último, aunque no menos importante, desde el Ministerio del Interior, y a través de los Cuerpos de la Seguridad, se ha incidido con particular firmeza en ofrecer una respuesta eficaz, resuelta y contundente a esta lacra que, sin duda, se erige como uno de los principales problemas de seguridad para un amplio sector de población en nuestro país.



Los esfuerzos concretos realizados en España y en la Unión Europea, como resultado de la Presidencia española, evidencian un compromiso indiscutible con la necesidad de hacer frente a un problema que merece una particular atención y que provoca una manifiesta alarma social. Su priorización desde el Ministerio del Interior se ha traducido en el diseño de una específica estrategia cuyos ejemplos más evidentes son el **Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género** (Sistema VdG) y el **Manual de Buenas Prácticas Policiales en la lucha contra la Violencia de Género**, en el ámbito de España.



El **Sistema VdG** conforma una iniciativa pionera a nivel mundial, y un modelo por el que se han interesado numerosos países de nuestro entorno. Su principal característica es que constituye una plataforma informática diseñada y desarrollada por el GESI (Gabinete de Estudios de Seguridad Interior) para favorecer el seguimiento y coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones competentes en materia

de Violencia de Género. Esta aplicación facilita un control permanente de la situación en la que se encuentran las víctimas de violencia género, con el fin facilitarles protección y asistencia y evitar una nueva agresión. Dicha iniciativa busca conocer la situación real en la que viven las víctimas de violencia de género, para así poder evitar nuevas agresiones a través del seguimiento y la protección. De forma paralela, otorga a la mujer agredida una mayor sensación de seguridad y protección. El Sistema es un servicio orientado a la víctima, en el que se crea una cultura de gestión del conocimiento con fines preventivos, con el único objetivo de proteger de forma integral a la mujer frente al agresor.

Continuando esta línea de actuación –y en estrecha colaboración con todos los actores que intervienen frente a este fenómeno– se elaboró también un **Manual de Buenas Prácticas**, con la finalidad de compartir, difundir y aplicar buenas prácticas policiales en materia de prevención e investigación de estos delitos y de protección de las mujeres. Con ello se buscaba facilitar una respuesta conjunta, homogénea y coordinada por parte de las unidades policiales. Su alcance es muy amplio y constituye una muestra de la necesaria coordinación organizativa y de esfuerzos.



La Presidencia española de la Unión ofreció la oportunidad a nuestro país de proyectar los esfuerzos y las prácticas aplicadas en esta materia al resto de los países de la Unión. La experiencia acumulada a lo largo de los últimos años, permitió mostrar al resto de los Estados la labor innovadora desarrollada hasta el momento y la necesidad de continuar trabajando en el ámbito de la Unión, en favor de políticas y propuestas activas que pudieran facilitar el intercambio y la difusión de prácticas policiales concretas para combatir la violencia contra las mujeres.

El resultado fue la elaboración del **Manual de la Unión Europea de Buenas Prácticas Policiales para combatir la violencia contra las Mujeres**. Su objetivo es erigirse en un marco de referencia para aquellas fuerzas de seguridad que hacen frente a esta problemática desde un enfoque estructural, incidiendo en la respuesta activa, la prevención y la protección, a través del intercambio de conocimiento, información y experiencias entre los distintos Estados miembro.

Además, con la finalidad de establecer y consolidar una orientación política de largo alcance en el ámbito de la UE, sobre la base de unos principios ampliamente compartidos, se aprobaron las **Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre la mejora de la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y de la atención a las Víctimas de esa Violencia en el Marco de la Actividad Policial**. Su contenido refleja la demanda de seguir trabajando en esta materia con la finalidad de generar un mayor conocimiento sobre el fenómeno, así como para incrementar la colaboración entre los Estados en los ámbitos policial y judicial.



La continuación en el futuro de las políticas propuestas a través de estas iniciativas, sentarán las bases que permitirán avanzar hacia la supresión de una lacra que no puede tener cabida en las sociedades abiertas, plurales y democráticas de la Europa del Siglo XXI.

José A. Rodríguez
Director del **GESI**

[Documentos JAI sobre **violencia de género** aprobados bajo la Presidencia Española de la Unión]

1

Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la prevención de la violencia contra las mujeres y de la atención a las víctimas de esa violencia en el marco de la actividad policial

2

Manual de la Unión Europea de Buenas Prácticas Policiales para combatir la violencia contra las mujeres

CONCLUSIONES DEL CONSEJO SOBRE LA MEJORA DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE ESA VIOLENCIA EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS,

CONSIDERANDO LO SIGUIENTE:

- La igualdad entre hombres y mujeres es un derecho fundamental y un valor común de la UE, consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales.
- Una de las barreras que se oponen al pleno disfrute de ese derecho es la violencia ejercida contra las mujeres, que viola los derechos humanos y constituye un obstáculo fundamental para la consecución de la igualdad y el progreso.
- La violencia contra las mujeres sigue constituyendo, aún hoy y en nuestras sociedades, un fenómeno delictivo extendido y en buena medida oculto, en especial en el ámbito del hogar en el que las mujeres que han sido agredidas por su pareja o por su ex pareja tratan en muchos casos de ocultar ese hecho a su familia, a sus amigos o a las autoridades.
- Desde 1997 la Comisión Europea –a través de la iniciativa Daphne y del Programa Daphne– ha venido suministrando financiación a ONG y a autoridades locales para la realización de actividades de base encaminadas a combatir la violencia ejercida contra las mujeres, contra los jóvenes y contra los niños.
- El 8 de diciembre de 2008 el Consejo adoptó las Directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y la lucha contra todas las formas de discriminación contra ellas, señalando con ello la clara voluntad política de la UE de tratar la cuestión de los derechos de la mujer en sus relaciones exteriores como una prioridad.
- La sociedad civil, y en especial las ONG, las asociaciones de mujeres y, en su caso, otras organizaciones de voluntarios de carácter público o privado que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer desempeñan un papel importante dentro del esfuerzo por combatir todas las formas de violencia ejercidas contra las mujeres. Por consiguiente, se considera oportuno mantener una estrecha cooperación entre los servicios policiales y la sociedad civil en esta materia.

- Como señaló la Comisión Europea en su Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 ¹, las mujeres son las principales víctimas de la violencia de género, que constituye una violación del derecho fundamental a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la dignidad y a la integridad física y emocional. No se puede tolerar o excusar la violación de estos derechos. La prevención, fomentada por las instituciones, es fundamental, y requiere educación y conocimientos, la creación de redes de contacto y de asociaciones y el intercambio de buenas prácticas.
- El Consejo Europeo de primavera de 2006 declaró que las políticas de igualdad entre hombres y mujeres son de vital importancia para el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad. En vista de ello, adoptó el Pacto Europeo por la Igualdad de Género.
- En sus conclusiones sobre los hombres y la igualdad de género, de noviembre de 2006 ², el Consejo reconoció que son los hombres quienes cometen la inmensa mayoría de los actos violentos basados en el género, e instó a los Estados miembros y a la Comisión a que combinaran las medidas sancionadoras contra los autores de actos violentos con medidas preventivas, y a que establecieran programas específicos tanto para las víctimas como para los infractores, sobre todo tratándose de la violencia doméstica.
- El Marco de Acción de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra las mujeres (2008-2015) menciona como uno de sus objetivos principales la aprobación y ejecución de planes de acción nacionales multisectoriales que hagan hincapié en la prevención y que estén dotados de recursos suficientes. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de 8 de septiembre de 2000, señalaba ya como número 3 de sus objetivos principales el de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
- La movilidad, así como el número de matrimonios y de otros tipos de relación o de cohabitación de personas de distintas nacionalidades, constituyen características definitorias de la sociedad de la Unión Europea. Estos factores llevan a un aumento del número de personas que se convierten en víctimas en un Estado distinto del de su origen. En este contexto, no debe olvidarse que, siempre que cumplan determinadas condiciones, los familiares de los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el Estado miembro de acogida en caso de divorcio, cuando lo justifican circunstancias especialmente difíciles, por ejemplo haber sido víctima de violencia doméstica.
- Debe dedicarse atención a las prácticas tradicionales violentas, que incluyen la mutilación genital femenina y la violencia ejercida alegando cuestiones de honor, así como a los matrimonios por la fuerza y a la represión ejercida en nombre de un supuesto honor.
- Como se observó en el Programa de Estocolmo –Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, adoptado por el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, las personas más vulnerables o que se hallen en situaciones particularmente expuestas, como las mujeres que son víctimas de la violencia o los niños que son testigos de esa violencia, necesitan un apoyo y una protección jurídica específicos.

¹ COM(2006) 92 final.

² Doc. 14845/06.

- En la Conferencia Internacional y el Taller sobre la violencia de género celebrados en Madrid los días 9 y 10 de febrero de 2010 se reconoció la necesidad de un manual de buenas prácticas policiales sobre cuestiones relacionadas con la violencia contra la mujer, que proporcione una referencia útil, en particular para los servicios policiales, mediante la introducción de normas eficaces para la lucha contra esta lacra.
- La Carta de la Mujer adoptada por la Comisión el 5 de marzo de 2010 tiene el objetivo de promover la dignidad, la integridad y el fin de la violencia sexista por medio de un marco político completo,
- Las Conclusiones del Consejo "Erradicación de la violencia hacia las mujeres en la Unión Europea" adoptadas por el Consejo del 8 de marzo de 2010, que abre el camino a otras medidas para luchar eficazmente contra la violencia ejercida contra las mujeres, como el número de teléfono europeo para las víctimas de dicha violencia.

MANIFIESTAN :

Su empeño en la lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres, que abarcan, por tanto, no sólo los delitos contra la vida, la integridad física y la libertad, sino también las coerciones, amenazas y atentados contra la integridad moral.

ANIMAN :

A que se afronte el problema de la violencia contra la mujer con una perspectiva general. Ésta debería abarcar el estudio de las causas y las consecuencias de tales delitos, el intercambio de información y de buenas prácticas, la prevención, la detección, la investigación y enjuiciamiento, las medidas punitivas, la protección de las víctimas, incluida la justicia gratuita, y la reparación de los daños sufridos.

RECONOCEN :

Que la violencia contra la mujer es un fenómeno en el que interactúan factores de diversa índole, y que la eficacia de su tratamiento y su prevención dependen en gran medida de la adecuada coordinación entre interlocutores pertinentes, como las ONG y los servicios públicos responsables de la respuesta que deberá ofrecer el Estado, en particular a través de los órganos judiciales y los servicios policiales y de protección social.

REAFIRMAN :

En consonancia con las Conclusiones del Consejo de 23 de octubre de 2009 sobre una Estrategia de la Unión Europea para garantizar un mayor apoyo a las personas víctimas de un delito en la Unión Europea **3**, la necesidad de seguir trabajando con el fin de impedir la victimización primaria, secundaria y reiterada. Un factor que contribuye al avance en el logro de ese objetivo es la cooperación entre los interlocutores pertinentes, como los servicios policiales, sanitarios y sociales, y con la sociedad civil.

También se destacó la necesidad de una cooperación interdisciplinar en las Conclusiones del Consejo de 8 de marzo de 2010 sobre erradicación de la violencia hacia las mujeres en la Unión Europea **4**, en las que se admite que, pese a los progresos alcanzados estos últimos años, aún hay escasez de datos pertinentes, fiables, exactos y comparables, tanto a escala nacional como de la UE, y todavía no se ha realizado estudio detallado alguno en la UE sobre la violencia contra las mujeres. Esto limita la comprensión de la amplitud real de esa violencia e impide el desarrollo de estrategias y actividades nacionales y una respuesta eficaz por parte de la UE.

POR CONSIGUIENTE, LLEGAN A LA CONCLUSIÓN

De que un estudio más detenido de los siguientes aspectos podría permitir que los Estados miembros mejoraran su respuesta ante este fenómeno y ofrecieran una protección más inmediata, adecuada y eficaz a las víctimas:

- Poner a disposición de las víctimas y de quienes pueden ser víctimas, de acuerdo con los marcos legales nacionales, mecanismos de denuncia flexibles y seguros que garanticen la confidencialidad.
- Aplicar protocolos operativos de actuación policial para hacer frente a la violencia contra la mujer y tratar a las víctimas de la violencia, y utilizar esos protocolos, junto con otras medidas, para evaluar la situación y el riesgo.
- Elaborar instrumentos que permitan integrar y coordinar con eficacia la totalidad de los recursos operativos y de ayuda disponibles para prevenir los actos de violencia contra la mujer.
- Reforzar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros a través del intercambio de información sobre los casos transfronterizos de violencia contra la mujer y sobre las víctimas de esa violencia, respetando plenamente las disposiciones nacionales y de la UE en materia de protección de datos.

³ Doc. 12944/09.

⁴ Doc. 6585/10.

INVITAN A LOS ESTADOS MIEMBROS A QUE:

- ✓ Tengan presentes, en sus modelos de actuación policial, las prácticas idóneas de lucha contra la violencia ejercida contra la mujer sugeridas en el Manual (doc. 7488/2/10 REV 2 ENFOPOL 60).
- ✓ Estudien la posibilidad de crear una red de puntos de contacto nacionales para el desarrollo de la cooperación internacional entre los servicios policiales competentes en la materia, así como para el intercambio de información y de buenas prácticas.
- ✓ Mejoren sus capacidades para combatir la violencia contra la mujer y prestar apoyo y protección a las víctimas, así como sus mecanismos para facilitar la interacción y el intercambio rápido de información entre las autoridades competentes, garantizando así una respuesta global.
- ✓ Sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse con arreglo al principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, refuercen la colaboración entre sus órganos judiciales, el ministerio fiscal, los servicios policiales y otros actores pertinentes, como las ONG, a efectos del intercambio de información y de buenas prácticas relacionadas con la violencia contra la mujer, con medidas preventivas y con la protección de las víctimas.
- ✓ Propicien la formación especializada del personal de policía que trabaja con las víctimas de esta lacra, en estrecha cooperación con la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

INVITAN A LA COMISIÓN EUROPEA A QUE:

- ✓ Estudie la inclusión, dentro de las prioridades de los programas de financiación en materia de "Prevención y Lucha contra la Delincuencia", del respaldo a la elaboración de mecanismos globales de asistencia a las víctimas de la violencia sexista, así como del fomento del intercambio de información entre los servicios policiales competentes de los Estados miembros.

Índice¹

1. Introducción
2. Objetivos
3. Establecimiento y organización de los servicios de policía especializados en el ámbito de la violencia contra las mujeres
4. Actividades de prevención
5. Medidas sociales
6. Medidas de protección de las víctimas
7. Cooperación internacional
8. Conclusiones

¹ Las contribuciones de los Estados miembros en lo referente a las buenas prácticas policiales se recogerán en un anexo del presente manual (aún por publicar).

Definiciones

A los efectos del presente Manual, por "**violencia contra la mujer**"²⁻³ se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada." Sin embargo, se reconoce que los Estados miembros pueden utilizar definiciones alternativas con arreglo a sus requisitos nacionales.

Por "**buena práctica policial en el ámbito de la violencia contra las mujeres**" se entiende cualquier actividad o grupo de actuaciones policiales integradas en una estrategia o un plan de acción global que, de conformidad con los principios de eficiencia, calidad y excelencia en el servicio, estén destinadas a prevenir el comportamiento violento contra las mujeres y a coordinar las medidas de protección y de bienestar necesarias para impedir que la víctima sufra otros ataques.

En el presente manual, los **servicios de policía** son las unidades de fuerzas u organismos de policía responsables de la protección o de hacer cumplir la ley, independientemente de la naturaleza o rango de dichas instituciones.

² Declaración de la ONU sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada por la Asamblea General en la Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993. Esta definición se mantiene en la esfera de la definición que aparece en la recomendación n.º 2002 (5) sobre la protección de las mujeres contra la violencia, adoptada por el Consejo de Europa (Comité de Ministros) el 30 de abril de 2002, y de los trabajos que está llevando a cabo el Comité Ad hoc sobre "violencia contra la mujer" (CAHVIO), encargado de redactar el borrador del primer convenio europeo sobre dicho tema.

³ Al tiempo que se insiste especialmente en las violaciones relacionadas con ataques violentos contra las mujeres, también debería tenerse en cuenta la situación de otras categorías de víctimas. Sin embargo, al organizar un sistema de protección y apoyo de las mujeres víctimas de violencia, debería señalarse que, en caso necesario, también habría que utilizarlo para otras categorías de víctimas de violencia.

La violencia contra las mujeres es un fenómeno altamente complejo de alcance global que amenaza las vidas y los derechos de las mujeres en todo el mundo. Sus características específicas la hacen diferente de cualquier otra clase de violencia entre personas, puesto que radica en las desiguales relaciones de base histórica entre hombres y mujeres. Esta desigualdad se ve confirmada a su vez por quienes ejercen la violencia contra mujeres. Por lo tanto, es importante elaborar y aplicar medidas generales que aborden las causas de esta desigualdad y den respuestas a la víctima en términos de prevención y protección en relación con el infractor.

En el programa de Estocolmo, adoptado en diciembre de 2009 por el Consejo Europeo, se afirma que una de las prioridades políticas de la Unión para los próximos años consistirá en centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos, asegurando el respeto a las libertades fundamentales y a la integridad. Se tendrá una consideración especial con las personas vulnerables, puesto que la UE y sus Estados miembros deben facilitarles un entorno seguro, y ello se aplica a las mujeres víctimas de la violencia porque "todas las formas de discriminación son inaceptables".

La resolución 58/147 sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar, adoptada por la Asamblea General de la ONU, indica que la violencia en el hogar se produce en el ámbito privado, generalmente entre personas relacionadas por vínculos de sangre o de intimidad (lazos afectivos) y que se trata de una de las formas más comunes y menos visibles de este tipo de violencia, aunque con consecuencias que pueden plantear un riesgo para la seguridad, la salud, la vida o el bienestar. Esto es por lo que los Estados deben adoptar las medidas legales y penales necesarias para proteger a las víctimas y prevenir la violencia.

En muchos Estados miembros de la UE, las autoridades ya han puesto en marcha programas importantes orientados específicamente a combatir la violencia contra las mujeres, adoptando leyes acordes a sus políticas nacionales, introduciendo programas de prevención, rehabilitación y reeducación y tomando medidas legales, políticas y sociales para proteger a las mujeres víctimas de actos de violencia.

La mejor manera de obtener resultados eficaces en la lucha de cada país contra este flagelo, así como una respuesta efectiva y común en toda la Unión Europea, sería que los Estados miembros se comprometiesen a combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y a llevar a cabo acciones coordinadas en cuanto a recursos, procedimientos y mejores prácticas aplicadas por los distintos servicios policiales.

Como destacó la Comisión Europea en su Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010⁸, las mujeres son las principales víctimas de la violencia, y ello constituye una violación de los derechos fundamentales a la vida, a la protección, a la libertad, a la dignidad y a la integridad física y emocional.

⁸ COM (2006) 92 final.

La prevención por las instituciones es fundamental y requiere educación y conocimientos, la creación de redes de contacto y de asociaciones, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

El Consejo de Ministros reconoció en noviembre de 2006⁹ que la mayoría de los actos de violencia de género son cometidos por hombres, e instó a los Estados miembros y a la Comisión Europea que combinaran las medidas sancionadoras y las preventivas y a que establecieran programas específicos para las víctimas y los infractores, sobre todo en casos de violencia doméstica.

El Programa Daphne II promueve la innovación y la posibilidad de compartir experiencias entre países en los ámbitos de la prevención y la lucha contra la violencia. Se anima a los Estados miembros a que elijan con cuidado sus ámbitos de actuación y opten por realizar proyectos que pueden demostrar la experiencia antes señalada, y a que propaguen ideas innovadoras en el marco de un acercamiento interdisciplinario. Así pues, en combinación con otras medidas, el Consejo ha anunciado que la UE facilitará ayuda práctica y promoverá buenas prácticas para evitar la violencia y la discriminación y proteger de ellas a los grupos vulnerables, incluidas las mujeres víctimas de violencia.

El presente “Manual de la Unión Europea de buenas prácticas policiales en materia de violencia dirigida a las mujeres” está concebido como marco de referencia para los servicios policiales que combaten este flagelo desde una perspectiva global, promoviendo el intercambio de información, conocimiento y experiencias entre los distintos Estados miembros.

2

OBJETIVOS

El presente Manual es el resultado del trabajo común basado en el intercambio de experiencias y conocimiento entre profesionales y expertos que trabajan en los servicios policiales de varios Estados miembros en los ámbitos de la prevención, la protección y la lucha contra la violencia dirigida a las mujeres.

Está concebido como marco de referencia para la actuación policial, con los objetivos siguientes:

- a.** Compartir, difundir y aplicar experiencias y buenas prácticas policiales en materia de prevención e investigación de estos delitos y de protección de las mujeres, facilitando una respuesta conjunta, homogénea y coordinada por parte de las distintas unidades policiales en los Estados miembros.
- b.** Asegurar la eficacia, calidad y excelencia de la actuación de los servicios policiales encargados de la supervisión, la ayuda y la protección de las víctimas.

⁹ 14845/06

- c. Optimizar los recursos policiales necesarios para prevenir, investigar y erradicar la violencia dirigida a las mujeres y para proteger a las mujeres víctimas y a los menores que viven bajo su protección y cuidado.
- d. Ayudar dondequiera que haya una necesidad de desarrollar y aplicar procedimientos y herramientas innovadores para estimar y prever el nivel de riesgo de violencia adicional al que se enfrentan las víctimas, que puedan contribuir al establecimiento de medidas de protección adecuadas.
- e. Consolidar y promover la colaboración y la cooperación entre los distintos actores (el sistema judicial, las unidades policiales, los servicios sanitarios y sociales y la sociedad civil), estableciendo sistemas de intercambio de información flexibles y efectivos.
- f. Promover la formación, la capacitación y la especialización de los profesionales de la policía que trabajan con mujeres víctimas de violencia.

3

CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS POLICIALES ESPECIALIZADOS EN EL ÁMBITO DE LA VIOLENCIA DIRIGIDA A LAS MUJERES

3.1 Creación de servicios policiales encargados de luchar contra la violencia dirigida a las mujeres

Es deseable que en los cuerpos u organismos policiales de los Estados miembros existan ya o se creen unidades y servicios policiales especializados en prevenir e investigar los delitos relacionados con la violencia dirigida a las mujeres y en proteger a las mujeres víctimas de dicha violencia.

Dichas unidades especializadas –que actuarán en estrecha colaboración con las otras unidades policiales y con los servicios sociales y de asistencia, tanto públicos como privados– constituirán una red que abarque todo el territorio de cada país.

Es recomendable que la estructura de los distintos cuerpos de policía de los Estados miembros aliente a las unidades y servicios encargados de la violencia dirigida a las mujeres sea lo más eficiente posible. Para conseguirlo, dicha estructura deberá permitir que los servicios policiales siguientes trabajen de forma integrada y coordinada:

- Unidades especializadas encargadas de tramitar denuncias, de llevar a cabo investigación, evaluación de los niveles de riesgo y colaboración con otros profesionales (psicólogos, personal sanitario, servicios sociales, etc.), así como del seguimiento específico de casos de violencia dirigida a las mujeres, que faciliten ayuda y coordinación a otras unidades policiales.
- Unidades encargadas de la prevención de la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad pública en general, competentes, entre otras cosas, para la ejecución de medidas de protección de las mujeres víctimas.

A fin de asegurar y promover la colaboración y la coordinación entre todos los actores implicados, se integrará a los servicios policiales especializados en la red compuesta de todas las instituciones implicadas en la lucha contra la violencia dirigida a las mujeres.

Es recomendable asegurar unos flujos de información adecuados entre dichos actores.

Es importante obtener una respuesta policial homogénea, independientemente del tiempo y del lugar, y acorde con las necesidades de protección de la víctima en cada situación.

Las autoridades de los Estados miembros se esforzarán por:

- ▶ Facilitar a las víctimas la respuesta policial más rápida y eficaz en situaciones de riesgo.
- ▶ Facilitar una respuesta policial con el mayor grado de sensibilidad, calidad y eficiencia en relación con el cuidado y la protección de las víctimas y evitar las actuaciones que representen un incremento de la victimización, evitando en concreto la duplicación o repetición de las intervenciones.
- ▶ Facilitar a las víctimas una información clara y accesible sobre sus derechos legales y las vías de recurso disponibles.
- ▶ Animar a las víctimas y los testigos a que denuncien estos delitos a las autoridades y a que contribuyan a su investigación y enjuiciamiento.
- ▶ Facilitar el intercambio de información pertinente para la protección de víctimas entre los organismos represivos y los órganos judiciales.
- ▶ Asegurar la coordinación y la colaboración policiales utilizando recursos públicos y no gubernamentales para la asistencia jurídica, social y psicológica a las víctimas.

3.2 Perfil profesional de las unidades policiales especializadas

En la selección del personal policial que vaya a trabajar de forma directa y continua con este tipo de víctimas, deberán tenerse en cuenta determinadas actitudes y aptitudes personales, psicológicas y profesionales para tratar estas situaciones.

Es recomendable que esos funcionarios dispongan de capacidades sociales y comunicativas y de capacidad de escucha, de un alto nivel de empatía y de una habilidad especial para manejar emociones.

3.3 Formación de personal policial

Los Estados miembros velarán por que todos los funcionarios policiales reciban una formación completa y suficiente en la materia, creando y llevando a la práctica planes de formación específicos que les transmitan conocimientos jurídicos especializados y que fijen normas de conducta profesional y procedimientos de intervención policial.

Siempre que sea posible, y de acuerdo con las estructuras y los requisitos nacionales, se establecerá una distinción entre dos tipos de formación: formación especializada para el personal policial que esté implicado directamente en la lucha y la prevención de la violencia dirigida a las mujeres, y una formación más general orientada a las unidades encargadas de la prevención de la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad pública en general.

3.4 Normas que deberán cumplir los espacios utilizados por la policía al tratar con mujeres víctimas de actos de violencia

Deberá tenerse en cuenta todo el conocimiento acumulado (basado en consideraciones criminológicas y de habitabilidad) en relación con el diseño de espacios físicos en las comisarías en que se acoge y asiste a las mujeres víctimas de violencia y a los testigos, con objeto de evitar la posible victimización secundaria.

Las salas de espera, los lugares para el registro de denuncias y para cualquier otro tipo de intervención o de actuación policial deberán en lo posible distinguirse y adaptarse a las necesidades particulares de cada situación, con objeto de intentar garantizar en todo momento la confidencialidad y permitir la separación completa de la víctima y el agresor. Además, deben preverse lugares especialmente diseñados para los menores acompañantes.

Cuando se den circunstancias específicas en que sea preciso trasladar a las víctimas, deberá hacerse utilizando vehículos adecuados a tal fin y es preciso adoptar las disposiciones apropiadas para el traslado de los menores acompañantes.

4

MEDIDAS PREVENTIVAS

La prevención es una de las claves para combatir la violencia contra las mujeres. Un instrumento necesario es la promoción de la igualdad entre los sexos mediante campañas de sensibilización para los jóvenes y para la población en general.

Para lograr este objetivo, los servicios de policía deben colaborar estrechamente con todas las instituciones, principalmente los organismos con competencias en educación y bienestar social, en lo que se refiere a campañas generales y actividades específicas de sensibilización y formación para los jóvenes.

Sería deseable que las unidades policiales aplicaran medidas preventivas para la detección rápida de casos de violencia contra las mujeres, con el objetivo de reducir y evitar la repetición de actos violentos y reducir al mínimo sus consecuencias.

Los servicios de policía deben identificar las causas de la violencia contra las mujeres y determinar los factores de vulnerabilidad que puedan tener un impacto sobre la seguridad y la calidad de vida de las víctimas y los menores que vivan en este contexto de violencia.

Tras detectar un caso de violencia, los servicios de policía deben intervenir inmediatamente para reducir al mínimo los daños para las mujeres, los menores, u otras personas que dependan de ellas.

Sería necesario asimismo tener en cuenta las circunstancias de las mujeres que se encuentren en circunstancias especialmente vulnerables.

Por último, como medida preventiva, es aconsejable impulsar la lucha contra la trata de seres humanos destinada a la explotación sexual o laboral.

4.1 Prevención entre los jóvenes

Resulta deseable que las unidades policiales especializadas participen y cooperen activamente en los programas de formación que se impartan en las escuelas, centrados en la sensibilización de los jóvenes en relación con la importancia de las relaciones de igualdad y en la necesidad de erradicar la violencia.

Por tanto se recomienda un seguimiento y evaluación de las actividades de formación en curso para poder proceder a ajustes cuando no se progresa adecuadamente.

4.2. Prevención entre la población inmigrante

Merecería la pena incluir en los programas de formación de las fuerzas policiales actividades destinadas a promover la prevención y la sensibilización en materia de igualdad entre los grupos de inmigrantes.

Del mismo modo, resulta aconsejable que se atienda a las víctimas y se les dé información en su lengua materna y que se tengan en cuenta sus idiosincrasias culturales.

También se recomienda que se establezcan redes de apoyo para los grupos de inmigrantes, estableciendo "mediadores culturales" (personas de esos grupos que sirven de intermediarios entre los inmigrantes y los servicios de policía).

4.3 Sistemas de vigilancia de los casos de violencia contra las mujeres

El uso de nuevas tecnologías hace posible establecer sistemas de vigilancia e información e inteligencia para los casos de violencia contra las mujeres. Estos sistemas informáticos pueden contribuir a coordinar las actividades entre las instituciones participantes para que se determine con objetividad el riesgo potencial para la víctima y para permitir la aplicación de medidas de protección policial acordes con el nivel de riesgo.

5.1 Atención a la víctima. Prestación de servicios sociales

Siempre que sea posible, es aconsejable escuchar a la víctima si ésta desea manifestar sus sentimientos, y tratar de evitar la victimización secundaria. Una entrevista sin demora y detenida con la víctima sobre los hechos y sus circunstancias mejorará las oportunidades de que la investigación y el enjuiciamiento del delito se vean coronados por el éxito.

Se recomienda que las comisarías de policía cuenten con una lista actualizada de organizaciones públicas y privadas y de servicios sociales que atiendan a las mujeres víctimas de la violencia, así como direcciones y números de teléfono de dichos servicios. Conviene asimismo centralizar el acceso a todos estos recursos a través de un único punto o teléfono.

Los funcionarios de policía que atiendan a la víctima que presenta la denuncia deben informarla de todos sus derechos y de los servicios a los que puede acudir. Deben animarla a que se ponga en contacto con los servicios sociales o de bienestar de los diversos organismos con competencias, de manera que pueda recibir información completa y detallada.

Por último, es útil para hacer frente a las dudas y cuestiones que la víctima pueda plantearse en el momento de presentar una denuncia que los funcionarios de policía le entreguen folletos que describan en detalle las acciones que puedan constituir un delito penal en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

5.2 Atención previa e información sobre asistencia jurídica a las víctimas

Se recomienda que, cuando se prevea en las disposiciones jurídicas nacionales, cualquier mujer víctima de la violencia tenga un acceso inmediato a la asistencia jurídica sin necesidad de demostrar que no cuenta con recursos económicos.

En el marco de las leyes de cada Estado y para paliar la situación de desvalimiento de la víctima, las instituciones deberán informarla y aconsejarla sobre sus derechos a asistencia jurídica especializada.

5.3 Registro de la denuncia

Los encargados de registrar la denuncia deben recabar los datos mínimos necesarios, cuando esté previsto en la legislación nacional, para definir las medidas de protección para la víctima y resolver sobre las mismas, para la identificación, y en caso necesario la privación de libertad del presunto autor y para el seguimiento policial y judicial subsiguiente del caso.

Deben definirse con claridad los datos que han de recabarse, garantizando que quienes registren las denuncias tengan suficiente experiencia y una formación adecuada para hacerlo correctamente. Para ello es muy útil registrar oficialmente el contenido mínimo de la denuncia y el informe policial utilizando cuestionarios que se hayan elaborado previamente.

Siempre que se detecte un caso de violencia contra las mujeres, la actividad policial debe dirigirse hacia la determinación de lo siguiente:

- ▶ Los factores relativos a la violencia sufrida por la víctima.
- ▶ La relación con el infractor.
- ▶ Los antecedentes y el entorno del infractor.
- ▶ Las circunstancias familiares, sociales, económicas y laborales de la víctima y el infractor.
- ▶ Si hay menores que viven en este contexto de violencia.
- ▶ Otras circunstancias que puedan afectar a la evolución del caso (presentación o retirada de denuncias, decisión de volver a vivir juntos, etc.).

Esta información contribuiría a determinar el nivel de riesgo y las medidas que deberán adoptarse en cada caso para facilitar protección.

Para reducir los efectos de la agresión en la mujer y para evitar una victimización ulterior, es preciso tomar una decisión sobre el momento ideal para registrar la denuncia de la víctima y es preciso intentar tomar declaración a los testigos lo antes posible y de una manera muy completa.

Del mismo modo, conviene proceder a la inspección de la escena del crimen lo antes posible, puesto que en muchos casos esto hará posible la detección de pruebas concluyentes de violencia por parte del presunto autor en dicha escena.

5.4 Asistencia a los menores en situaciones de riesgo

Es aconsejable facilitar el apoyo pertinente y si fuera necesario hacer extensiva la asistencia psicológica a los menores que hayan sido víctimas o testigos de situaciones violentas de este tipo. Para ello, los funcionarios de policía tratarán de enviar a estos menores lo antes posible a los agentes competentes, por ejemplo los servicios sociales o psicológicos.

Siempre que exista la menor sospecha de que un menor está en situación de riesgo o ha sido abandonado es fundamental la "acción inmediata" de los servicios policiales. Si la víctima no puede ocuparse de un menor a su cargo, la policía evaluará si hay parientes u otras personas designadas por la víctima que merezcan la suficiente confianza para asumir la custodia de estos menores, o en caso contrario enviarlos a los servicios sociales.

5.5. Manera de proceder en caso de posesión de armas de fuego

Entre las acciones urgentes de la policía para reducir el riesgo para las víctimas se incluye verificar si el presunto autor está en posesión de armas de fuego u otros instrumentos peligrosos de manera que pueda procederse a una retirada o embargo preventivos con arreglo a la legislación nacional.

En caso de que el presunto autor, debido a su situación social o profesional, esté autorizado a llevar armas, los funcionarios de policía deben informar a sus superiores del delito en que ha estado implicado, de manera que se puedan retirar las armas de fuego al infractor.

6

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS

6.1. Evaluación del riesgo

Durante el proceso de evaluación de riesgos, sería útil que los servicios policiales contaran, como se indica la sección IV, con sistemas de vigilancia que incluyeran instrumentos de gestión de la información que ayudaran a los funcionarios de policía a detectar y predecir el nivel de riesgo que presenta la víctima de sufrir nuevas agresiones.

La información en la que se basa la evaluación de riesgo no debe proceder únicamente de la declaración de la víctima. Debería completarse a partir de otras fuentes, como la inspección policial de la escena, las declaraciones de los funcionarios de policía participantes, la declaración del infractor, los testimonios de las personas implicadas o de los testigos, los informes periciales, los registros históricos del caso, etcétera.

Estos instrumentos de evaluación deben establecer, con arreglo a criterios objetivos, distintos grados de riesgo, y cada grado contará con sus medidas correspondientes.

Durante los periodos acordados, los servicios de policía, si procede, realizarán revisiones periódicas del nivel de riesgo asignado a cada víctima y, en su caso, modificarán las medidas de protección.

6.2. Vigilancia y protección de la víctima por parte de las unidades policiales

Es fundamental una gestión adecuada de la información disponible en este sentido. La información debe incorporarse adecuadamente, actualizarse de manera continua y ser fácilmente accesible a los funcionarios de policía encargados del seguimiento de las víctimas, teniendo en cuenta la legislación nacional sobre protección de datos personales.

Como se ha destacado anteriormente, la gestión de la información de manera automática puede ayudar a los funcionarios de policía a hacer un mejor seguimiento y vigilancia de cada caso de violencia contra las mujeres.

Por otra parte, cabe prestar especial atención al surgimiento de nuevas circunstancias en el entorno de la víctima, como la retirada de la denuncia, la decisión de volver a vivir con el agresor o el rechazo de las medidas de protección acordadas, puesto que pueden afectar de manera considerable al nivel de riesgo de la mujer.

6.3. Tratamiento de los infractores

Se recomienda que se realicen estudios basados en los datos disponibles para identificar las pautas de conducta de los infractores, en particular en los casos de riesgo elevado. Esto posibilitaría la coordinación de las medidas preventivas adecuadas.

Como garantía de protección de la víctima, el trabajo con los infractores debe ser de dos tipos:

- ▶ En primer lugar, es preciso informarles de las consecuencias jurídicas de su conducta violenta para disuadirlos de cometer nuevos actos de violencia.
- ▶ En segundo lugar, deben participar en programas de rehabilitación y reeducación destinados a la sensibilización y al cambio de las pautas conductuales.

Es necesario contar con la plena coordinación de todos los órganos responsables de la protección de las víctimas, principalmente los servicios policiales y penitenciarios.

Cuando un infractor esté cumpliendo una pena de prisión, los permisos temporales concedidos por el juez pueden crear un riesgo para la víctima. Por ello, es preciso establecer un sistema eficaz de procedimientos de aviso y notificación a las instituciones implicadas y quizá a la víctima.

El uso de dispositivos de localización telemáticos puede facilitar un medio eficaz de protección real de la víctima, porque tiene un efecto disuasorio claro en el infractor. La introducción de esos sistemas de vigilancia automatizados, cuando proceda y con arreglo a la legislación nacional, debe organizarse mediante procedimientos que coordinen la actuación de los funcionarios de policía y de las instituciones correspondientes.

También es deseable que todas las medidas y órdenes de protección tengan una fecha de comienzo y de fin.

Dada la gran movilidad de la población de la UE, sería muy útil para la protección de las víctimas lograr una coordinación y un intercambio efectivo de la información entre los distintos Estados miembros. La cooperación internacional, incluida la puesta en común de la información dentro del respeto a las normas de protección de datos personales, contribuiría a sumar fuerzas para aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales implicados en la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Son de gran importancia las conferencias y reuniones internacionales en las que los expertos procedentes de los servicios policiales y otros ámbitos y de las instituciones de distintos países de la UE puedan exponer y compartir sus experiencias en relación con la violencia contra las mujeres.

Se considera que las medidas recopiladas en el presente manual de mejores prácticas policiales tienen varias ventajas entre las que cabe destacar las siguientes:

8.1. En relación con las víctimas

- Introduce mejoras en los ámbitos de prevención, asistencia y protección de las víctimas.
- Coloca a las víctimas en el centro de la actividad policial destinada a combatir la violencia contra las mujeres.
- Reduce el nivel de vulnerabilidad gracias al continuo intercambio de información entre las víctimas y los servicios policiales.
- Establece directrices específicas para cada situación que implica más respuestas con éxito y positivas en cada fase, lo que permite que todas las víctimas reciban una atención profesional adecuada.

8.2. En relación con la actuación policial

- Propone metodologías de trabajo que impulsan y mejoran la actuación policial en los casos de violencia contra las mujeres y fomenta una formación especializada de los funcionarios de policía en este ámbito.
- Optimiza el uso de los recursos humanos y materiales.
- Establece mecanismos de coordinación con otras instituciones, generando un planteamiento multidisciplinar.

8.3. En relación con las administraciones públicas

El presente manual puede servir de modelo para otras instituciones o administraciones públicas.

Por último, como se destaca la declaración del Parlamento Europeo sobre la campaña "Di NO a la violencia contra las mujeres" de 22 de abril del 2009, "la violencia contra las mujeres y las niñas es un problema universal de proporciones pandémicas." Nos corresponde hacerle frente y en última instancia resolverlo, promoviendo mecanismos de acción como el presente "Manual de buenas prácticas policiales".