

# ciencia policial

Revista técnica del Cuerpo Nacional de Policía



150



ÁREA DE  
PUBLICACIONES  
POLICÍA NACIONAL

constituc4ón



# ciencia policial

Revista técnica del Cuerpo Nacional de Policía



# 150

## Consejo de Redacción

### EDITA:

Dirección General de la Policía  
Subdirección General de Gabinete Técnico  
Área de Publicaciones  
Dirección, redacción y administración:  
C/ Rafael Calvo, 33 - 28071 MADRID  
Teléfono: 914 351 720

### SUSCRIPCIÓN ANUAL:

Funcionarios en activo del CNP	19,11 €
Funcionarios jubilados, en segunda actividad y alumnos del CNP	15,47 €
Resto de suscriptores	22,30 €
Número suelto	4,10 €

Depósito Legal: M-39.360-1987  
ISSN: 1886-5577 / ISSN en línea: 2254-0326  
NIPO: 126-15-002-6 / NIPO en línea: 126-15-001-0

Imprime y distribuye: EDITORIAL TECNOLOGÍA GRÁFICA, S.L.

Catálogo General de Publicaciones Oficiales  
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es/>

SEPTIEMBRE / OCTUBRE  
2018

### Director:

Mario Hernández Lores

### Jefa de Redacción:

María Jesús Llorente

### Maquetación y diseño gráfico:

F. J. B.

### Documentación:

M. S. Luque  
Marisol Ruiz

### Consejo de Redacción:

Director adjunto operativo, subdirector general de Recursos Humanos y Formación, subdirector general de Logística e innovación, subdirector general del Gabinete Técnico, jefe de la División de Cooperación Internacional, comisario general de Información, comisaría general de Policía Judicial, comisario general de Seguridad Ciudadana, comisario general de Extranjería y Fronteras, comisario general de Policía Científica, jefe de la División de Personal, jefe de la División de Formación y Perfeccionamiento, jefe de la División Económica y Técnica, jefe de la División de Documentación.

*Ciencia Policial* no se responsabiliza del contenido de los textos firmados, que reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Prohibida la reproducción total o parcial de textos sin autorización escrita del Área de Publicaciones de la Subdirección General del Gabinete Técnico del Cuerpo Nacional de Policía.

En este número de la revista Ciencia Policial se presentan cinco artículos propuestos por nuestros colaboradores. Con unas temáticas tan amplias que van desde la exposición de las pautas de actuación psicológicas para ayudar a aliviar el sufrimiento a las víctimas en casos de desapariciones, se hace un repaso a la salud mental de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, un estudio exhaustivo de los delitos de odio en relación al colectivo LGTB, la importancia del pensamiento estratégico en la toma de decisiones y la gestión del riesgo en los operativos policiales, al objeto de disminuir al máximo las víctimas y los daños colaterales, todo ello intentando que sea interesante y atractivo para el lector.

El primer artículo de este número se titula ***Intervención psicológica en desapariciones, pautas básicas de actuación policial***, está escrito por Ana Isabel Álvarez Aparicio, una psicóloga forense, especialista en Investigación Criminal y experta en Crisis, Urgencias, Emergencias y Catástrofes, que, una vez más, colabora en la revista, al objeto de sugerir unas pautas de actuaciones policiales en el caso de desapariciones, desde un punto de vista psicológico, que permitan ayudar a paliar el sufrimiento de las personas afectadas por una desaparición, no centrándose únicamente en la resolución del caso, sino también en el apoyo a las víctimas que lo sufren.

El siguiente capítulo, titulado ***Salud mental en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado***, escrito por Carmen Caballero Peláez y por Sergio Sánchez Reales, ambos facultativos especialistas en el área de Psicología Clínica, tratan el tema de los problemas de la salud mental en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y alguna de sus posibles causas, como puede ser una elevada exposición al estrés laboral y a eventos traumáticos dentro de su práctica profesional habitual. Señala, como factores que favorecen la aparición de estrés en el trabajo policial, la exposición continua a situaciones conflictivas y arriesgadas, y la posibilidad de uso de herramientas potencialmente dañinas, como el arma de fuego o el bastón policial. También advierte cómo el agente policial puede estar expuesto a multiplicidad de riesgos laborales propios, derivados de las condiciones específicas de su puesto, como pueden ser: turnos de trabajo rotatorios, turno nocturno, sobrecarga de trabajo, condiciones ambientales, dificultad en la conciliación familiar, etcétera.

El tercer trabajo es de Aarón Arruñada Prieto, subinspector de Policía Nacional, titulado ***Policía Nacional y los delitos de odio derivados de la diferencia afectiva y sexual: Especial referencia a la víctima***. Analiza aquellos instrumentos legales con los que cuenta la Policía Nacional para proteger los derechos del colectivo LGTB, así como para prestar la asistencia adecuada a sus víctimas. Hace una aproximación a la realidad social actual de estas personas y de cómo es su relación con la Policía Nacional, dentro de su marco competencial. El presente trabajo parte de la hipótesis del escaso número de delitos de odio contra el colectivo LGTB denunciados en dependencias policiales y, por lo tanto, conocidos por la Administración. Enumera las demandas de este colectivo a la Policía Nacional, en cuanto a su atención como víctimas; en otro de sus apartados trata el tema del concepto de igualdad desde una

presentación

perspectiva legal y concluye diciendo que el conocimiento de la realidad social permite una mayor eficacia de los servicios policiales y mejora la confianza de la ciudadanía en ellos.

El texto escrito por Mónica Gutiérrez González, inspectora jefa del Cuerpo Nacional de Policía, profesora del Departamento de Técnicas Directivas y Ciencias Sociales, del Centro de Altos Estudios Policiales, y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, trata el **Pensamiento estratégico en la Policía Nacional**, muestra su importancia en la toma de decisiones policiales, las cuales han de desenvolverse en entornos cada vez más complejos e inciertos, minimizando sus errores y posibilitando, así, servicios policiales más eficaces, eficientes y regidos por criterios de calidad y de mejora continua. Hace hincapié en la cultura de trabajo basada en la información, la inteligencia policial, la anticipación y la prevención de amenazas, y desafíos que atentan contra la seguridad ciudadana, tratando de objetivar el riesgo y el conocimiento. La gestión estratégica se plasma en el diseño del Plan estratégico, siendo este el documento que proporciona las líneas de acción que van a orientar la gestión de la organización.

El último artículo se titula **Gestión del riesgo en operativos policiales**, firmado por el inspector jefe del Cuerpo Nacional de Policía Rafael Rodríguez Ordóñez, jefe de Grupo Operativo de la U.I.P., licenciado en Derecho y diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Este estudio surge debido al apremio de las sociedades occidentales, que no aceptan que se produzcan víctimas o daños colaterales en la resolución de un conflicto. Los gobiernos y las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen que solucionarlos, de forma que haya el menor número de víctimas y daños posibles. Por ello, la gestión del riesgo facilita la labor del mando a la hora de decidir entre las distintas alternativas, evaluar las capacidades y priorizar cometidos y tareas mediante la comprensión del riesgo y del impacto de sus decisiones. Y con ello se incrementa la capacidad de cumplir con la misión encomendada, salvaguardando la integridad física, los bienes y los recursos materiales.

Y, para terminar este volumen, presentamos, una vez más, un pequeño y reciente muestrario bibliográfico a través de la sección de **Referencias**, coordinada por M.S. Luque.

Mario Hernández Lores  
Comisario jefe del Área de Publicaciones  
Director de la revista *Ciencia Policial*

Para realizar consultas sobre las **Referencias** aparecidas en esta publicación, y otras muchas que se recogen en las bases de datos del **Área de Publicaciones de la Dirección General de la Policía**, se puede acudir a:

Teléfono: 91 426 44 61  
Correo electrónico: [areapublicaciones@policia.es](mailto:areapublicaciones@policia.es)

presentación

# sumario

## summary

---

Página / Page 7

### **INTERVENCIÓN PSICOLÓGICA EN DESAPARICIONES. PAUTAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN POLICIAL**

PSYCHOLOGICAL INTERVENTION RELATED TO MISSING PEOPLE. ESSENTIAL POLICING GUIDELINES

**Ana Isabel Álvarez Aparicio**

Psicóloga en la especialidad de Clínica y en Psicología Forense y Penitenciaria, especialista en Investigación Criminal, analista Criminal y experta en Crisis, Urgencias, Emergencias y Catástrofes

---

Página / Page 27

### **SALUD MENTAL EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO: MODELO VULNERABILIDAD Y ESTRÉS**

MENTAL HEALTH IN THE POLICE FORCES: STRESS AND VULNERABILITY MODEL

**Carmen Caballero Peláez**

Facultativa especialista de área de Psicología Clínica

**Sergio Sánchez Reales**

Facultativo especialista de área de Psicología Clínica

---

# sumario

## summary

---

Página / Page 51

### **POLICÍA NACIONAL Y LOS DELITOS DE ODIO DERIVADOS DE LA DIFERENCIA AFECTIVA Y SEXUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍCTIMA**

THE NATIONAL POLICE AND THE HATE CRIMES ARISING OUT OF AFFECTIVE AND SEXUAL DIFFERENCES. SPECIAL REFERENCE TO THE VICTIM

**Aarón Arruñada Prieto**

Subinspector del Cuerpo Nacional de Policía, jefe de Subgrupo de la Brigada de Información de la Jefatura Superior de Galicia

---

Página / Page 97

### **PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN POLICÍA NACIONAL: HABILIDAD DIRECTIVA DE PRIMER ORDEN**

STRATEGIC THINKING IN THE NATIONAL POLICE: A TOP PRIORITY SKILL IN LEADERSHIP

**Mónica Gutiérrez González**

Inspectora jefa del Cuerpo Nacional de Policía, profesora del Departamento de Técnicas Directivas y Ciencias Sociales del Centro de Altos Estudios Policiales, licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, y licenciada en Ciencias Policiales por la Universidad de Salamanca

---

# sumario

## summary

---

Página / Page 133

### **GESTION DEL RIESGO EN OPERATIVOS POLICIALES**

RISK MANAGEMENT IN POLICE ACTIONS

**Rafael Rodríguez Ordóñez**

Inspector jefe del Cuerpo Nacional de Policía, jefe de Grupo Operativo de la Unidad de Intervención Policial de la Jefatura Superior de Andalucía Oriental, licenciado en Derecho y diplomado en Estado Mayor de las Fuerzas Armadas

---

Página / Page 163

### **REFERENCIAS**

REFERENCES

**M. S. Luque  
Marisol Ruiz**

---

Autora:

**Ana Isabel Álvarez Aparicio**

# **INTERVENCIÓN PSICOLÓGICA EN DESAPARICIONES. PAUTAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN POLICIAL**

---

*Cada año, cientos de denuncias por desaparición de personas son interpuestas en nuestro país. Las últimas cifras aportadas por el Ministerio del Interior reflejan un total de 121 118 denuncias, desde el año 2010 hasta el 4 de enero de 2017, de las cuales, 4 164 permanecerían activas. Así, si bien es cierto que la mayoría de las desapariciones se resuelve en las primeras horas, siguen existiendo casos que permanecen desde hace años en las bases de búsqueda. Ante la escasez de documentación al respecto, el presente trabajo tiene por objeto aportar unas pautas psicológicas básicas a la actuación policial que permitan intervenciones más precisas, eficientes y eficaces, de producirse, poniendo el foco no solo en la resolución del caso desde un punto de vista del trabajo policial, sino en las personas que pueden verse afectadas por una desaparición y que precisan de un trato empático y humano.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Las desapariciones (voluntarias, involuntarias, forzadas, consecuencia de una catástrofe, etcétera) han existido siempre, en todas las sociedades y en todas las culturas. En España, si bien no existe una definición legal de «persona desaparecida»<sup>1</sup> (ni de su categorización), este tipo de problemática se sitúa como una de las que genera mayor alarma social y repercusión mediática, especialmente en los casos de mujeres blancas, jóvenes, atractivas físicamente y de clase media o alta (MWWS),<sup>2</sup> por lo que la población demanda cuantos recursos posea la sociedad para su esclarecimiento.

Los últimos datos aportados por el Ministerio del Interior en su «Informe sobre personas desaparecidas en España» cifran, a fecha de 4 de enero de 2017, en 121 118 las denuncias por desapariciones de personas. De este número, el 3,44 %, esto es, 4 164 denuncias, permanecerían activas a fecha del señalado documento (España, 2017a).

No obstante, y como reconoce el propio Ministerio del Interior, estaríamos ante datos incompletos, puesto que solo se recogen algunas de las desapariciones acaecidas con anterioridad a 2010<sup>3</sup> (año en que se pone en funcionamiento el sistema «Personas Desaparecidas y Restos Humanos», PDyRH), del que se nutre, principalmente, el citado informe, por ser considerado el más específico para gestionar las desapariciones, si bien el sistema no es completamente operativo para todos los cuerpos policiales hasta el año 2012, por lo que el número real de desaparecidos sería significativamente más elevado.

Cada año se registran en España alrededor de 21 000 denuncias por la desaparición de personas sin causa aparente y, pese a que en un alto porcentaje de las situaciones, las desapariciones se producen de manera voluntaria y a que las tasas de resolución favorable se sitúan en torno al 96 %, siguen existiendo casos que permanecen desde hace años en las bases de búsqueda (Álvarez, 2015).

Los datos son claros en este aspecto: Dentro de las denuncias que permanecen activas en la base de datos de Personas Desaparecidas y Restos Humanos, su distribución indica que

---

1. La Recomendación CM/Rec 125/2009, del Consejo de Europa, adoptada el 9 de diciembre, señala que: «la persona desaparecida es la persona ausente, de su residencia habitual, sin motivo conocido o aparente, cuya existencia es motivo de inquietud, o bien que su nueva residencia se ignora, dando lugar a la búsqueda en el interés de su propia seguridad y sobre la base del interés familiar o social».

2. El síndrome de la mujer blanca desaparecida (Missing White Woman Syndrome, MWWS, en inglés) es una expresión de origen estadounidense que se refiere a la desproporcionada mayor atención que se da en los medios (principalmente la televisión, la radio y los periódicos) a los casos de personas desaparecidas cuando estas son mujeres jóvenes, atractivas físicamente, de clase media o media alta y blancas, en comparación con los casos de desapariciones de cualquier hombre, o mujeres de otras etnias o clases sociales (Sommers, 2016).

Estos casos cumplen con los estereotipos mostrados por la cultura popular en el cine o la literatura, facilitando el interés de los espectadores, que viven la noticia como una historia de ficción a través de la pantalla de casa.

3. Los datos de desapariciones anteriores al año 2010 introducidos en el sistema Personas Desaparecidas y Restos Humanos, de la Secretaría de Estado de Seguridad, son casos seleccionados por su larga duración o su alto riesgo (España, 2017a).

estas han ido sufriendo un incremento progresivo, siendo significativo en los dos últimos años (2015 y 2016), especialmente en 2016, donde el incremento es de un 166 % con respecto al año anterior (gráfico 1).

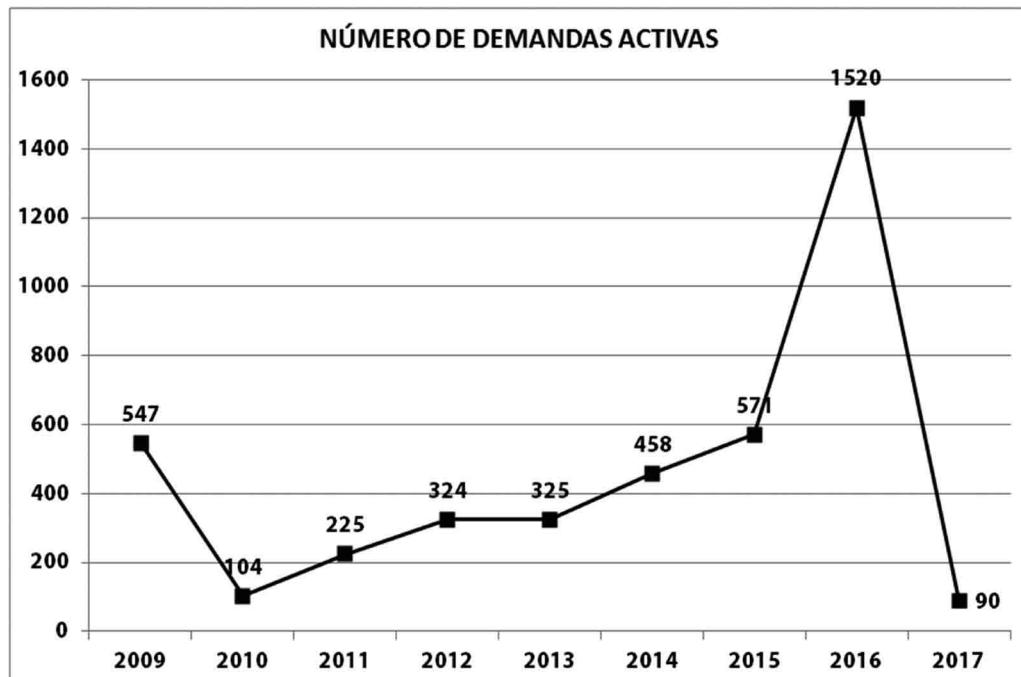


Gráfico 1. Evolución de denuncias activas de personas desaparecidas desde 2009 a 2017. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, 2017. El dato de 2017 es provisional, a fecha 4 de enero.

Denuncias de «riesgo limitado» (94 %), correspondientes, principalmente, a varones (56 %) y mayores de edad (66,14 %), serían el perfil de denuncia activa imperante, según los datos analizados por el Ministerio del Interior. Así, solo un 6 % de las denuncias activas se considerarían de alto riesgo,<sup>4</sup> de las cuales la mayoría recaerían sobre personas nacionales,

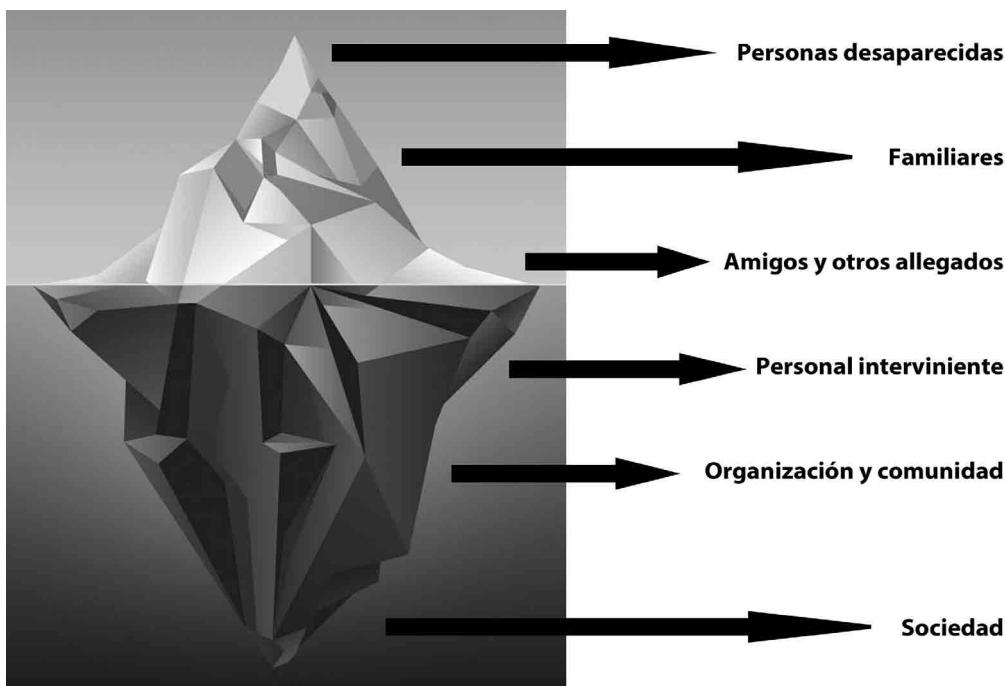
4. La Instrucción 1/2009, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuación policial ante la desaparición de menores de edad y otras desapariciones de alto riesgo, clasifica los hechos de personas desaparecidas en dos tipos o niveles: Alto riesgo y riesgo limitado.

En el caso de menores de edad, se presume siempre el alto riesgo, con independencia de la presunta voluntariedad o no de la desaparición. Únicamente pueden excluirse, de esta regla general, aquellos casos excepcionales en los que concurren circunstancias que hagan evidente la voluntariedad de la desaparición, como las fugas de los centros de internamiento o de acogida de menores u otras circunstancias análogas.

En el caso de mayores de edad, se tendrán en cuenta todos aquellos factores que pudieran hacer inducir el carácter forzado de la desaparición o la existencia de riesgo para la vida o integridad física del desaparecido (ausencia de explicación, la persona no se ha llevado documentación, etcétera). Igualmente, la desaparición podrá catalogarse de alto riesgo cuando así lo aconsejen determinadas circunstancias personales del desaparecido (la persona sigue un tratamiento médico o debe tomar fármacos que le son vitales, la persona presenta una desventaja física o mental, o falta de autonomía).

mayores de 36 años y varones. Mientras que solo un 9,35 % de los casos de alto riesgo harían referencia a menores de edad.

Pero más allá de las asépticas cifras relativas a las denuncias de personas desaparecidas,<sup>5</sup> está el drama de familiares y allegados que se ven afectados por la ausencia de su ser querido. Pero esto es solo la punta del iceberg. Como señala Álvarez (2015), cuando una persona desaparece no solo puede ser víctima esta, sus familiares y allegados, sino también el personal interviniente, la comunidad de referencia e, incluso, la sociedad en su conjunto. Así, por cada individuo cuyo paradero se desconoce, son muchas las personas que, en mayor o menor medida, de manera directa o indirecta, pueden verse perjudicadas (figura 1).



*Figura 1. Posibles niveles de afectación en una desaparición. Elaboración propia a partir de Álvarez, 2015.*

Las desapariciones de personas son, de este modo, un problema complejo que precisa de un abordaje igualmente complejo. Se hace, por lo tanto, necesario un trabajo conjunto y coordinado, a todos los niveles, de todos los actores implicados: Jurídico, judicial, policial, sanitario y social.

5. Debe recordarse que no siempre hay correspondencia directa entre denuncia y persona desaparecida, ya que, sobre la misma persona, pueden recaer varias denuncias a lo largo del año o en diferentes años, un hecho común que sucede con algunos menores de edad en centros de acogida o con problemas familiares, o, incluso, con adultos por motivos diversos (España, 2017a). De ahí la importancia de mejorar el actual sistema de registro y favorecer la adecuada coordinación entre los diferentes cuerpos policiales.

Ante la escasez de documentación al respecto, el presente artículo pretende dar unas pautas psicológicas básicas, de actuación policial, ante una desaparición, de modo que las intervenciones, de producirse, sean más precisas, eficientes y eficaces, paliando y previniendo, en la medida de lo posible, los efectos psicológicos de la desaparición en las personas afectadas y facilitando, así, la investigación del caso.

Por otro lado, se pretende dar una visión general de este tipo de casuística, potenciando, en el profesional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, estrategias de afrontamiento ya presentes y generando otras nuevas que permitan un abordaje satisfactorio de la situación. De este modo, se busca aumentar su autoeficacia percibida, mejorando su autoconcepto y, con ello, reduciendo el riesgo de desarrollar patologías asociadas a las profesiones de ayuda, tales como el tan conocido burnout o la fatiga por compasión.

## 2. CONSECUENCIAS DE LAS DESAPARICIONES

### 2.1. ENTORNO CERCANO: FAMILIARES Y ALLEGADOS

Cuando una persona desaparece, el tiempo se detiene para aquellos que tratan de averiguar su paradero. Sus allegados comienzan una búsqueda incesante de alguien que no se sabe si continúa con vida o está muerto. La incertidumbre, la culpa, el miedo y la ansiedad por la pérdida, unidas en muchas ocasiones a problemas de índole económico, social y judicial, derivados de la propia desaparición, se entrelazan para dar lugar a cuadros ansiosos y depresivos, a los que, gran cantidad de veces, se les añade la rabia, la impotencia y la frustración, por entender que el trato recibido por las instituciones y las autoridades a cargo de la investigación no es el correcto, y el tiempo y recursos dedicados no son los adecuados ni suficientes.

Ante la muerte de una persona, sus seres queridos suelen pasar por diferentes estados que pueden ir, dependiendo de múltiples variables personales y contextuales, desde el shock emocional inicial, caracterizado por el aturdimiento, la incredulidad o la negación, hasta estados de ansiedad, depresión o labilidad emocional. Habitualmente, y transcurrido un tiempo en el que los deudos empiezan a aceptar la realidad de la pérdida y a continuar con sus vidas, el duelo se resuelve satisfactoriamente. No ocurre así con los casos en los que la persona desaparece. Sea cual sea la última causa de la desaparición, la elaboración de la pérdida tarda más en iniciarse y su complejidad es mayor, pudiéndose convertir en un duelo patológico y complicado (Álvarez, 2015).<sup>6</sup>

Sin un cuerpo, la incertidumbre lo envuelve todo, el tiempo y el espacio parecen congelarse, los proyectos de vida se detienen a la espera de una resolución satisfactoria

---

6. Se considera duelo complicado a la presencia de síntomas relacionados con el duelo en un tiempo superior al que se considera adaptativo, tiempo aún en discusión. La realidad indica que hay individuos que requieren más tiempo para adaptarse a la pérdida y no es posible aplicar un límite cronológico estricto (Álvarez, 2015)

del caso y, junto a ello, se estanca también el dolor, la tristeza o el sufrimiento. La culpa se convierte, con frecuencia, en un sentimiento inherente a la vida de los familiares y allegados del desaparecido, culpa no solo por lo que hacen o pueden hacer (como puede ser retomar su vida mientras aún desconocen lo sucedido, sentirse mejor en algún momento puntual o iniciar los trámites para declarar a la persona ausente o fallecida), sino por lo que no hicieron o por lo que permitieron que la persona desaparecida hiciera.

Con el tiempo las energías comienzan a flaquear y las dudas a aparecer con más fuerza. Los familiares se debaten entre la esperanza por encontrar a la persona con vida y la desesperación, la desesperanza y la culpa por desear que todo acabe cuanto antes, aunque eso suponga encontrar a la persona muerta.

En las familias, con cierta frecuencia, los roles de sus miembros, en ausencia del ser querido, se invierten, modifican o desaparecen. Los conflictos en las relaciones interpersonales se acentúan, como consecuencia de permanentes estados de ansiedad, depresión y cansancio emocional, producto de una búsqueda sin resultados.

El miedo constante a que el suceso vuelva a repetirse hace que, con frecuencia, se den conductas de sobreprotección respecto de los familiares presentes, sobre todo de aquellos con quienes se mantiene una relación de cuidado y dependencia, como pueden ser otros hijos o parientes.

Por el contrario, en otras ocasiones, la apatía, la desesperanza, la orientación de todos los esfuerzos a la búsqueda del ser querido hacen que se abandonen otras obligaciones, laborales, económicas y familiares, con los consiguientes sentimientos de culpa, rabia, frustración o impotencia, que pueden generarse en todas las partes implicadas.

Así, a los problemas psicológicos a los que tienen que hacer frente los allegados del desaparecido, y que los hace más proclives al desarrollo y mantenimiento de otras dolencias de índole somático (problemas cardiovasculares, úlceras pépticas, etcétera), hay que sumar otros problemas de tipo económico, social y judicial.

Socialmente, el estado emocional en el que pueden encontrarse los familiares hace más frecuente la aparición de conflictos a todos los niveles, entre ellos el comunitario. El aislamiento, el distanciamiento de quienes los rodean, en un esfuerzo ímprobo por dedicar todos los esfuerzos a la búsqueda del desaparecido, junto, en muchas ocasiones, a la percepción de incomprendición del entorno, es una constante. Dada la incertidumbre sobre la persona desaparecida y la ausencia del cuerpo, no pueden realizar el duelo ni a nivel psicológico ni a nivel social.

El agotamiento físico y emocional que una desaparición prolongada genera se ve con frecuencia acompañado de una escasa validación por parte de la comunidad de pertenencia, que no sabe ni qué decir ni qué hacer, al no tener certeza de lo ocurrido, eliminándose ritos que pudieran servir de ayuda a los familiares para continuar con sus vidas.

En muchos casos, procesos de transferencia hacen que las personas acaben apartándose del entorno del desaparecido, al sentirse impotentes ante lo que se revela como una realidad que no siempre es justa (Álvarez, 2015). Como ya hemos dicho, al sufrimiento se le añaden, en muchas ocasiones, problemas de tipo económico.

Al hecho de que a menudo las personas desaparecidas son el sostén de la familia, se le suman otras dificultades derivadas de los gastos que la búsqueda provoca: Tratamientos psicológicos, trámites burocráticos, contratación de servicios privados de búsqueda, el pago por la obtención de información por diferentes vías (de lo que muchos desaprensivos se benefician), a lo que habría que añadir los problemas laborales que, para las personas implicadas activamente en la búsqueda, puede suponer esta.

Por último, a nivel judicial, la situación puede ser una pesadilla burocrática, puesto que en algunos países pueden pasar años antes de declarar oficialmente muerta o ausente a una persona; tiempo durante el cual los familiares no pueden efectuar ninguna gestión legal o de otra índole (herencia, venta de propiedades, volver a contraer matrimonio o realizar funerales).

En España, pese a que en el título octavo del código civil se recoge la ausencia legal y la declaración de fallecimiento (instituciones que, igualmente, son desarrolladas por la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria), no se define el término de desaparecido, dando lugar a una ambigüedad conceptual importante (España, 2017b).

A esto se añade, como requisito, el haber transcurrido un año desde la desaparición para poder obtener la declaración judicial de ausencia legal (que permite preservar los derechos de la persona desaparecida y administrar sus bienes y activos), lo que puede generar un perjuicio económico a la familia, ya de por sí, en muchos casos, con sentimiento de culpa, por haber dado este paso, al vivirlo como una traición hacia el desaparecido.

## 2.2. INTERVINIENTES

Ante la desaparición de una persona solemos identificar, rápidamente, quiénes pueden sufrir por esta ausencia. Familiares y allegados, no nos suele caber ninguna duda de que padecerán un importante impacto emocional que, incluso, la comunidad u organización de referencia de la persona desaparecida se verá afectada, que, en último término, también lo será la sociedad en su conjunto; pero, normalmente, se nos olvida que el personal intervienta en la desaparición también puede verse afectado.

Sobre la premisa falsa de que los profesionales intervinentes poseen unas cualidades excepcionales que los alejan de lo humano, se les tiende a atribuir una invulnerabilidad psicológica que carece de base real.

En el caso de las desapariciones, máxime si estas tienen un carácter prolongado, las demandas, por parte del entorno del desaparecido para una rápida y eficaz resolución de la

situación, se convierten en una presencia constante y mantenida en un tiempo, cuyo fin es imposible de determinar.

A las exigencias externas, ya sean procedentes de la familia, la organización policial, la Administración, los medios de comunicación o la propia sociedad, se unen las exigencias internas, producto de unas elevadas expectativas (Álvarez, 2015).

Ante la falta de nuevos indicios, el no saber qué hacer, qué decir, cómo actuar, etcétera, lleva aparejados niveles elevados de ansiedad que, en muchos casos, se materializan en forma de bloqueos e, incluso, de deshumanización y distanciamiento de aquellos que, insistentemente, siguen solicitando una información que no se tiene, en un intento por hacer frente a lo que se percibe como una amenaza.

En ocasiones, una sobre implicación en el caso puede llevar a asumir su resolución como un reto personal, de manera que, ante la ausencia de progresos en la investigación, pueden surgir sentimientos de impotencia o inutilidad, y pensamientos disfuncionales, que pueden repercutir negativamente en la autoestima del profesional, afectando a su estado anímico, lo que, de manera recíproca y como si de un círculo vicioso se tratara, podría generar problemas a distintos niveles (familiar, social y laboral), y malestar clínicamente significativo. Así, muchas veces, los grandes olvidados, son también los grandes afectados.

### 2.3. COMUNIDAD DE REFERENCIA

Cuando alguien perteneciente a nuestra comunidad desaparece, aun cuando no le hayamos conocido personalmente, nuestras creencias en un mundo seguro, controlable y justo, pueden peligrar. Los esquemas cognitivos previos deben modificarse o crearse unos nuevos para poder integrar la experiencia.

Aunque, en muchas ocasiones, el malestar que esto supone, debido a ese sentimiento de vulnerabilidad que implicaría la modificación o construcción de nuevos esquemas, de formas de ver el mundo, el futuro, a uno mismo y a los demás, podría llevar no ya a cambiar esos esquemas, sino a alterar la situación en sí misma.

El hecho de que la persona que desaparece sea alguien cercano a nosotros, alguien que vive en nuestra zona, que lleva sus hijos al mismo colegio que nosotros, que compra en las mismas tiendas o que trabaja en el mismo lugar, hace que nos podamos identificar con él y que nos sintamos vulnerables y temerosos.

Ya no es solo miedo por lo que le podría haber pasado a la persona desaparecida, sino miedo a lo que podría pasarnos a nosotros o a nuestro entorno más cercano.

Por otro lado, la impotencia y falta de conocimientos sobre qué hacer o decir a los dolientes, puede llevar a un distanciamiento de ellos como mecanismo de defensa ante una situación para la que no hay respuestas ni frases milagro.

## 2.4. SOCIEDAD

Por último, pero no menos importante, la sociedad, en su conjunto, incapaz de dar respuesta a lo sucedido, pese a los recursos materiales y humanos invertidos, es otra de las partes afectadas por una desaparición.

## 3. REACCIONES PSICOLÓGICAS DEL ENTORNO CERCANO ANTE UNA DESAPARICIÓN RECIENTE

Como ya hemos visto, las reacciones que pueden darse ante la desaparición de una persona, por parte de los diferentes niveles y actores implicados, es muy diversa, difiriendo, igualmente, en función del tiempo transcurrido. Como en cualquier otra situación crítica, las reacciones que pueden observarse, en respuesta a una desaparición, deben entenderse como un proceso dinámico que puede ir evolucionando en el tiempo, conforme se van modificando las circunstancias que envuelven la desaparición y su investigación.

Siguiendo el objetivo del presente artículo, y a fin de dar unas pautas psicológicas básicas de actuación policial, tras una desaparición reciente, nosotros nos centraremos en las reacciones psicológicas que pueda presentar el entorno más próximo al desaparecido en los primeros momentos.

Inicialmente, es el entorno más cercano del desaparecido el que toma conciencia de la posibilidad de que algo puede haberle ocurrido a su ser querido, al no ser su comportamiento coherente con sus hábitos o manera de actuar (como, por ejemplo, retrasarse cuando es una persona puntual, no avisar de dónde está cuando siempre lo hace, etcétera).

A partir de ahí puede sucederse la confusión, el bloqueo, la incertidumbre sobre qué está pasando y cómo actuar, junto a la negación de que algo haya podido ocurrir. Así, algunos allegados presentarán una hiperactividad cognitiva y motora tal que emprenderán, incansablemente, distintas tareas encaminadas a lograr determinar dónde está su ser querido, mientras otras, fruto del impacto emocional sufrido, serán incapaces de reaccionar y asimilar nuevos estímulos, permaneciendo inactivas y bloqueadas.

Comienza así una búsqueda que, fruto, en parte, de ese proceso negacionista y, en parte, de concepciones incorrectas, como son esperar 24 o 48 horas de ocurrida una desaparición para poder interponer la denuncia ante los cuerpos policiales competentes, lleva a los allegados del desaparecido a centrarse, en un primer momento, en realizar las pesquisas por sí mismos, indagando y preguntando a amigos, conocidos, compañeros, desandando los pasos del ausente, etcétera, lo que puede suponer la pérdida de un tiempo precioso para la investigación.

Las diferentes posiciones sobre la desaparición y las actuaciones realizadas pueden llevar a conflictos entre familiares y conocidos, la asunción e, incluso, pugna por la adopción de

diferentes roles y, con ello, al surgimiento de sentimientos de impotencia, rabia y frustración que no solo se dirigen hacia las personas competentes en la investigación y hacia las diferentes instituciones y organismos, o hacia la propia persona desaparecida, sino también hacia el resto del entorno familiar, como consecuencia, muchas veces, de procesos psicológicos de proyección y desplazamiento.

Diferentes personalidades, mecanismos de defensa, estilos y estrategias de afrontamiento, tiempos diferenciados a la hora de hacer frente a una desaparición, pueden llevar a conflictos inter e intrapersonales, aspecto bastante palpable en los casos de parejas en las que el desaparecido es uno de los hijos y que, en muchas ocasiones, se salda con la ruptura del compromiso.

Así, en los casos en los que el desaparecido es un hijo, es frecuente que los padres lo vivan como un fracaso y sientan una gran culpabilidad. En muchas ocasiones, los hijos existentes se convierten en el centro de maniobras inconscientes de los padres, dirigidas a aliviar ese sufrimiento, y pueden darse conductas de sobreprotección o abandono emocional. Surgen, también, dificultades a la hora de aceptar que el otro miembro de la pareja viva la desaparición a su manera y a diferente ritmo, y, en muchas ocasiones, se le culpa de esta.

En definitiva, debemos ser conscientes de que los elevados niveles de incertidumbre y, en consecuencia, de estrés y ansiedad que en un primer momento podemos encontrarnos en el entorno cercano del desaparecido, pueden conducir a problemas de memoria a la hora de obtener información relativa a este, pero también a conflictos, conductas impulsivas e incluso autoagresivas (menos frecuentes) o heteroagresivas, que en ningún caso debemos tomar como algo personal.

#### **4. PAUTAS PSICOLÓGICAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN POLICIAL EN UNA DESAPARICIÓN RECIENTE**

Más allá de las pautas a seguir en procedimientos ya protocolizados, como la toma de declaración, recogida de información y otros indicios, que no son objeto de este artículo, nos centraremos en algunos aspectos psicológicos que deben tenerse en cuenta en los primeros momentos tras una desaparición.

Como ya se ha visto, cuando el entorno de la persona desaparecida empieza a tomar conciencia de que algo ha podido ocurrir con su allegado, la incertidumbre y el desconcierto se disparan y, con ellos, los niveles elevados de activación. Es importante tener esto en cuenta cuando vayan a interponer la denuncia, pues es fundamental un tratamiento empático y respetuoso por nuestra parte, dirigido a reducir esos niveles de activación, por varios motivos.

En primer lugar, y desde un punto de vista policial, no se debe olvidar que todas aquellas personas con las que haya tenido contacto la persona desaparecida constituyen una fuente esencial de información que facilita pistas, datos o referencias que enfocan o dirigen las

demás actuaciones policiales. En muchos casos, además, solo se cuenta con esta información, por no existir otro tipo de indicios. Cuando la información es exacta, o fiable, y extensa, o completa, esa dirección es acertada y puede conducir a la resolución del caso (González, 2013).

Por lo tanto, una adecuada realización de la entrevista policial resulta fundamental para la obtención de los testimonios de aquellas personas que puedan aportarnos información o tengan conocimiento del hecho, contando con que estos testimonios son siempre incompletos e inexactos, por las distintas limitaciones existentes, que no son objeto del presente texto, pero que está en nuestra mano, como profesionales, minimizar.

Tan importante como cualquier otra técnica de investigación criminal (balística, dactiloscopia, análisis de ADN, etcétera), dirigida a la preservación, recogida y custodia de indicios objetivos, es la entrevista policial la que nos permite la obtención de los indicios subjetivos, partiendo de que un recuerdo es un indicio de la escena mental del suceso y sin olvidar que, en ocasiones, las diferentes personas implicadas o conocedoras del hecho (entorno próximo al desaparecido, transeúntes, colaboradores e informadores, e, incluso, sospechosos o los propios autores), nos pueden proporcionar información de manera más rápida que cualquier otro método. Reducir los niveles de activación previos de las personas entrevistadas<sup>7</sup> resulta, por lo tanto, esencial para la obtención de un testimonio lo más exacto y completo posible.

Por otro lado, pero no menos importante, está el hecho de que las personas que recurren a nosotros, como los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, están viviendo una situación de gran impacto emocional en un contexto que no es el habitual para ellos, por lo que nuestro papel va a ser también relevante a la hora de promover, a estas personas, estrategias adecuadas, reduciendo los síntomas de malestar (distrés), permitiendo volver a un nivel de funcionamiento adaptativo y hacer frente, en el mejor estado físico y psicológico, a las demandas del entorno de la desaparición.

#### 4.1. PAUTAS PSICOLÓGICAS BÁSICAS

En primer lugar, resulta esencial identificarse, presentarse y mostrar nuestra disposición a ayudar, así como explicar en qué va a consistir nuestra actuación y los pasos a seguir a continuación.

Esto nos permitirá disminuir los niveles de incertidumbre de la persona que acude a denunciar una posible desaparición y aumentar la confianza en nosotros. Tengamos en cuenta,

---

7. Los objetivos y estrategias encaminados a la reducción de la activación fisiológica y emocional de las personas entrevistadas varían en función del tipo de implicación que la persona tenga o pueda tener en la desaparición.

A lo largo del artículo, y siguiendo el objeto de este, nos centraremos en la interacción con aquellas personas que, en el caso de encontrarnos ante una desaparición forzada, no tienen (o valoramos inicialmente que no tienen) implicación en el hecho delictivo.

además, que es posible que la activación del sistema límbico (procesamiento emocional) de la persona sea de tal nivel que dificulte el procesamiento racional de la información, por lo que debemos ser explícitos en los aspectos ya mencionados y reiterar estos si fuera necesario.

Cada caso es diferente. No se debe comparar diferentes casos entre sí, aunque tengan elementos en común. Esto puede influir negativamente en el sufrimiento de familiares y allegados, y en la generación de hipótesis erróneas sobre el caso.

Aunque, normalmente, las personas en esta situación suelen acudir acompañadas a interponer la denuncia, si no fuera así, es recomendable facilitar que se puedan poner en contacto con una figura de referencia, si así lo desean, que les dé seguridad y facilite una disminución de los niveles de activación.

Por muy buenos intervenientes que se sea, siempre seremos unos extraños con los que los niveles de comunicación y confianza son menores. Además, cuando se pasa por un mal momento, se tiende a tomar decisiones más basadas en las emociones que en la realidad de los hechos, por lo que podrían producirse comportamientos de riesgo (si bien, en los primeros momentos, no es lo más habitual, puesto que el foco de atención está puesto en encontrar a una persona a la que se presupone con vida).

Se cuidará la intimidad, privacidad y confidencialidad del caso y de las personas con él relacionadas. No se debe olvidar que, cuando una persona desaparece, no desaparecen sus derechos, entre ellos los que protegen su honor y su imagen.

La obtención de imágenes del sufrimiento de familiares y allegados, sin su autorización, y que son carentes de interés informativo para el caso, por parte de determinados medios de comunicación, deben evitarse en la medida de las posibilidades. En muchas ocasiones estas imágenes son reproducidas en bucle, en aniversarios, como fondo de pantalla de otros casos, etcétera, pudiendo provocar la reexperimentación aguda del trauma en las personas cercanas al desaparecido, incluso años después de ocurrida la desaparición.

Relacionado con el aspecto anterior, si bien no es objeto de desarrollo del presente texto, se debe realizar una adecuada gestión de la información en los medios de comunicación. Existen casos que, por sus características, atraerán la atención de los medios de comunicación con mayor probabilidad que otros.

Elegir a un portavoz formado y preparado, con buena oratoria, con dominio de la comunicación no verbal y manejo de los tiempos, empático con el dolor ajeno, que ofrezca una información solvente y contrastada, resulta esencial para lograr un empleo de los medios de comunicación útil para la investigación.

Modelar un comportamiento calmado y mantener las emociones y pensamientos bajo control. El objetivo es devolver a la persona, que acude a solicitar ayuda, la sensación de control que ha podido perder, dada la situación de desconcierto e incertidumbre por la que

seguramente está pasando, no activarle más ya que eso favorece la pérdida de control. Se debe recordar que las personas tienden a valorar la situación en función de las reacciones que observan en quienes los rodean, máxime si estos poseen cierto principio de autoridad, lo que puede dificultar o facilitar un afrontamiento lo más adecuado posible de la situación.

Adaptar el lenguaje a la persona y a la situación, teniendo siempre en cuenta su nivel cultural y cognitivo, y evitar comentarios inadecuados o desestabilizadores. Dada la situación de miedo e incertidumbre, el procesamiento de la información suele ser limitado, por lo que se emplearán frases cortas, palabras sencillas y se repetirá la información cuantas veces sea necesario.

No se debe mentir ni hacer promesas que no se puedan asegurar o cumplir. Verbalizaciones del tipo «lo vamos a encontrar» o «mañana estará en su casa», deben omitirse, puesto que, si no pueden cumplirse, la confianza depositada en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, por ende, la relación interpersonal necesaria para los procedimientos policiales y judiciales posteriores, se verán afectadas negativamente.

Se debe de cuidar cualquier comentario que pueda hacer a la persona creer que se la culpa o se la responsabiliza de lo ocurrido. Debe saberse que, ante una desaparición, no habrá personas más críticas que los familiares y allegados consigo mismos. Los pensamientos rumiantivos, e incluso obsesivos, sobre la desaparición son frecuentes.

Cuestionarse su actuación en el antes (no haber podido evitar la desaparición), el durante (no haberse dado cuenta antes) y el después (no haber denunciado con mayor prontitud), todo ello reforzado por mensajes desvalorizadores procedentes del propio entorno, incluso de otros profesionales o medios de comunicación, puede ser especialmente dañino para los familiares y allegados del desaparecido, pudiendo estos aumentar los pensamientos de inadecuación, los sentimientos de culpa e, incluso, dar lugar a fuertes distorsiones atribucionales y comportamientos autolesivos, dirigidos a suprimir los mensajes recibidos y a aliviar la culpa.

Es, por lo tanto, esencial contrarrestar, en la medida de las posibilidades, estos mensajes, así como informar de que estos pueden producirse y la finalidad a la que responden (exorcizar la vulnerabilidad propia, la autoafirmación, la manipulación, etcétera), así como la forma de hacerles frente. Se trata de redirigir la atención de hechos a procesos, así como de entender y eliminar o modificar el concepto de culpa por otros más adecuados, como, por ejemplo, responsabilidad, error, etcétera).

Se debe de favorecer una actitud activa y una toma de decisiones en la persona denunciante desde el primer momento. Adoptar un rol excesivamente protector está totalmente desaconsejado.

La persona debe retomar cuanto antes, y en la medida de lo posible, la sensación de control perdida. Pequeñas decisiones como a quién llamar o qué necesita pueden ayudar.

En consonancia con el punto anterior, debemos implicar a los dolientes en las labores de búsqueda. Tanto en las labores directamente relacionadas con ella (confección y distribución de carteles, comunicación con voluntarios, presencia en batidas,<sup>8</sup> etcétera), como en las relacionadas de manera indirecta (provisión de alimentos y alojamiento de participantes en las batidas, cuidado de personas dependientes, etcétera). Y esto por varios motivos.

Los familiares y allegados, ante la desaparición de un ser querido, realizarán todas las pesquisas que sean necesarias para localizar su paradero, siguiendo o no los cauces oficiales, con las consiguientes posibles interferencias en la investigación policial. De ahí la importancia de que sean las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los que tengan el control, proporcionando a los familiares las directrices adecuadas.

Por otro lado, el sentimiento de culpa no solo aparece por lo que se hizo, sino por lo que no se hizo.

Por ello, implicar a los seres queridos del desaparecido en su búsqueda, puede permitirles sentirse útiles e involucrados emocionalmente en la tarea, evitando la aparición de ese sentimiento de culpa y reduciendo los niveles de activación y ansiedad (y, con ello, los conflictos con otros miembros del entorno referencial), al encontrarse focalizados en una tarea. Focalización que, por otro lado, permite establecer un control y una organización dentro del caos, facilitando unas rutinas (descanso, comidas, aseo personal, etcétera) y contacto con el entorno, esenciales para prevenir patologías más severas, como la depresión.

Es fundamental nombrar a un portavoz o referente que esté en contacto permanente con los familiares y allegados del desaparecido, y les proporcione cuantos datos demandados sean posibles. La incertidumbre, ante la falta de información, puede conducir a elevados niveles de estrés y ansiedad, conducentes a la búsqueda de información por cuenta propia, incluso en contra de las directrices policiales dadas.

Por otro lado, el sentirse abandonados por las instituciones que, presumiblemente, deben velar por su bienestar, puede generar sentimientos de rabia, indignación e impotencia y, consecuentemente, puede llevar a una falta de colaboración absoluta en la investigación, con el consiguiente hándicap para esta. Una comunicación periódica con la familia (a ser posible concretando un día y hora con antelación), pese a no contar con nuevos datos, resulta esencial. No solo es importante trabajar en el caso, sino que la familia sea consciente que se está trabajando en él.

Facilitar información y anticipar el procedimiento a seguir, aclarando dudas. Como ya se ha visto, la información reduce la ansiedad y con ella evitaremos rumores y elucubraciones.

---

8. Dado lo incierto del resultado de las batidas, se recomienda que los familiares y allegados, de participar, lo hagan en la zona del puesto de mando avanzado o en la habilitada para los familiares, si la hubiera, y, en todo caso, sobre el terreno, en zonas de poca probabilidad de aparición de la persona ausente.

El objetivo es que el familiar se involucre activamente en la búsqueda, si así lo desea, bien en labores de registro, avituallamiento, etcétera.

En este punto es importante tener en cuenta que, probablemente, quienes buscan a su ser querido, indaguen por su cuenta, independientemente de nuestras recomendaciones, al respecto, en función del caso.

Por lo tanto, es importante orientarlos acerca de qué tipo de información puede ser compartida abiertamente con otras personas para no entorpecer la investigación, así como qué datos puede ser importante registrar (datos de quién facilita la información, el contexto, etcétera). Relevante también es saber que, especialmente ante ciertas desapariciones, los medios pueden hacerse eco de estas, bien de motu proprio, bien a instancias de familiares y allegados. En estos casos es importante realizar una serie de recomendaciones que permitan emplear los medios como instrumento de ayuda en la investigación. Estas son algunas de las pautas que pueden darse:

- Seleccionar a un portavoz único por parte de la familia a la hora de interactuar con los medios, evitando dar diferentes hipótesis no contrastadas que dificulten la investigación y den lugar al morbo, el conflicto y la confusión.
- Aportar material reciente estático (fotográfico) y en movimiento (vídeo),<sup>9</sup> que permita obtener primeros planos de la cara y del cuerpo entero, facilitando el reconocimiento de la persona desaparecida (a partir de la estatura, peso, rasgos faciales, movimientos corporales, etcétera), pero sin que en dicho material aparezcan otras personas ajenas a la desaparición (como, por ejemplo, menores, parejas, etcétera).
- Evitar difundir datos de la vida privada del desaparecido, contrarios a sus intereses y que no aportan nada para resolver el caso, así como datos personales de contacto, tales como el teléfono particular del familiar que lo busca.
- Consultar con los responsables de la investigación (personificados en la figura del portavoz, si lo hubiese) la idoneidad de todo el material e información que vaya a ser compartido con los medios de comunicación, a fin de no interferir en las labores de búsqueda y localización.

Durante el curso de nuestra intervención, y ante un desbordamiento psicofisiológico de la persona, se facilitará la integración y el procesamiento racional y emocional de lo ocurrido, favoreciendo la ventilación emocional, la validación de sentimientos y la normalización de síntomas.

Se trata de que la persona sea consciente de lo que le ocurre, por qué le ocurre y qué puede hacer al respecto. Debemos hacerle ver que es normal reaccionar como lo está haciendo, dada la situación experimentada. Que, por muy mal que se encuentre en el momento actual, se encontrará mejor y darle pautas de control de la activación si fuera necesario (como, por

---

9. Las evidencias disponibles a partir de los distintos paradigmas de investigación, parecen indicar que las imágenes dinámicas, en movimiento, pueden favorecer la precisión en la decisión de la identificación (Igual, 2011).

ejemplo, instrucciones de respiración). Inicialmente, y como paso previo a un diálogo racional con la persona, puede ser necesaria una estabilización de su sintomatología fisiológica, a fin de recuperar ese control racional que permita una comunicación eficaz.

En relación con el punto anterior, ante la duda, se preguntará a la persona qué es lo que más necesita en ese momento. Con ello no solo se reducirá nuestra incertidumbre, sino que se propiciará en ella una actitud activa y se favorecerá la ventilación emocional, lo que redundará positivamente en la relación interpersonal.

Se servirá de nexo con otros profesionales, si esto fuera necesario. Detectar posibles necesidades que los familiares y allegados del desaparecido puedan tener (como, por ejemplo, la atención psicológica especializada), satisfacerlas u orientarlas hacia su resolución, son también factores importantes que nos permitirán una mejora en las relaciones interpersonales que hay que establecer con ellos, así como el hecho de paliar y prevenir, en el mayor grado posible, los efectos nocivos de la desaparición, a corto, medio y largo plazo, permitiendo una colaboración más eficaz y eficiente en la investigación del caso.

A la hora de obtener información del desaparecido, es importante que la persona preguntada lo haga en un estado no muy elevado de activación. Por ello es primordial elegir un lugar tranquilo, libre de distracciones y que no le genere niveles excesivos de estrés o ansiedad. Si bien la reconstrucción física del contexto puede ser más útil para facilitar el recuerdo de un hecho que su reconstrucción mental, esto no siempre es posible o no siempre está inicialmente recomendado, por lo que debe ser valorado en cada caso, pues se debe de tener en cuenta que niveles muy elevados de activación, dificultan el procesamiento hipocampal, lo que puede dar lugar a dificultades para recordar lo ocurrido con detalle e, incluso, a lagunas de memoria.

De cara a la obtención de información en profundidad, es igualmente importante elegir el momento y el lugar adecuado para la persona, así como el empleo de pistas que activen el acceso a la información guardada; si bien, esta acción debe producirse cuanto antes. A medida que pasa el tiempo, la memoria humana tiende a cometer más errores, tanto de omisión (olvido de detalles) como de comisión (equivocaciones, confundiendo detalles erróneos como verdaderos).

Por otro lado, en el momento de recordar pueden experimentarse síntomas de malestar psicofisiológico que dificulten la concentración en la tarea, ya que puede generar elevados niveles de activación emocional (ansiedad).

Atender a la situación personal de la persona resulta esencial, permitiendo que esté preparada para facilitar su testimonio en las mejores condiciones posibles: Ausencia de otras preocupaciones, suficiente tiempo por delante, etcétera.

En relación con el punto anterior, se tratará que la persona haga, inicialmente, una narración libre de lo ocurrido y, a ser posible, sin que ningún otro acompañante de esta esté

presente, para evitar la contaminación del recuerdo y la generación de falsas memorias.<sup>10</sup> Puesto que recordar supone un importante esfuerzo, este debe ser reforzado, estableciéndose, previamente, una buena relación interpersonal que facilite la colaboración del entrevistado, reduciéndose así la ansiedad ante la tarea solicitada, incrementándose su confianza y, con ello, su autoeficacia percibida y autoestima, lo que se traduciría en un mayor aporte de información, menor bloqueo y mayor exactitud y extensión de la información solicitada. Interrumpir, presionar, tener prisa en preguntar, etcétera, solo dará como resultado unos niveles elevados de ansiedad y poca colaboración y elaboración en el recuerdo. No se puede olvidar que, cada vez que recordamos, reconstruimos lo acaecido.

Es por ello por lo que esta tarea debe ser realizada por profesionales debidamente entrenados en ella, así como ser conscientes de nuestras propias limitaciones, absteniéndose de intervenir cuando no se cuente con la formación suficiente y sabiendo derivar con inmediatez, a quien corresponda, en función de su mayor nivel de experiencia.

Siguiendo con el punto anterior, y teniendo como objetivo obtener información precisa, confiable y completa de la desaparición, que permita la resolución del caso, no se debe olvidar que el entrevistador eficaz ayuda al entrevistado a recordar, facilita la comunicación de lo recordado y rastrea sistemáticamente, con orden y sin prisa, todos los aspectos del hecho, registrándolos de forma extensa y objetiva. Una buena entrevista policial es, en sí misma, terapéutica.

Cuando se habla de entrevista se hace referencia a un sistema de comunicación interpersonal que integra tanto a un entrevistador como a un entrevistado. El primero deberá tener especial cuidado en no influenciar, contaminar o determinar el discurso del segundo. Aunque el entrevistador deba enfocar y dirigir la conversación para conseguir los objetivos que se ha propuesto, debe mantenerse siempre en un segundo plano, evitando el protagonismo, y permitir hablar y explicarse al entrevistado.

El fin último que se persigue con esta técnica de investigación es la recogida de la información de la forma más objetiva posible, sin que, igualmente, el entrevistador sea contagiado por el estado emocional, sensaciones o sentimientos del entrevistado, teniendo en cuenta que, en muchas ocasiones, las personas pueden ocultar información, proporcionar otra, acorde con sus intereses, o informar sobre su propia interpretación de lo ocurrido; circunstancias que dificultan la tarea del entrevistador y, en muchas ocasiones, conducen a

---

10. El recuerdo que tenemos de cualquier suceso suele consistir en un esquema tipo que se actualiza con detalles del episodio concreto. Cuando se nos pide que recordemos lo sucedido, de forma implícita se pide una historia coherente y completa del suceso.

Para llevar a cabo esta tarea debemos llenar los detalles desdibujados o inexistentes del suceso que no almacenamos en nuestra memoria. Este relleno de las lagunas de nuestros recuerdos lo realizamos a través de inferencias que recogen información procedente de nuestros conocimientos y experiencias previas, y de información proporcionada posteriormente al suceso.

Algunas de estas inferencias serán correctas, lo que dará como resultado que proporcionemos más información; sin embargo, otras serán incorrectas, de lo que resultarán distorsiones de la realidad (Manzanero, 2010). A diferencia de las mentiras, la gente que tiene falsas memorias cree, de manera genuina, que estas han sucedido cuando realmente nunca lo han vivido (Zhu, 2010).

realizar un análisis y valoración de fuentes, comparando la información obtenida con la de otras entrevistas y complementarla con las proporcionadas por otras técnicas de recogida (González, 2013).

Por último, y transversal a toda esta intervención, debe ser el empleo de la escucha activa y la empatía. Las habilidades de escucha, verbales (técnicas como la clarificación, la paráfrasis, el resumen o el reflejo) y no verbales (postura, distancia personal, inclinación, contacto visual, etcétera), no solo permiten hacer ver a la persona que la entendemos, que estamos alineados con ella en el plano de la personalidad y los contenidos, sino, también, recoger adecuadamente la información que se está transmitiendo.

Una escucha activa y empática es, en sí misma, terapéutica para la persona, favoreciendo una reducción de los niveles de activación (y con ello la recuperación de la sensación de control) y una mejora en la relación con el profesional, a quien queda asociada esa reducción de la tensión y el malestar (Álvarez, 2015).

Es, por lo tanto, necesario saber escuchar para saber preguntar. Las respuestas que obtengamos dependerán de las preguntas que hagamos. En muchas ocasiones, los familiares y allegados pueden ocultar información (como, por ejemplo, una discusión previa a la desaparición, un diagnóstico de trastorno mental, etcétera), porque creen que les puede perjudicar (a ellos, a sus seres queridos o a la persona desaparecida), o sienten vergüenza o creen que no se les va a entender y se les va a juzgar. La capacidad de escuchar de manera activa y empática resulta, pues, fundamental.

Finalmente, aunque no es objeto del presente artículo, por su extensión, se debe de tener en cuenta que la persona desaparecida puede aparecer sin vida; en cuyo caso, se debe de estar preparado para realizar una adecuada comunicación de malas noticias. Dicha comunicación debe ser empática y respetuosa.

En estos casos, lo primero que se debe cuidar es el estar seguro de la identificación de los restos y ser las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los que den la noticia a los familiares, evitando que se enteren por otros medios. Eso aumentará la confianza en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, afianzará la relación establecida y, por ende, facilitará los procedimientos posteriores, así como la aceptación por parte de los deudos de la pérdida y adaptación psicológica posterior a su nueva situación. Importante también es cuidar los informes que se entregan a las familias, preparándolos previamente para ello, incluso valorando, si fuera posible, la presencia de un profesional especializado en el área de desapariciones y duelo (especialmente si es una persona que ha estado en contacto con la familia durante todo el proceso).

Fundamental es, igualmente, informar sobre procedimientos, acciones posteriores y plazos (como, por ejemplo, entrega de los restos de su ser querido), que reduzcan la incertidumbre e, incluso, la rabia o la frustración cuando estos se alargan en el tiempo.

## 5. CONCLUSIONES

Como ya se ha visto, las desapariciones de personas son un problema presente en todas las sociedades y culturas, y no por ser poco frecuentes, comparativamente hablando con otras problemáticas, dejan de ser inusuales.

Cada desaparición no solo supone una afectación para la propia persona desaparecida, si su ausencia no es voluntaria, sino también, en diferentes grados y niveles, para los familiares y allegados, profesionales de la intervención, la comunidad de referencia del desaparecido o la propia sociedad en su conjunto.

La desaparición de un allegado es, quizá, una de las situaciones más difíciles por las que tenga que pasar una persona. Los desaparecidos ni pertenecen al mundo de los vivos ni al mundo de los muertos (Boss, 2001), es decir, no están en ningún sitio y eso afecta a todos los aspectos de la vida de los familiares, a cada uno a su manera. Supone una ausencia física, pero, a la vez, es una presencia permanente psicológica.

Por todo lo anteriormente mencionado, es tan importante el apoyo y la atención de las instituciones públicas, de las instituciones del Estado. El suceso no podemos cambiarlo ni el sufrimiento eliminarlo, pero sí está en nuestra mano aliviarlo en la medida de lo posible. Es cierto que, tradicionalmente, el trabajo policial se centraba casi, exclusivamente, en la persecución del delito y la detención del delincuente, dejando en un segundo plano a las víctimas y, si bien este concepto ha empezado a cambiara partir de los años 70, incorporándose nuevos roles a los ya existentes, centrados estos en la prevención del delito, en la relación con la comunidad y en la oferta de servicios al ciudadano (Durán, 2001), aún queda mucho por hacer. En el campo de las desapariciones se hacen necesarios protocolos de actuación, medidas de prevención y una formación especializada en el área que promueva estrategias de intervención adecuadas.

Ante la escasez de documentación al respecto, el presente artículo pretende dar unas pautas psicológicas básicas de actuación policial ante una desaparición, de modo que las intervenciones, de producirse, sean más precisas, eficientes y eficaces; y, por supuesto, servir de acicate para el desarrollo de nuevas investigaciones, estudios y, en definitiva, medidas que repercutan positivamente en todos los actores que puedan verse afectados por un hecho de estas características.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, A. I.: «El efecto de las desapariciones en los profesionales de la intervención. Su efecto en los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado». Revista Ciencia Policial, número 128, páginas 9 a 24, 2015, Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía, Instituto de Estudios de la Policía, Madrid.

Boss, P.: «La pérdida ambigua. Cómo aprender a vivir con un duelo no terminado». Gedisa, 2001, Barcelona.

Código Civil y legislación complementaria, título octavo, de la ausencia, Madrid. Boletín Oficial del Estado, [www.BOE-034\\_Codigo\\_Civil\\_y\\_legislacion\\_complementaria.pdf](http://www.BOE-034_Codigo_Civil_y_legislacion_complementaria.pdf).

Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec 12/2009, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cff3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cff3d).

Durán, M. A.: «El Síndrome de Burnout en organizaciones policiales: una aproximación secuencial». Tesis doctoral, 2001, Universidad de Málaga, Málaga.

González, J. L.: «La entrevista policial». Material no publicado, Unidad Técnica de la Policía Judicial de la Guardia Civil, 2013.

Igual, C.: «Métodos visuales de identificación de personas. Ruedas de identificación». Material no publicado, 2011.

Manzanero, A.: «Memoria de testigos. Obtención y valoración de la prueba testifical». Pirámide, 2010, Madrid.

Ministerio del Interior: «Informe sobre personas desaparecidas en España». Madrid, enero de 2017, [http://www.interior.gob.es/documents/10180/6960463/Informe\\_Desaparecidos\\_Esp%C3%B1a\\_2017.pdf/16f1015e-c91a-460a-9f55-059bb970a0cb](http://www.interior.gob.es/documents/10180/6960463/Informe_Desaparecidos_Esp%C3%B1a_2017.pdf/16f1015e-c91a-460a-9f55-059bb970a0cb).

Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad: «Instrucción 1/2009 sobre actuación policial ante la desaparición de menores de edad y otras desapariciones de alto riesgo».

Sommers, Z.: «Missing White Woman Syndrome: An Empirical Analysis of Race and Gender Disparities in Online News Coverage of Missing Persons». Journal of Criminal Law and Criminology, número 106, páginas 275 a 314, 2016.

Zhu B.: «Individual differences in false memory from misinformation: Cognitive factors». Psychology Press, número 18, páginas 543 a 555, 2010.

Autores:

**Carmen Caballero Peláez**

**Sergio Sánchez Reales**

# **SALUD MENTAL EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO: MODELO VULNERABILIDAD Y ESTRÉS**

---

*En este trabajo se presenta una revisión teórica en torno a la prevalencia de problemas de salud mental en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y sus posibles causas. Es probable que, dentro de las causas de estos problemas, estén factores de vulnerabilidad psicológica, como el uso de estrategias de regulación emocional basadas en la supresión y la existencia de una cultura policial que censura la expresión de vulnerabilidad emocional, así como una elevada exposición al estrés laboral y a eventos traumáticos, dentro de su práctica profesional habitual.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Algunas de las posibles situaciones propias de la labor policial son: Ser gravemente herido,<sup>1</sup> ser víctima de atentado, intervenir en catástrofes con elevado número de muertos, enfrentamiento armado, situaciones en las que se requiere el uso de las armas, protección de agresores en los traslados policiales, presencia en el levantamiento de cadáveres, investigación en delitos contra menores, ser insultados por la población, presenciar la agresión o muerte de un compañero, denunciar infracciones, detener delincuentes, así como actividades asistenciales y de resolución de conflictos en la comunidad.

No se han encontrado cifras oficiales ni estudios en la población española que indiquen el grado de exposición a eventos potencialmente traumáticos en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Sin embargo, inferimos, por la elevada presencia de trastornos, como el trastorno de estrés postraumático (TEPT), en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Maia, y otros, 2007) que, como parte del desempeño de su trabajo, se enfrentan a situaciones peligrosas y potencialmente traumáticas, así como a otras más cotidianas, pero, del mismo modo, con potencial estresante y con posible repercusión en el bienestar psicológico del profesional.

Además de las situaciones señaladas, el agente policial, como en cualquier otro puesto de trabajo, está expuesto a múltiples riesgos laborales propios derivados de las condiciones específicas de su puesto (Liberman, y otros, 2002). Turnos de trabajo rotatorios, turnos nocturnos, sobrecarga de trabajo, condiciones ambientales, horario, dificultad de conciliación, alta demanda junto a bajo control, etcétera, son otras de las condiciones específicas que se añaden a las situaciones anteriores, aumentando los niveles de riesgo para padecer patologías relacionadas con el estrés y la vivencia de sucesos traumáticos.

## 2. ESTRÉS LABORAL

Cuando hablamos de estrés nos referimos a un estado del organismo, en su componente física y psicológica, caracterizado por el sobreesfuerzo ante demandas (estresores) de naturaleza objetiva o subjetiva.

La respuesta de estrés está modulada por la evaluación cognitiva de esta (Lazarus y Folkman, 1984). Según estos autores, si la persona valora que las demandas de la situación exceden de sus recursos personales o está en peligro su bienestar, se pone en marcha la respuesta de estrés. Otros autores describen al estrés de manera más inespecífica, como cualquier experiencia emocional negativa que venga acompañada de cambios bioquímicos, fisiológicos y conductuales predecibles (Baum, 1990).

---

1. Para simplificar la lectura, se empleará el masculino como género neutro, de acuerdo a las normas gramaticales del castellano.

La exposición al estrés moderado es adaptativa, ya que despierta en el individuo la motivación, exigiéndole cierto nivel de activación que le permite realizar acciones con resultado positivo si el desempeño es adecuado.

Sin embargo, la exposición crónica, o un nivel elevado de estrés, puede tener consecuencias sobre la salud y afectar al sistema inmunitario, cardiovascular, neuroendocrino y nervioso central (Cano-Vindel y Serrano-Beltrán, 2006, Andersen, y otros, 1998), así como generar problemas de regulación de la ansiedad con otras emociones (Cano-Vindel, Dongil-Collado y Wood, 2011), alterando seriamente nuestra calidad de vida (Sarafis, y otros, 2016).

Para explicar la respuesta de estrés en el organismo, Seyle, en 1956, propuso el «síndrome general de adaptación», que supone diferentes fases en la respuesta de estrés, en las que se desencadenan los diferentes procesos fisiológicos que desembocaban en una falta de adaptación al estresor, con la posibilidad de muerte del organismo. Este síndrome ayuda a entender cómo reaccionan las personas teniendo en cuenta la prolongación temporal de situaciones de distrés o estrés negativo.

Las fases secuenciales de este síndrome son las siguientes:

- Fase de alarma: En la que se moviliza toda la energía y recursos para adaptarse a la situación.
- Fase de resistencia: La persona sostiene un nivel alto de esfuerzo durante un período limitado.
- Fase de agotamiento: La persona pierde progresivamente la energía y agota sus recursos. Comienzan a aparecer los síntomas.

Seyle, en 1976, incluía, entre los síntomas propios de la fase de agotamiento:

- Síntomas físicos, como tensiones musculares, dificultades respiratorias, molestias gastrointestinales, insomnio, pulsaciones, etcétera.
- Síntomas psicológicos, como nerviosismo y ansiedad, irritabilidad, pensamientos negativos, falta de motivación, dificultad de concentración, etcétera.
- Síntomas conductuales, como conductas impulsivas, escape de la situación, hostilidad, consumo de estimulantes, disminución del rendimiento laboral, etcétera.

El ámbito donde más se ha estudiado el estrés es en el ámbito laboral. El estrés laboral se entiende como el conjunto de reacciones emocionales, cognitivas, fisiológicas y de comportamiento a ciertos aspectos adversos y nocivos del contenido, la organización o el entorno de trabajo (Comisión Europea, 1999). La aproximación clásica explica el estrés laboral como el desajuste entre demandas excesivas, o amenazantes, y recursos de la persona para

hacerles frente (Cano-Vindel, 2002). Estas demandas, denominadas estresores, pueden tener consecuencias negativas, denominadas tensión. El análisis de los estresores es muy importante en el proceso de la prevención y el control de estrés laboral. Existen diferentes tipos de estresores: Agudos, crónicos, diarios y catastróficos o desastres.

En función del análisis del contenido de los estresores laborales, Peiró, en 1999, revisó los más importantes y estableció ocho categorías, expuestas en la tabla 1.

<b>1</b>	<b>Ambiente físico</b>	<b>Riesgos ambientales</b> Condiciones laborales (ruido, temperatura y espacio)
<b>2</b>	<b>Organización laboral</b>	Turnos Rotaciones Cargas de trabajo
<b>3</b>	<b>Contenido del puesto</b>	Control Complejidad Oportunidades para el uso de habilidades Significado de la tarea Feedback sobre la tarea
<b>4</b>	<b>Rol</b>	Conflicto del rol Ambigüedad del rol Sobrecarga del rol
<b>5</b>	<b>Derivados de las relaciones e interacciones sociales</b>	Con los supervisores Con los compañeros Con los subordinados Con los clientes
<b>6</b>	<b>Desarrollo laboral</b>	Cambio de puesto de trabajo Promociones Desarrollo de la carrera Transiciones
<b>7</b>	<b>Características de la organización</b>	Tecnología que se emplea Estructura de la organización Clima social
<b>8</b>	<b>Interfaz entre el trabajo y otras esferas de la vida</b>	Fuentes de estrés Conflictos entre familia y trabajo

En el contexto laboral es donde mejor se entiende que el estrés es un proceso dinámico determinado por variables personales, así como variables del entorno. La empresa, o la organización, tiene la responsabilidad, en la medida que lo causa y facilita la presencia de estresores o no hace detección ni pone remedio, pero es finalmente el trabajador quien debe salir de esa situación con la búsqueda de asesoramiento y apoyo. Así como es relevante la identificación de los estresores y su contenido, lo es el estudio del proceso por el que ciertas características ambientales, en combinación con variables individuales, se vuelven estresantes para alguien. Los modelos de estrés laboral más conocidos dan cuenta de estos procesos.

El modelo de estrés laboral de Demandas-Control (Karasek, 1979; Tsutsumi y Kawakami, 2004), en la línea del concepto de estrés de Lazarus y Folkman, comentado anteriormente, explica que, para que una situación sea estresante, es necesaria la percepción de falta de control de la persona para afrontar las altas demandas que provienen del ambiente. Calnan, Wainwright y Almond (2000) incluyen el apoyo social como tercer componente; este apoyo proporciona una fuente de protección ante el estrés resultante de un trabajo con elevadas demandas y escaso control.

El modelo de Esfuerzo y Recompensa (Siegrist y Marmot, 2004) introduce la autoeficacia como factor importante en el estrés laboral. Este modelo postula que la percepción de injusticia, o falta de reciprocidad, entre la inversión personal en la organización y los beneficios obtenidos generan el estrés. Este modelo amplía el anterior al incluir factores intrínsecos más complejos que la falta de control o percepción de alta demanda, como son la autoeficacia y motivación en la tarea.

## 2.1. ESTRÉS EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Típicamente, se consideran estresores laborales propios de la Policía los eventos y situaciones a los que sus miembros están expuestos, ya comentados, así como cuestiones de funcionamiento interno, como la dificultad de conciliación, la falta de cooperación entre compañeros, el manejo de equipos inadecuados, los problemas con los mandos superiores, el acoso y las pocas oportunidades de promoción (Liberman, y otros, 2002). En un trabajo, con una muestra de población española, de la Asociación Profesional de Policías (2011) se identificaron dos factores que favorecían la aparición de estrés en el trabajo policial. El primero, ya señalado, es la exposición continua a situaciones conflictivas y arriesgadas, así como las situaciones con alto nivel de incertidumbre. En segundo lugar, encontraron que la posibilidad del uso de herramientas potencialmente dañinas, el arma de fuego y el bastón policial, contribuían a la aparición de estrés en esta profesión.

En un estudio realizado en 1999, con policías británicos (Brown, Fielding y Grover, 1999), se identificaron tres categorías de estresores a los que estaban expuestos y su impacto en los agentes: La más traumática era la exposición a la muerte y a los desastres; la segunda se relacionaba con la rutina de trabajo diaria, como tratar con víctimas y la posibilidad de estar expuesto a la violencia y al daño; la tercera categoría eran estresores vicarios, como tratar

con víctimas de crímenes sexuales, con un impacto moderado y una frecuencia intermedia. Todos ellos se relacionaron con el malestar y los trastornos psicológicos.

Algunos estudios han puesto de manifiesto que la emoción más experimentada por los agentes de la Policía es el estrés (Pacheco, 2004) y que el trabajo policial es una de las actividades más estresantes que una persona puede llevar a cabo (Vuorensyrjä y Mälkiä, 2011), constituyéndose así la actividad policial como una profesión de alto estrés (Torres, 2002; Gershon, Lin y Li, 2002, Goiria, San Sebastián, Torres e Ibarretxe, 2003). En un estudio realizado con una población norteamericana, con policías pertenecientes a pequeños departamentos, encontraron que, a mayor exposición a estrés, mayor riesgo de tener problemas de salud, una baja autoestima, agresión dentro de la pareja y agresión entre los compañeros (Can y Hendy, 2014).

Es comúnmente aceptado que la exposición prolongada al estrés impacta de forma negativa en la salud general del individuo (Mohren, y otros, 2003; Ursin y Eriksen, 2004), así como en su salud mental, encontrándose en diferentes estudios que, situaciones de alto estrés, contribuyen a la aparición de trastornos depresivos (Ravindran, Matheson, Griffiths, Merali y Anisman, 2002; Blackmore, y otros, 2007) y otras patologías. Con todo, se puede inferir que el trabajo en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado está directamente relacionado con el estrés y, por lo tanto, su personal tiene mayor riesgo de ver alterado su bienestar psicológico que la población general, al estar expuesto al estrés de manera habitual.

### **3. MODELO DIÁTESIS-ESTRÉS APLICADO A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO**

Según el modelo teórico de diátesis-estrés (Zubin y Spring, 1977), las características individuales de una persona la hacen más vulnerable al desarrollo de una psicopatología ante la presencia de agentes estresores que funcionan como desencadenantes. El modelo de diátesis-estrés se planteó, inicialmente, como un modelo explicativo del trastorno mental grave (Zubin y Spring, 1977), pero, en la actualidad, sirve como un marco teórico para explicar el comportamiento general del ser humano, como resultado de la interacción entre factores de vulnerabilidad individuales y factores ambientales. Entre los factores de vulnerabilidad se incluyen: Factores genéticos, predisposiciones adquiridas en el nacimiento (como por ejemplo, lesiones cerebrales) y modos de funcionamiento cognitivos desadaptativos (modelos internos de trabajo de apego, estilos de procesamiento de información, dificultad en la regulación emocional, etcétera), que se han establecido a través de la crianza, el desarrollo y las experiencias vitales. Los factores ambientales incluyen eventos traumáticos, hechos vitales negativos y el propio estrés ambiental. A mayor vulnerabilidad, menos estresores son necesarios para el desarrollo de alteraciones psicológicas o ciertos comportamientos. Del mismo modo, si los estresores son grandes, no será necesaria la preexistencia de una elevada vulnerabilidad para desencadenar la alteración.

Se emplea este modelo como marco para exponer la información y presentar una posible explicación del mecanismo por el cual las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden tener mayor predisposición a experimentar malestar psicológico y psicopatología.

Así, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el estrés está representado por el estrés crónico y eventos traumáticos. El número e intensidad de los estresores a los que se enfrenta la Policía es tan elevado que una parte importante de la respuesta previsible de estrés es independiente de los factores individuales. La vulnerabilidad está representada por dos factores: Externos (cultura y práctica policial) e internos (dificultad de regulación emocional). Si bien no son vulnerabilidades genéticas, sí son estilos de afrontamiento y de procesamiento de la información, y las emociones que se desarrollan en un contexto particular están presentes, de manera significativa, en los agentes policiales, pudiendo predisponer al desarrollo de psicopatología.



A continuación se van a señalar los factores de vulnerabilidad, encontrados en esta población, que pueden desencadenar psicopatologías por asociarse al estrés.

#### **4. FACTORES DE VULNERABILIDAD**

##### **4.1. FACTORES EXTERNOS: CULTURA Y ORGANIZACIÓN POLICIAL**

En la literatura especializada se habla de la existencia de una cultura policial que contribuye a que el agente rechace la ayuda y la asistencia, o considere que no las necesita, cuando pasa por una situación complicada en el trabajo, tiene problemas personales o presenta malestar psicológico.

La cultura de una organización determina qué comportamientos son apropiados en ese entorno y hace más probable que se empleen ese tipo de estrategias, al hacer frente a situaciones potencialmente estresantes o con gran carga emocional (Hart y Cotton, 2002).

Con la aculturación, los oficiales jóvenes aprenden a comportarse en el entorno policial, enseñados por los oficiales veteranos, por modelado o instrucción verbal directa. Se ha estudiado cómo algunas estrategias desadaptativas y, en especial, la evitación, eran socializadas o entrenadas en policías en formación (Violanti, 1993).

El clima o cultura organizacional es un factor que predispone al agente a emplear estrategias de evitación. Como se señala en varias publicaciones (Lennings, 1997; Malmin, 2012), la cultura policial inhibe la expresión emocional, los policías no se animan a hablar de sus problemas entre sí.

Esta cultura puede llevar a que el agente considere que es capaz de manejar cualquier situación que se le presente sin repercusión emocional; enfatiza la resistencia y la independencia, llevando a que tienda a mantener una fachada de ser invencible (Hackett y Reese, 2001).

Todo lo anterior puede llevar a que no busque ayuda o, incluso, contemple el suicidio (Curran, 2001).

La aculturación tiene como resultado un cuerpo policial que tiende a no mostrar debilidad, a ignorar o no prestar suficiente atención a sus sentimientos ni al dolor emocional para mantener esa fachada de dureza (Malmin, 2012).

El ambiente de aculturación inhibe, además de la expresión emocional, el trabajo preventivo o de intervención tras la exposición repetida a eventos traumáticos o estrés, incrementándose, así, el riesgo de que la posible repercusión emocional o el trastorno mental afecte al desempeño de la práctica profesional. Por ello, el personal puede ser consciente de este riesgo y sentirse todavía más incómodo o inseguro para reconocer y trabajar sus emociones y mucho más para compartirlas con un compañero o profesional. De este modo la cultura policial se considera un factor de vulnerabilidad porque puede poner en riesgo el bienestar y la salud de los agentes de Policía.

#### 4.2. FACTORES INTERNOS: REGULACIÓN EMOCIONAL DESADAPTATIVA

Para Gross (1999, página 275), la regulación emocional consiste en «aquellos procesos por los cuales las personas ejercemos una influencia sobre las emociones que tenemos, sobre cuándo las tenemos y sobre cómo las experimentamos y las expresamos».

Thompson (1994, páginas 27 a 28) define la regulación emocional como «los procesos externos e internos responsables de monitorizar, evaluar y modificar nuestras reacciones emocionales para cumplir nuestras metas», ampliando así la definición.

Estos procesos no solo nos permiten volver a nuestro estado de ánimo previo con mayor o menor celeridad, sino que, además, parecen estar involucrados en la aparición y mantenimiento de diferentes problemas físicos y psicológicos (Hervás y Vázquez, 2006).

La regulación emocional puede ser adaptativa y favorecer, así, una elaboración e integración emocional con resultados positivos, o desadaptativa, quedando la emoción sin elaborar e influyendo negativamente en nuestro bienestar y conducta.

Según el modelo de Gross (1999), las estrategias de regulación emocional se clasifican por el momento del proceso en el que efectúan. Plantea dos principales grupos de estrategias: Las centradas en los antecedentes de la emoción y aquellas que se centran cuando la emoción ya está presente.

Las estrategias más explicadas por el modelo han sido la supresión emocional y la reevaluación cognitiva, como ejemplos de estrategia centrada en los antecedentes y en la emoción, respectivamente (Gross, 1999).

La reevaluación cognitiva consiste en realizar una construcción de las situaciones (real o de elaboración cognitiva), de modo que se minimice el impacto de la emoción. Se ha encontrado, de forma sistemática, mayor eficacia y mejores resultados positivos con la reevaluación frente a la supresión. La supresión no es efectiva en la reducción de la experiencia emocional subjetiva y, además, se asocia con un incremento en la activación fisiológica y con una reducción en la capacidad de memoria (Gross, 2002; Gross y John, 2003).

Asimismo, se ha encontrado que los intentos deliberados de suprimir una emoción pueden llevar a un incremento de la emoción que se pretende evitar y predisponer a niveles elevados de ansiedad (Feldner, Zvolensky, Eifert y Spira, 2003). Incluso se da la paradoja de que, a mayor intento de evitación, mayor intensificación de aquello que se trata de evitar (Wegner, Erber y Zanakos, 1993).

La regulación emocional puede ser desadaptativa por el uso de estrategias inadecuadas, como se ha comentado, además de por ausencia de activación de estrategias de regulación (Hervás, 2011).

Hervás (2011) presenta un modelo de regulación emocional en el que se enfatizan las tareas previas a la regulación para que esta sea exitosa. Estas tareas exigen capacidades más básicas de identificación emocional, tareas en las que también puede haber déficits y ser generadoras de trastornos clínicos.

La regulación emocional será exitosa si se completan adecuadamente las siguientes tareas previas:

1. Apertura emocional: Capacidad del individuo de tener acceso consciente a sus emociones. El polo deficitario es la alexitimia.
2. Atención emocional: Tendencia a dedicar recursos atencionales a la información emocional. El polo deficitario: desatención emocional.
3. Aceptación emocional: Ausencia de juicio negativo ante la propia experiencia emocional. El polo deficitario sería el rechazo emocional.

4. Etiquetado emocional: Capacidad de la persona de nombrar con claridad sus emociones. El polo deficitario: confusión emocional.

5. Análisis emocional: Capacidad de la persona para reflexionar y entender el significado y las implicaciones de sus emociones. El polo deficitario: evitación emocional.

En este trabajo se plantea que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por sus características individuales y el entorno en el que desempeñan su trabajo, tienden a emplear estrategias de regulación emocional de manera desadaptativa, no ponen en marcha la regulación cuando la emoción negativa está presente o bien emplean estrategias que no son exitosas (Pogrebin y Poole, 1995; Evans, Coman, Stanley y Burrows, 1993 y Can y Hendy, 2014). Además, habría un déficit en las tareas previas a la regulación emocional, tal como plantea Hervás (2011).

En el proceso de regulación emocional, destaca que las personas que desempeñan su trabajo, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tienden a emplear estrategias de forma rígida, de tal modo que estrategias que son útiles en un primer momento, como la supresión emocional en una situación crítica, les permiten afrontar situaciones sin que la emoción guíe su conducta (Amaranto, Steinberg, Castellano y Mitchell, 2003; Williams, Ciarrochi y Deane, 2010). Sin embargo, empleadas de manera generalizada, tienen un resultado perjudicial.

Se ha evidenciado, en investigaciones, la dificultad que los agentes policiales tienen para darse cuenta de la presencia de emociones negativas (Gasch, 2006; Evans, Coman, Stanley y Burrows, 1993) y la tendencia a emplear estrategias de regulación emocional, como la negación y la supresión, y estrategias centradas en la evitación emocional, en general (Amaranto, Steinberg, Castellano y Mitchell, 2003; Pogrebin y Poole, 1995).

En una muestra con Policía local norteamericana, encuentran que la supresión de la ira es el mecanismo de afrontamiento más empleado ante el estrés crónico y que el menor uso de esta estrategia disminuía la relación entre el estrés y los problemas de salud, la baja autoestima y la agresión intramarital y entre compañeros (Can y Hendy, 2014).

En una población española se encuentra el estudio de Delgado-Pérez (2009), realizado con la Policía local de Huelva. En este trabajo, sobre dimensiones psicosociales, se encuentra que las dimensiones que más predominan son las de esconder emociones y exigencias psicológicas, en el 90 % y el 83,48 % de la muestra, respectivamente, en el nivel más desfavorable para la salud de los que se contemplan en el estudio.

Un estudio específico sobre la exigencia emocional de la tarea, realizado con una muestra de las unidades de intervención policial (unidad especializada de la Policía Nacional) (Martínez-Arias y Puelles-Casenave, 2010), encuentra un resultado discrepante con los anteriores. Y se concluye que hay una madurez generalizada, en el manejo de las emociones,

en las diversas situaciones que se plantean en el estudio, encontrándose que son pocas las reacciones emocionales que interfieren en su trabajo.

Sin embargo, en el estudio se evalúan, con un autoinforme, las exigencias emocionales inevitables propias de la tarea profesional y no se explora la repercusión anímica ni emocional de dichas tareas.

Dada la presumible tendencia del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a no identificar, inhibir y esconder emociones, la pregunta explícita, a modo de autoinforme sobre este tema, puede estar enmascarando los resultados.

La aceptación de los eventos internos juega un papel en el mantenimiento de la salud mental. Las personas con dificultad para identificar emociones y tendencia a la evitación de eventos internos y falta de conciencia sobre estos, es más probable que experimenten malestar y peor ajuste a las demandas del estresor (Salovey, Stroud, Wooler y Epel, 2002; Ker, Johnson, Gans y Krumrine, 2004). En cierto modo, predispone a peor salud mental (Williams, Ciarrochi y Deane, 2010).

En el estudio de Williams, Ciarrochi y Deane (2010) se examina esta relación en una muestra de policías novatos en sus primeros meses de servicio. En toda la muestra hubo un incremento en la sintomatología depresiva y problemas de salud mental general a los 18 meses de servicio activo. Pero encontraron diferencias en función de variables relacionadas con la aceptación y conciencia de eventos internos. Aquellos con más capacidad de identificar sentimientos, más capaces de experimentar el momento presente en la vida cotidiana y que no tendían a suprimir pensamientos negativos, experimentaron, con mayor probabilidad, una transición al inicio del servicio activo con menores niveles de sintomatología depresiva y mejor salud mental, siendo el *mindfulness* el mejor predictor.

El contenido del trabajo en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado requiere que sean capaces de reaccionar racionalmente en situaciones que implican riesgo físico propio o para la seguridad de otras personas. Esta frialdad emocional y toma racional de decisiones en situaciones extremas se les exige por ley, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recoge:

*Los funcionarios de Policía materializan el eje de un difícil equilibrio, de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones, ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero vienen obligados a usar armas, deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero han de actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieran.*

*En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable, rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.*

Se da la paradoja de que la propia práctica policial, y la cultura policial en la que están inmersos los agentes, fomentan la tendencia a desarrollar un estilo de afrontamiento basado en la supresión emocional, que resulta útil para desenvolverse y protegerse en una situación crítica y poder así tomar la decisión más adecuada, pero no lo es cuando este mecanismo se emplea de manera rígida y se extrae al trabajo diario y a la vida personal (Williams, Ciarrochi y Deane, 2010). La emoción y proceso psicológico generado por la exposición continua a vivencias potencialmente traumáticas, y al alto nivel de estrés, se queda sin gestionar, predisponiendo así al desarrollo de psicopatología.

## 5. PREVALENCIA DE PSICOPATOLOGÍA EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

### 5.1. BURNOUT

Dentro de las patologías mentales asociadas al trabajo destaca el *burnout*, por su vinculación directa con el estrés y el desempeño profesional. El *burnout* se considera un síndrome psicológico que aparece en respuesta a estresores laborales presentes de forma crónica (Maslach, Schaufeli y Leiter, 2001). La definición más comúnmente aceptada incluye tres componentes: Agotamiento emocional, despersonalización y la falta de realización personal en el trabajo (Maslach y Jackson, 1981). Altos niveles de cansancio emocional y despersonalización, junto a bajos niveles de realización personal, determinan el síndrome.

El *burnout* se ha relacionado con una salud deficiente en muestras policiales, tanto en quejas de salud subjetivas (Burke, 1994; Michinov, 2005) como en uso de medicación y pensamientos de suicidio (Berg, y otros, 2003; Mikkelsen y Burke, 2004).

Varios estudios en muestras españolas encuentran unos niveles de *burnout* en la Policía, más elevados que en la población general (de la Fuente-Solana, Aguayo-Extremera, Vargas-Pecino y Cañadas de la Fuente, 2013; Durán, Montalbán y Stangeland, 2006; Blasco, Llor, García, Sáez y Sánchez, 2002). Tomando diversos estudios, en conjunto, los niveles encontrados son moderadamente altos (de la Fuente Solana, y otros, 2013) y posicionan a la Policía como una población de riesgo de sufrir este síndrome y las consecuencias asociadas. Si bien, es interesante señalar que los niveles encontrados no son tan altos como lo esperable. En relación con este aspecto, un estudio realizado, con una población policial noruega, encuentra que los niveles de *burnout* eran bajos en comparación con otras profesiones (Martinussen, Richardsen y Burke, 2007). Los autores relacionan este resultado con los aspectos positivos y reforzadores de la profesión compensan las demandas extremas y aspectos estresantes del puesto.

### 5.2. TRASTORNOS MENTALES EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Los trastornos mentales están reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas como enfermedades laborales. En la nueva lista de enfermedades profesionales, elaborada

por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, en la trigésima reunión, de 25 de marzo de 2010, aparecen por primera vez los trastornos mentales. En este mismo documento se vincula directamente el trastorno de estrés postraumático a la práctica de la profesión policial:

*Un trastorno de estrés postraumático era el resultado de una exposición a una o a una serie de situaciones o sucesos extremadamente violentos o estresantes, a los que muchos trabajadores podrían verse expuestos, entre ellos, los funcionarios policiales, los trabajadores de los servicios de urgencia y socorrismo, los bomberos y los conductores de trenes.*

Así, como ocurre en el manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-V, 2013), en el que aparece expresamente mencionada la Policía en los criterios diagnósticos para el trastorno de estrés postraumático.

Hay evidencia de un mayor riesgo para desarrollar consumo de sustancias, depresión, trastorno de estrés postraumático o intentos de suicidio en la población policial (Pinals y Prince, 2013; Kapusta, y otros, 2010). Las tasas de trastorno depresivo y de sintomatología depresiva son más elevadas que en la población general, llegando hasta tasas de prevalencia de más del 20 % en determinadas poblaciones (Chen, y otros, 2006; Wang, y otros, 2010), especialmente entre trabajadores policiales que están expuestos a múltiples eventos potencialmente traumáticos y que están en sus primeros años de carrera (Kaufmann, Rutkow, Spira y Mojtabai, 2013). Se ha encontrado que el trastorno de estrés postraumático tiene una prevalencia en la Policía dos veces superior a la prevalencia de la población general. Muchos metaanálisis y revisiones de la literatura dan cuenta de la presencia de trastorno de estrés postraumático entre personal de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado, sanitarios y otros como bomberos (Faust y Ven, 2004; Haugen, Evces y Weiss, 2012), así como otros estudios sobre la incidencia del trastorno de estrés postraumático en poblaciones concretas de policías (Maia, y otros, 2007).

Si bien, hay algunos estudios que encuentran resultados discrepantes con el grueso de literatura científica sobre este tema. Van der Velden, y otros, (2013) no encuentran mayores niveles de problemas de salud mental autoinformados en la Policía noruega frente a otros grupos profesionales del mismo país. Sin embargo, los resultados de este estudio se limitan a una medida de autoinforme (SCL-90-R) que puede estar encubriendo el resultado con un sesgo de respuesta para ocultar o minimizar problemas. Kaufmann, Rutkow, Spira y Mojtabai (2013), en un estudio epidemiológico llevado a cabo en los Estados Unidos de Norteamérica, no encuentran una mayor prevalencia de trastornos mentales en la muestra policial, pero sí aprecian un mayor riesgo de desarrollo de psicopatología en los agentes expuestos a situaciones con potencial traumático. Además, señalan como una limitación importante el no contar con datos de los agentes que se encuentran de baja laboral. Si bien, incluso estos autores señalan la necesidad de prestar atención a la salud mental de los trabajadores en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y al entrenamiento en habilidades de afrontamiento para minimizar el impacto de la práctica diaria en la salud de los agentes.

Aunque no existan o no se hayan encontrado, para la realización de esta revisión, estadísticas oficiales disponibles acerca de la prevalencia de trastorno mental en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, hay algunos estudios en poblaciones concretas que ofrecen datos orientativos. En España, el Boletín de Salud Laboral, para delegados de prevención de Comisiones Obreras, recoge, en un artículo de 2007 (del Álamo, 2007), los siguientes datos: En el período comprendido entre 1997 y 2007, 17 000 guardias civiles estuvieron de baja por motivos psicológicos, 438 se suicidaron o lo intentaron y hubo 4 000 prejubilaciones por motivos psicológicos.

En un informe elaborado por el Servicio de Sanidad de la Dirección General de Policía, en las oficinas de denuncia del Área I de Madrid (Cuadrado y Palomar Pedrosa, 1999), se informa de que, entre 1998 y 1999, el 31 % de las bajas laborales eran debidas a patologías psiquiátricas. Concluyen que hay una respuesta de ansiedad y estrés laboral excesivo que aparecen como consecuencia de las exigencias físicas y psicológicas del trabajo que deterioran progresivamente la imagen, la autoestima y la integridad psicológica del profesional.

En un estudio que evalúa los riesgos psicosociales, en una muestra de la Policía Local de Huelva, se encuentran resultados que denominan preocupantes en cuanto a salud mental, física y vitalidad (Delgado-Pérez, 2009). En dicho estudio se encuentra que la Policía Local está en el peor nivel para la salud, en un porcentaje de más del doble que la población en general (53,73 % respecto al 23,2 %), incrementándose, incluso esa diferencia, en el triple en el segmento menor de 35 años (66,67 % frente al 20,5 %). El 47,76 % habría estado de baja en el último año. Según se concluye en el estudio, los efectos sobre la salud son el resultado de la repercusión de las características propias del desempeño laboral en el empleado. Por mencionar algunas: Estilo de vida, equilibrio entre el trabajo y la vida, globalización, inseguridad en el trabajo, conflicto de rol, trato injusto, falta de reconocimiento, falta de apoyo, gran exigencia emocional y cognitiva, tendencia a esconder emociones en situaciones extremas y cambios rápidos en los turnos.

### 5.3. SUICIDIO

Otro indicador relevante, en cuanto a la salud y el bienestar personal, es el suicidio. Este asunto ha sido uno de los que más han preocupado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los últimos años, especialmente en la Guardia Civil y a la Policía Nacional. En un escrito elaborado por la Asociación Unificada de Guardias Civiles, AUGC, dirigido al ministro de Sanidad, se denunciaba la elevada tasa de suicidios en el cuerpo (AUGC, 2015). En este escrito se señalan las dificultades propias del puesto de trabajo, junto a la posesión de armas, largos períodos de conducción o ciclos de estrés, mantenidos en el tiempo, como factores contribuyentes. En cifras ofrecidas por la Asociación Unificada de Guardias Civiles se encuentran prevalencias, según períodos, en más del doble que en la población española (en 2005, por ejemplo, la tasa en la Guardia Civil fue de 27,5 por 10 000 personas, frente al 12 de la población en general; en 2012 fue de 14,5 frente a 7,5; en 2013, último año recogido, de 11,2 frente a 8,42). Se identifica una tendencia a la baja, en parte debida a la concienciación y puesta en marcha de planes específicos, pero aparecen cifras dramáticas en determinados

periodos de tiempo. A continuación se presenta el gráfico 2, adaptado por la Asociación Unificada de Guardias Civiles y López Vega (2012) y López Vega (2016), presentando una comparativa entre la tasa de suicidios en la Guardia Civil y en la población general:

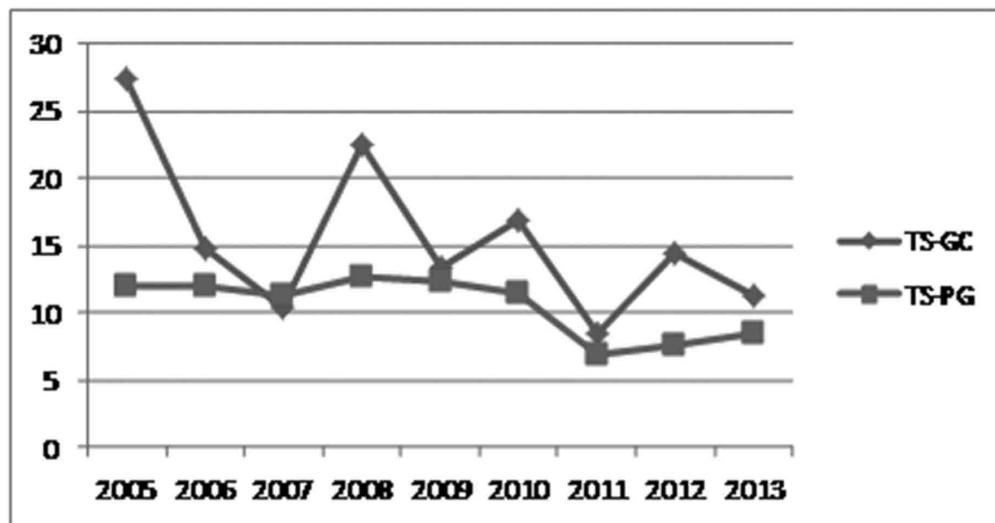


Gráfico 2: Comparación de la tasa de suicidio entre GC y PG. Nota: TS\_GC: tasa de suicidios en la Guardia Civil; TS\_PG: tasa media de suicidios en España.

La Policía Nacional no cuenta con datos ni estadísticas oficiales de la incidencia del suicidio en el cuerpo. En publicaciones de prensa se aportan datos ofrecidos por el Sindicato Unificado de Policía, en los que constan 136 suicidios de 2000 a 2016. En 2017 fueron 12 agentes de la Policía Nacional los que cometieron suicidio.

En revisiones generales sobre el tema se encuentran datos discrepantes acerca del suicidio. La revisión realizada por Stanley, Hom y Joiner (2016) señala que, según el estudio, las tasas de suicidio e ideación suicida en la Policía son más elevadas que en la población general y más bajas, respectivamente. Estas diferencias pueden deberse a características propias de la región en la que se realiza el estudio, así como que se trate de muestras recogidas en departamentos concretos, sin que resulte un muestreo aleatorizado de la población de policías de cada país o región. Lo que sí se ha observado es que, en equipos o departamentos pequeños, las tasas de suicidio son mayores que en departamentos más grandes, presumiblemente debido a que los accesos a recursos de salud mental y recursos generales en las regiones más pequeñas son menores (Violanti, Mnatsakanova, Burchfiel, Hartley y Anfrew, 2012).

A pesar de que los resultados de investigación sean discrepantes, es evidente que el suicidio entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es motivo de preocupación. Dado el nivel de estrés al que se enfrentan, la dificultad para solicitar

asistencia profesional en caso de malestar psicológico y el fácil acceso a armas de fuego, hace que sea una población proclive a cometer el suicidio, por lo que la reducción del número de suicidios es un objetivo para incluir dentro de los programas o estrategias de salud mental en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

## 6. CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha pretendido mostrar, de forma concisa y breve, algunos de los posibles factores de riesgo para el desarrollo de malestar psicológico y psicopatología en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Como se ha expuesto, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado hay una prevalencia importante de trastornos psicológicos, así como otras manifestaciones de malestar más grave, como son los suicidios, que han de ser objeto de atención institucional y clínica (Delgado-Pérez, 2009; Asociación Unificada de Guardias Civiles y López-Vega, 2016; del Álamo, 2007).

El malestar psicológico en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado puede ser debido a una cultura policial que inhibe la expresión emocional y la búsqueda de atención clínica (Malmin, 2012), así como a una dificultad de regulación emocional, secundaria a esta cultura policial y derivada de la tarea que tienen que desempeñar los agentes policiales (Amaranto, Steinberg, Castellano y Mitchell, 2003; Pogrebin y Poole, 1995).

Estos factores de vulnerabilidad, unidos a un elevado estrés laboral y situaciones potencialmente estresantes y traumáticas, a las que se exponen en su práctica diaria, hace de esta profesión una población de riesgo para el desarrollo de trastorno mental común y grave.

Por todo lo expuesto, se considera conveniente la implantación de programas preventivos en materia de salud y salud mental, y la mejora de los ya desarrollados, dirigidos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el objetivo principal de disminuir la prevalencia de trastorno mental común y grave dentro de esta población.

Como objetivo secundario, sería conveniente que se incluyera el aprendizaje de estrategias individuales y organizacionales que faciliten la expresión y elaboración emocional, y permitan la elaboración de sucesos vitales estresantes y traumáticos, para así prevenir el desarrollo de psicopatologías.

Este plan sería conveniente que fuera dirigido a todos los estamentos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como se ha realizado en otros contextos culturales con éxito (Mishara y Martín, 2012), para así reforzar y consolidar los cambios que se produzcan a nivel individual, y promover una cultura policial más abierta en la expresión del malestar y búsqueda de ayuda. Esta intervención se situaría dentro de la denominada prevención secundaria, en la que es fundamental la detección precoz e intervención temprana, con el objetivo de disminuir la prevalencia de una conducta, enfermedad o síndrome (Santacreu, Márquez y Rubio, 1997).

## 7. BIBLIOGRAFÍA

AMARANTO, E., STEINBERG, J., CASTELLANO, C. y MITCHELL, R.: «Police stress interventions. Brief Treatment and Crisis Intervention». Páginas 47 a 53, 2003.

ANDERSEN, B. L., FARRAR, W. B., GOLDEN a KREUTZ, D., KUTZ, L. A., MACCALLUM, R., COURTNEY, M. E. y LASER, R.: «Stress and immune responses after surgical treatment for regional breast cancer». Journal of the National Cancer Institute, número 90, 1998, páginas 30 a 36.

ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE POLICÍAS a CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS POLICIALES: «El agente de Policía: reacción ante el peligro (II)». Usecnetwork International Magazine, febrero de 2011, páginas 34 a 54.

ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES y LÓPEZ a VEGA, D. J.: «Factores de riesgo de suicidio en la Guardia Civil», 2012.

ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES: «Escrito dirigido al Ministerio de Defensa». [Https://www.augc.org/media/download/2566](https://www.augc.org/media/download/2566), 2015.

BAUM, A.: «Stress, intrusive imagery, and chronic distress». Health Psychology, número 9, 1990, páginas 653 a 75.

BERG, A. M., HEM, E., LAU, B., LOEB, M. y EKEBERG: «Suicidal ideation and attempts in Norwegian police». Suicide and Life Threatening Behavior, número 33, 2003, páginas 302 a 312.

BLACKMORE, E. R., STANSFIELD, S. A., WELLER, I., MUNCE, S., ZAGORSKI, B. M. y STEWART, D. E.: «Major depressive episodes and work stress: results from a national population survey». American Journal of Public Health, número 97, 2007, páginas 2088 a 2093.

BLASCO, J. R., LLOR, B., GARCÍA, M., SÁEZ, M. C. y SÁNCHEZ, M.: «Relación entre la calidad del sueño, el burnout y el bienestar psicológico en profesionales de la seguridad ciudadana». Mapfre Medicina, número 13, 2002, páginas 258 a 267.

BROWN, J., FIELDING, J. y GROVER, J.: «Distinguishing traumatic, vicarious and routine operational stressor exposure and attendant adverse consequences in a sample of police officers». Work and Stress, número 13, 1999, páginas 312 a 325.

BURKE, R. J.: «Stressful events, work a family conflict, coping, psychological burnout, and well being among police officers». Psychological Reports, número 75, 1994, 787 a 800.

CALNAN, M., WAINWRIGHT, D y ALMOND, S.: «Job Strain, Effort a Reward Imbalance and Mental Distress: A study of occupations in general medical practice». Work & Stress, número 14, 2000, 297 a 311.

CAN, S. H. y HENDY, H. M.: «Police stressors, negative outcomes associated with them and coping mechanisms that may reduce theses associations». Police Journal: Theory, Practice and Principles, número 87, 2014, páginas 167 a 177.

CANO - VINDEL, A. (2002): «Técnicas cognitivas en el control de estrés». Editorial E. G. Fernández - Abascal & M. P. Jiménez Sánchez, 2002, páginas 247 a 271, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

CANO - VINDEL, A., DONGIL - COLLADO, E. y WOOD, C.: «El estrés». Barcelona, editorial Océano Ámbar, 2011.

CANO - VINDEL, A. y SERRANO - BELTRÁN, M.: «Para no enfermar de estrés: cómo combatir la ansiedad laboral». Madrid, Recoletos Grupo de Comunicación, S. A., 2006.

CHEN, HC., CHOU, F. HC., CHEN, MC., SU, SF., WANG, SY, FENG, WW. y WU, HC.: «A Survey of Quality of Life and Depression for Police Officers in Kaohsiung, Taiwan». Quality of Life Research, número 15, 2006, páginas 925 a 932.

Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales: «Guía sobre el estrés relacionado con el trabajo. ¿La sal de la vida o el beso de la muerte?». Bruselas, 1999.

CUADRADO - EBRERO, M. y PALOMAR - PEDROSA, A.: «Análisis psicológico sobre los factores de estrés en las oficinas de denuncia». Ciencia policial, número 50, 1999, páginas 67 a 76.

CURRAN, S. F. (2001): «Barriers to effective mental health interventions that reduce suicide by police officers». Editorial D. C. Sheenan y J. I. Warren, Suicide and Law enforcement, 2001, páginas 205 a 209, Washington D.C., U.S. Department of Justice, Federal Bureau Investigation.

DE LA FUENTE - SOLANA, E. I., AGUAYO - EXTREMERA, R., VARGAS - PECINO, C. y CAÑADAS DE LA FUENTE, G. R. (2013): «Prevalence and risk factors of burnout syndrome among Spanish police officers». PsycotHEMA, número 25, 2013, páginas 488 a 493.

DEL ÁLAMO. (2007): «Policía y salud laboral». Boletín de salud laboral para delegados de prevención de Comisiones Obreras, número 35, 2007, <http://www.porexperiencia.com/articulo.asp?num=35&pag=04&titulo=Policia-y-salud-laboral>.

DELGADO a PÉREZ, J. D. (2009): «Evaluación de riesgos psicosociales de la Policía Local en la costa occidental de la provincia de Huelva». Revista Digital de Seguridad y Salud en el Trabajo, número 2, 2009, [http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4847/evaluacion\\_riesgos\\_psicosociales\\_policia\\_local.pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4847/evaluacion_riesgos_psicosociales_policia_local.pdf?sequence=2).

DEMEROUTI, E., BAKKER, A. B., NACHREINER, F. y SCHAFELI, W. B. (2001): «The job demands a resources model of burnout». Journal of Applied Psychology, número 86, 2001, páginas 499 a 512.

DURÁN, M. A., MONTALBÁN, F.M. y STANGELAND, P.I.: «El síndrome de estar quemado (*burnout*) en la Policía: perfil de incidencia e influencia de características sociodemográficas». Revista de Psicología Social, número 21, 2006, 95 a 107.

EVANS, B.J., COMAN, G.J., STANLEY, R.O.y BURROWS, G.D.: «Police officers' coping strategies: An Australian police survey». Stress Medicine, número 9, 1993, páginas 237 a 246.

FAUST, K. L. y VEN, T. V.: «Policing disaster: An analytical review of the literature on policing, disaster, and post a traumatic stress disorder». Sociology Compass, número 8, 2014, páginas 614 a 626.

FELDNER, M., ZVOLENSKY, M., EIFERT, G. y SPIRA, A.: «Emotional avoidance: An experimental test of individual differences and response suppression using biological challenge». Behaviour Research and Therapy, número 41, 2003, páginas 403 a 411.

GASCH, U.: «CopShock: About psychological experiences and survival of German police officers». Kriminalistik, número 4, 2006, páginas 250 a 254.

GERSHON, R. R., LIN, S. y LI, X.: «Work stress in aging police officers». Journal Of Occupational and Environmental Medicine, número 44, 2002, páginas 160 a 167.

GOIRIA, J. I., SAN SEBASTIÁN, X., TORRES, E. e IBARRETXE, R.: «Estudio de evaluación e intervención de estrés laboral en la Policía municipal». Revista de la Sociedad Española de Salud Laboral en la Administración Pública, número 1, 2003, páginas 5 a 8.

GROSS, J. J.: «Emotion and emotion regulation». Editorial L. A. Pervin y O.P. John, Handbook of personality: Theory and research (segunda edición), 1999, páginas 525 a 552, New York, Guilford.

GROSS, J. J.: «Emotion regulation: Affective, cognitive, and social consequences». Psychophysiology, número 39, 2002, páginas 281 a 291.

GROSS, J. J. y JOHN, O. P.: «Individual Differences in Two Emotion Regulation Processes: Implications for Affect, Relationships, and Well a Being». Journal of Personality and Social Psychology, número 85, 2003, páginas 348 a 362.

HACKETT, D. P. y REESE, J. T. (2001): «Law enforcement suicide: the supervisor's guide to prevention and intervention». Editorial D. C. Sheehan y J. I. Warren, Suicide and Law enforcement, 2001, páginas 97 a 103. Washington D. C.: U. S. Department of Justice. Federal Bureau Investigation.

HART, P. y COTTON, P.: «Conventional Wisdom is often misleading. Police stress within an organizational health framework». Editorial M. Dollar, A. Winefield y H. Winefield, Occupational stress in the service professions, 2002, páginas 103 a 139, London, Taylor and Francis.

HAUGEN, P. T., EVCES, M. y WEISS, D. S.: «Treating posttraumatic stress disorder in first responders: A systematic review». *Clinical Psychology Review*, número 32, 2012, páginas 370 a 380.

HERVÁS, G.: «Psicopatología de los déficit emocionales en los trastornos clínicos». *Psicología Conductual*, número 19, 2011, páginas 347 a 372.

HERVÁS, G. y VÁZQUEZ, C.: «La regulación afectiva: modelos, investigación e implicaciones para la salud mental y física». *Revista de Psicología General y Aplicada*, número 59, 2006, páginas 9 a 36.

KAPUTSA, N. D., VORZACEK, M., ETZERDORFER, E., NIEDERKROTENTHALER, T., DERVIC, K., PLENER, P. L., SCHNEIDER, E. y SONNECK, G.: «Characteristics of police officer suicides in the Federal Austrian Police Corps». *Crisis: The Journal of Crisis Intervention and Suicide Prevention*, número 31, 2010, páginas 265 a 271.

KAUFMANN, C. N., RUTKOW, L., SPIRA, A. P. y MOJTABAII, R.: «Mental health of protective service workers: results from the National Epidemiologic Survey on alcohol and related conditions». *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, número 7, 2013, páginas 36 a 45.

KARASEK, R.: «Job demands, Job decision latitude and mental strain: Implications for job redesign». *Administrative Science Quarterly*, número 24, 1979, páginas 285 a 308.

KER, S., JOHNSON, V. K., GANS, S. E. y KRUMRINE, J.: «Predicting adjustment during the transition to college: alexithymia, perceived stress, and psychological symptoms». *Journal of College Student Development*, número 45, 2004, páginas 593 a 611.

LAZARUS, R. S. y FOLKMAN, S.: «Stress, appraisal and coping». Nueva York, Springer, 1984.

LENNINGS, C.: «Police and occupationally related violence: A review». *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, número 20, 1997, páginas 555 a 566.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Jefatura del Estado, Boletín Oficial del Estado, número 63.

LIBERMAN, A. K., BEST, S. R., METZLER, T. J., FAGAN, J. A., WEISS, D. S. y MARMAR, C. R.: «Routine occupational stress and psychological distress in police». *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, número 25, 2002, páginas 421 a 441.

LÓPEZ VEGA, D. J.: «¿Todo por la patria?» Madrid: Sotavento Editores Consultores - Asociación Unificada de Guardia Civiles, 2016.

MAIA, D. B., MARMAR, C. R., METZLER, T., NOBREGA, A., BERGER, W., MENDLOWICZ, M. V. y FIGUEIRA I.: «Post a traumatic stress symptoms in an elite unit of Brazilian police officers:

Prevalence and impact on psychosocial functioning and on physical mental health». *Journal of Affective Disorders*, número 97, 2007, páginas 241 a 245.

MALMIN, M.: «Changing police subculture». *FBI Law Enforcement Bulletin*, abril de 2012.

MARTÍNEZ ARIAS, R. y PUELLES CASENAVE, C.: «Exigencia emocional del trabajo en las unidades de intervención policial». *Psicopatología Clínica Legal y Forense*, número 10, 2010, páginas 91–128.

MARTINUSSEN, M., RICHARDSEN, A. M. y BURKE, R. J.: «Job demands, job resources, and burnout among police officers». *Journal of Criminal Justice*, número 35, 2007, páginas 239 a 249.

MASLACH, C., SCHAUFELI, W. y LEITER, M. P.: «Job burnout». *Annual Review of Psychology*, número 52, 2001, páginas 397 a 422.

MASLACH, C. Y JACKSON, S. E.: «The Maslach Burnout Inventory». Research Edition. Palo Alto, C.A., Consulting Psychologist Press, 1981.

MICHINOV, N.: «Social comparison, perceived control, and occupational burnout». *Applied Psychology: An International Review*, número 54, 2005, páginas 99 a 118.

MIKKELSEN, A. y BURKE, R. J.: «Work a family concerns of Norwegian police officers: Antecedents and consequences». *International Journal of Stress Management*, número 11, 2004, páginas 429 a 444.

MISHARA, B. L. y MARTIN, N.: «Effects of a Comprehensive Police Suicide Prevention Program». *Crisis, The Journal of Crisis Intervention and Suicide Prevention*, número 1, 2012, páginas 162 a 168.

MOHREN, D. C., SWAEN, G. M., KANT, I. J., VAN AMELSVORT, L. G., BORM, P. J. y GALAMA, J. M.: «Common infections and the role of burnout in a Dutch working population». *Journal of Psychosomatic Medicine*, número 55, 2003, páginas 201 a 208.

Organización Internacional del Trabajo: «Lista de Enfermedades Profesionales (revisada en 2010): Identificación y reconocimiento de las enfermedades profesionales: Criterios para incluir enfermedades en la lista de enfermedades profesionales de la Organización Internacional del Trabajo». Número 32, 2012, Ginebra.

PACHECO, A.: «La evaluación psicológica de policías mediante el análisis funcional de la conducta». *Informació Psicològica*, número 85-86, 2004, páginas 97 a 104.

PEIRÓ, J. M.: «Desencadenantes de estrés laboral». Madrid, editorial Pirámide, 1999.

PINALS, D. y PRINCE, M.: «Fitness for duty evaluation in law enforcement». Editorial Gold, L. H. y Vanderpool, D. L., Clinical Guide to Mental Disability Evaluations, 2013, páginas 369 a 392), New York: Springer Science and Business Media.

POGREBIN, M. y POOLE, E. D.: «Emotion management: A study of police response to tragic events». Social Perspectives on Emotion, número 3, 1995, páginas 149 a 168.

RAVINDRAN, A., MATHESON, K., GRIFFITHS, J., MERALI, Z. y ANISMAN, H.: «Stress, coping, and quality of life in subtypes of depression: a conceptual frame and emerging data». Journal of Affective Disorders, número 71, 2002, páginas 121 a 130.

SALOVEY, P., STROUD, L. R., WOOLERY, A. y EPEL, E. S.: «Perceived emotional intelligence, stress reactivity and symptom reports: further explorations using the Trait Meta a Mood Scale». Psychology and Health, número 17, 2002, páginas 611 a 627.

SANTACREU, J., MÁRQUEZ, M. O. y RUBIO, V.: «La prevención en el marco de la psicología de la salud». Psicología y Salud, número 10, 1997, páginas 81 a 92.

SARAFIS, P., ROUSAKI, E., TSOUNIS, A., MALLIAROU, M., LAHANA, L., BAMIDIS, P. y PAPASTAVROU, P.: «The impact of occupational stress on nurses' caring behaviors and their health related quality of life». BMC Nursing, 2016, páginas 15 a 56.

SELYE, H.: «The stress of life». New York, McGraw a Hill, 1956.

SELYE, H.: «Stress in health and disease». M. A., Butterworth, 1976.

SIEGRIST, J. y MARMOT, M.: «Health inequalities and the psychosocial environment - two scientific challenges». Social Science & Medicine, número 58, 2004, páginas 1.463 a 1.473.

STANLEY, I. H., HOM, M. A. y JOINER, T. E.: «A systematic review of suicidal thoughts and behaviors among police officers, firefighters, EMTs, and paramedics». Clinical Psychology Review, número 44, 2016, páginas 25 a 44.

THOMPSON, R. A.: «Emotion regulation: A theme in search of a definition». Monographs of the Society for Research in Child Development, número 59, 1994, páginas 25 a 52.

TORRES, E.: «Self a perceive of laboral stress and distress: an empirical study in the local police». Psicothema, número 14, 2002, páginas 215 a 220.

TSUTSUMI, A. y KAWAKAMI, N.: «A review of empirical studies on the model of effort a reward imbalance at work: reducing occupational stress by implementing a new theory». Social Science and Medicine, número 59, 2004, páginas 2.335 a 2.359.

URSIN, H. y ERIKSEN, H. R.: «The cognitive activation theory of stress». *Psychoneuroendocrinology*, número 29, 2004, páginas 567 a 592.

VAN DER VELDEN, P. G., VELDEN, P. G., RADEMAKER, A. R., VERMETTEN, E., PORTENGEN, M. A., YZERMANS, J. C. y GRIEVINK, L.: «Police officers: a high risk group for the development of mental health disturbances? A cohort study». *BMJ Open*, 2013.

VOLANTI, J.: «What does high stress policing teach recruits? An analysis of coping». *Journal of Criminal Justice*, número 21, 1993, páginas 411 a 417.

VOLANTI, J. M., MNATSAKANOVA, A., BURCHFIELD, C. M., HARTLEY, T. A. y ANDREW, M. E.: «Police suicide in small departments: a comparative analysis». *International Journal of Emergency Mental Health*, número 14, 2012, páginas 157 a 162.

VUORENSYRJÄ, M. y MÄLKIÄ, M.: «Nonlinearity of the effects of police stressors on police officer burnout». *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, número 34, 2011, páginas 382 a 402.

WANG, Z., INSLICHT, S. S., METZLER, T. J., HENN a HAASE, C., MCCASLIN, S. E., TONG, H. y MARMAR, C. R. (2010): «A prospective study of predictors of depression symptoms in Police». *Psychiatry Research*, número 175, páginas 211–216.

WILLIAMS, V., CIARROCHI, J. y DEANE, F. P.: «On being mindful, emotionally aware, and more resilient: longitudinal pilot study of police recruits». *Australian Psychologist*, número 45, 2010, páginas 274 a 282.

ZUBIN, J. y SPRING, B.: «Vulnerability: A new view of schizophrenia: A look beyond genetics». *Journal of Nervous and Mental Disease*, número 169, 1977, páginas 477 a 492.



Autor:

**Aarón Arruñada Prieto**

# **POLICÍA NACIONAL Y LOS DELITOS DE ODIO DERIVADOS DE LA DIFERENCIA AFECTIVA Y SEXUAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍCTIMA**

---

*Avanzar en los aspectos aún pendientes y que afectan al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación, es una responsabilidad que todos debemos asumir, poderes públicos, sociedad y, como no podía ser de otro modo también, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta investigación, cuyo objeto de estudio pone el foco en los obstáculos que deben salvar las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, para el ejercicio de sus derechos, muestra y analiza las diversas situaciones en las que la intervención de la Policía Nacional resulta determinante. Más aún, analizar aquellos instrumentos legales con los que cuenta la Policía Nacional para proteger los derechos de este colectivo, así como para prestar la asistencia adecuada a sus víctimas. También pretende ser una leve aproximación a la actual realidad social de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y de cómo es su relación con la Policía Nacional, dentro de su marco competencial.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Resulta evidente que, en los últimos años, se han producido importantes avances en torno a la situación de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales en España; si bien, la realidad nos dice que, todavía, una parte mayoritaria de esta población oculta su condición, total o parcialmente, con el fin de evitar problemas de índole muy diversa en los diferentes ámbitos en los que desarrollan sus vidas y ejercen sus derechos fundamentales.

Fruto de los contactos realizados, en el marco del presente análisis, se ha constatado la existencia de situaciones de discriminación material por razón de la orientación sexual o identidad de género, situaciones de acoso homofóbico o transfóbico en muy distintos ámbitos cotidianos, ejemplos de ello son la gran parte de parejas homosexuales que no se comportan con libertad por miedo a insultos, agresiones, o comentarios que puedan recibir por parte de terceros, herencia de siglos de exclusión, marginación, persecución y rechazo generalizado que sigue pesando en parte de la sociedad que, en ocasiones, se muestra poco respetuosa con la diversidad.

### 1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Constatado que son escasos los estudios de este tipo realizados en el ámbito de la Policía Nacional, se ha considerado conveniente la realización de la presente investigación, con la finalidad de tratar de dar una visión global de la problemática existente en cuanto a la negación de derechos, delitos y agresiones que sufren actualmente, en nuestro país, los miembros del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

A partir de un análisis empírico, basado en el análisis de la bibliografía de referencia sobre el colectivo objeto de estudio, pretendemos aportar un cuerpo de conocimiento que contribuya a facilitar una mejor atención a las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, en su condición de víctimas de un delito, así como un mínimo análisis cuantitativo que permita evidenciar aquellas carencias que pudieran presentar los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley.

Análisis que, al mismo tiempo, permite verificar la afectación de los delitos de odio, con base en la diferencia sexual y afectiva, y la relación entre el colectivo y la Administración, a través de la Policía Nacional.

### 1.2. PERSONAS LESBIANAS, GAIS, BISEXUALES Y TRANSEXUALES

En España no existen datos oficiales sobre el número de personas lesbianas, gais, transexuales o bisexuales. Según las encuestas realizadas en varios países, se calcula que entre un 5 % y un 10 % de la población podría pertenecer a este colectivo. Esto supone que las aproximaciones cuantitativas realizadas en nuestro país ponen de manifiesto que puede haber entre 2,5 y 5 millones de personas que, a su vez, son potenciales víctimas de desigualdades e intolerancia.

Las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales sufren situaciones de homofobia<sup>1</sup> y transfobia<sup>2</sup> en numerosos ámbitos: El educativo, donde son víctimas recurrentes de acoso escolar por dichos motivos, siendo esta una de las principales causas de la alta tasa de suicidios<sup>3</sup> entre adolescentes lesbianas, gais, bisexuales y transexuales; el laboral, donde, por ejemplo, según un estudio reciente de la Universidad de Málaga,<sup>4</sup> en el caso de las personas transexuales se da una tasa muy elevada de desempleo (entre el 60 % y el 80 %); en el acceso a bienes y servicios, en el ámbito de sus propias familias y, finalmente, como usuarios de los servicios policiales.

En concreto, cabe recordar que, en España, la homosexualidad fue considerada ilegal hasta el año 1979. Durante el período de la dictadura franquista se detuvo y fueron encarcelados miles de homosexuales y transexuales, y a muchos de ellos se les practicaban técnicas como la lobotomía y el electrochoque, con la intención de revertir su orientación sexual.

Una larga tradición de acoso y persecución policial a las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (redadas, detenciones en lugares públicos, comentarios negativos, etcétera), hacen que aún, en la actualidad, sigan existiendo dificultades de confianza de este colectivo hacia los servicios policiales, siendo uno de los principales motivos que hacen que apenas se denuncien los casos de agresiones homófobas y transfóbicas que se producen en España. Esto, a su vez, hace que esta realidad se invisibilice y que no existan datos fiables sobre este tipo de delitos, dando lugar a lo que se conoce como «cifra negra de delitos de odio».

### 1.3. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Como hipótesis principal de la investigación, se profundiza en el escaso número de delitos de odio contra el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales denunciados en dependencias policiales y, por ende, conocidos por la Administración.

Tan solo una mínima parte de los hechos ocurridos llegan finalmente a denunciarse y enjuiciarse, pese a que un alto porcentaje de los miembros del colectivo encuestados para la presente investigación manifestaron haber sido víctimas, bien de agresiones, bien de discriminaciones verbales. Finalmente, entre las personas que dan el paso y deciden formular denuncia, una vez en comisaría, consideran que el trato y la atención policial recibida es mala o muy mala.

- 
1. Diccionario de la Real Academia, disponible en <http://www.rae.es>, «Aversión hacia la homosexualidad o las personas homosexuales».
  2. Hace referencia al odio e intolerancia hacia la diversidad de género, y la creencia social de que la forma de la identidad y expresión de una persona debe corresponder a su sexo biológico o a los genitales con los que haya nacido. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Transfobia>. Palabra actualmente no aceptada por la Real Academia de la Lengua Española.
  3. Ver «Acoso escolar homófobo y riesgo de suicidio en adolescentes y jóvenes lesbianas, gais, bisexuales y transexuales». Entidades Federadas de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales - Centro Asociativo Pedro Zerolo (FELGTB- COGAM), 2012, disponible en <https://goo.gl/TsnEiT>.
  4. Ver «Transexualidad en España: Análisis de la realidad social y factores psicosociales asociados». Universidad de Málaga, 2011, disponible en [www.goo.gl/Kt58Iv](http://www.goo.gl/Kt58Iv).

Asimismo, gran parte de las personas afectadas señalan no haber recibido ningún tipo de orientación o asesoramiento por parte de la Policía, antes, durante o después de personarse en dependencias policiales con la intención de denunciar.

Entre las principales demandas que el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales plantea a la Policía Nacional se encontrarían, como fundamentales: Una formación específica para los agentes encargados de asistir a las víctimas de estos delitos, un trato más respetuoso, empatía con las víctimas, discreción, cambio de mentalidad de los funcionarios, así como que los hechos delictivos de los que son objeto, por motivo de su condición, no sean minimizados en dependencias policiales, habiéndose realizado, en muchos casos, derivaciones indebidas de los denunciantes.

#### 1.4. PROCESO METODOLÓGICO

La presente investigación se fundamenta en el análisis cuantitativo, para el que se desarrolla una encuesta a personas pertenecientes al colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, y personas afines a él. La encuesta, titulada «Realidad LGBT y Policía», trata de poner de manifiesto cuál es el estado actual de las relaciones del colectivo con su entorno, todo ello respecto a los delitos de odio, así como a la relación de este grupo con la Policía, en el ejercicio de sus funciones.

El cuestionario, compuesto de 17 preguntas, ha sido distribuido por las distintas asociaciones y organizaciones no gubernamentales que actualmente se encuentran en funcionamiento en el entorno del autor de la investigación, con las que se ha establecido contacto para exponerles el contenido y fondo de la encuesta, con anterioridad a solicitar su colaboración.

La acogida, tanto de la investigación como del cuestionario, ha sido óptima, poniendo de manifiesto el interés recíproco en mejorar el sistema de interacción existente actualmente entre estas organizaciones no gubernamentales, asociaciones y la Policía Nacional.

#### 1.5. METODOLOGÍA

Como ya se ha apuntado, la presente investigación y que, por cuestiones de extensión, aborda fundamentalmente la situación de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales en el entorno de la comunidad autónoma del autor de la investigación, Galicia; si bien, los resultados y objetivos pueden extrapolarse al conjunto del territorio donde la Policía Nacional realiza su cometido. Los objetivos que se pretenden alcanzar son:

- Conocer la situación social de hombres y mujeres lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.
- Conocer y analizar posibles situaciones de discriminación o exclusión social.

- Determinar qué número de las situaciones anteriores llega a denunciarse.
- Identificar las redes de apoyo social y sus características.
- Valorar el nivel de satisfacción con la Policía Nacional.
- Conocer las demandas del colectivo hacia la Policía Nacional, en cuanto a su atención como víctimas.

Para el desarrollo de la presente investigación se ha realizado un diseño de tipo transversal a través de cuestionarios, siendo un estudio descriptivo de ámbito autonómico. El acceso a los participantes se realizó a través de las distintas asociaciones y organizaciones no gubernamentales en Galicia adscritas a la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales (FELGTB). La participación fue voluntaria y anónima, con una recogida de datos que tuvo lugar entre diciembre de 2016 y enero de 2017.

## 1.6. CONSIDERACIONES TERMINOLÓGICAS PREVIAS

Antes de continuar avanzando, se considera necesario realizar una aproximación terminológica a determinados conceptos que han sido y serán utilizados en este artículo, y que forman parte de la realidad cotidiana del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales. Términos, algunos de ellos, que están en continua evolución y adaptándose a una realidad cambiante.

En definitiva, términos con los que los miembros de la Policía Nacional deben estar familiarizados para poder realizar correctamente su labor, por lo que se trata de una cuestión que requiere, por parte de la Administración, un constante esfuerzo informativo y formativo.

## 1.7. SEXO VERSUS GÉNERO

El sexo se refiere a la biología de las personas, al conjunto de características anatómicas (morfología, genética, composición hormonal, etcétera) que nos definen como machos, hembras o, en su caso, intersexuales.

En cuanto al género, se refiere a la construcción social que hacemos en torno a lo que consideramos masculino y femenino en una determinada época y lugar concreto. Sería el conjunto de características adoptadas, social y culturalmente, como expresión y manifestación del sexo de las personas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la palabra sexo de la siguiente manera: «Las características biológicas y fisiológicas que definen a los hombres y mujeres, mientras que el género se refiere a los papeles, comportamientos, actividades y atributos construidos socialmente.

Así, hombre y mujer son categorías vinculadas al sexo, mientras que masculino y femenino son categorías vinculadas al género».<sup>5</sup>

El género se refiere a las características de las mujeres y los hombres, definidos por la sociedad como las normas, los roles y las relaciones que existen entre ellos. Lo que se espera de uno y otro. El concepto de género variará de una cultura a otra.

## 1.8. LA IDENTIDAD DE GÉNERO

¿Qué es la identidad? El Diccionario de la Real Academia Española<sup>6</sup> define identidad, en la tercera de sus acepciones, como «La conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás».

A partir de ahí, la identidad de género alude a la percepción que cada ser humano tiene de sí mismo como hombre o mujer, de sentirse hombre o mujer, con independencia del sexo asignado biológicamente al nacer.

Es un concepto acuñado en la década de los 70 del siglo XX, creado para distinguir la dimensión biológica de la dimensión social, basándose en el principio de que hay machos y hembras en la especie, pero que la manera de ser hombre y de ser mujer es determinada por la cultura, mediante la que se adscriben roles sociales, actitudes y aptitudes diferenciados para hombres y mujeres en función de su sexo biológico.

Este concepto hace referencia a las diferencias sociales que, al contrario de las particularidades biológicas, han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan multitud de variantes. Estas diferencias socioculturales, entre mujeres y hombres, son impuestas por los sistemas políticos, económicos, culturales y sociales, a través de los agentes de socialización y son modificables.

Money,<sup>7</sup> en 1955, propuso el término «papel de género» para describir al conjunto de conductas atribuidas a los varones y a las mujeres.

Stoller,<sup>8</sup> en 1968, sería quien introduciría la distinción sexo y género en el vigésimo tercer Congreso Psicoanalítico Internacional de Estocolmo.

---

5. Organización Mundial de la Salud, Nota descriptiva 403/2015, disponible en <https://goo.gl/4iuVcp>.

6. Disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es).

7. MONEY, J.: «Hermaphroditism, gender and precocity in hyperadrenocorticism: Psychologic findings»: «la expresión rol de género se usa para significar todas aquellas cosas que una persona dice o hace para revelar que él o ella tiene el estatus de niño u hombre, o niña o mujer, respectivamente. Esta incluye, pero no está restringida, a la sexualidad, en el sentido de erotismo».

8. STOLLER, R.: «Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity». Science House, New York: «buscando una palabra para poder diagnosticar a aquellas personas que, aunque poseían un cuerpo de hombre, se sentían mujeres».

Dentro de los distintos tipos de identidad de género, podemos encontrar personas:

- **Cisgénero:** Persona que se identifica con el mismo género que le asignaron al nacer. Es, por lo tanto, aquella persona que está de acuerdo o que se encuentra cómoda con su identidad de género impuesta por la sociedad en el nacimiento, según su genitalidad.
- **Cissexual:** Usado como sinónimo de cisgénero, se usa en ámbitos médicos, preferentemente.
- **Transgénero:** Persona que se identifica con otro género distinto del que le asignaron al nacer. En muchos casos, una persona transgénero siente malestar (denominado disforia de género) hacia las características sexuadas de su cuerpo (disforia física) o debido a que la perciben como un género distinto al suyo (disforia social).

Las personas transgénero pueden ser mujeres, hombres o no binarias (queergénero o cuirgénero).

- **Transexual:** Término y concepto creado en la segunda mitad del siglo XX por Benjamin,<sup>9</sup> en 1948, un discípulo de Hirschfeld,<sup>10</sup> en 1914, para designar problemas o trastornos relativos a la identidad sexual.

Tomado como problema exclusivamente clínico hasta hace algunas décadas, se trata de personas que desean modificar su cuerpo para conseguir una imagen con la que se sientan más cómodas.

Persona transgénero es la que está en vías de completar o que ya ha completado una cirugía de reasignación de sexo.

- **Cuirgénero o queergénero:** Persona transgénero que se identifica con una identidad que no pertenece al binario hombre o mujer. Dentro de esta definición existen numerosísimas identidades de género.

Se trataría, por lo tanto, de un término «paraguas».

- **Tercer género:** Identidad distinta a hombre o mujer.

Este término pertenece a culturas no occidentales. Existen numerosas formas de tercer género, en culturas indígenas, a lo largo de todo el mundo.

---

9. BENJAMIN, H., endocrinólogo de origen alemán, radicado en Estados Unidos de Norteamérica. Es principalmente conocido por ser pionero trabajando con la transexualidad y la disforia de género.

10. HIRSCHFELD, M.: «Die Homosexualität Des Mannes Und Des Weibes». Berlín.

- **Agénero:** Persona que no se identifica con ninguna identidad de género y que, por lo tanto, se considera fuera de la clasificación de género en su totalidad.
- **Género neutro:** Persona cuya identidad es neutra, es decir, considera que tiene un género y que su género está fuera del binario, pero tampoco se identifica con identidades que muestran afinidad a roles femeninos o masculinos.
- **Intergénero:** Persona intersexual cuya identidad se sitúa en un punto medio entre dos géneros, usualmente los binarios.

Esta identidad pertenece únicamente a personas intersexuales, no debe utilizarse por parte del resto.

Es el término que se debe usar, en vez de hermafrodita, para describir a alguien cuyo sexo es ambiguo.

- **Andrógino:** Persona cuya identidad es una mezcla en distintos grados entre mujer y hombre. También se puede usar como sinónimo ginoandros.
- **Bigénero:** Persona que se identifica con dos géneros a la vez o de manera alternada, que se siente mujer y hombre al mismo tiempo.
- **Género fluido:** Persona cuya identidad de género fluye a lo largo del espectro del género, entre dos o más géneros.

Una persona fluida puede sentir cambios en su identidad que siguen ciclos más o menos largos, de años, meses, semanas o dentro del mismo día.

Este término también puede ser conocido como genderqueer.

- **Poligénero o multigénero:** Persona con más de dos identidades de género.
- **Pangénero:** Persona cuya identidad es inclusiva, perteneciente a todos los géneros. Este término se considera racista (para todas las personas, no solo las blancas), ya que uno no puede apropiarse de géneros de culturas a las que no pertenece.
- **Semimujer o semihombre:** Persona que se identifica, de forma parcial, con uno de los géneros binarios.

Por ejemplo, un semihombre siente identificación hacia partes de la identidad «hombre», pero no siente una identificación al 100 %.

Vemos que identidad de género es diferente de la expresión de género. Una persona, sea cisgénero o transgénero, puede tener una expresión neutra, masculina, femenina o mezclada

(lo que también se conoce como «genderfuck» o «jodegéneros»), ya sea en su forma de vestir o en su carácter, y esto no tiene ninguna relación con su identidad ni la invalida en ningún caso.

Existen mujeres cisgénero masculinas, hombres cisgénero femeninos y, asimismo, existen, por ejemplo, neutras de expresión masculina, androgíneas femeninas, personas fluidas que raramente cambian su aspecto externo, y nada de esto contradice ni invalida su identidad.

En la atención a este colectivo, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, será importante no realizar atribuciones sexuales, basándonos en características externas y en suposiciones; cada cual ha de manifestar, si es su deseo, su identidad sexual o no, y siempre se debe respetar la elección de pronombres (ella, él) con que quiere que se le nombre.

## 1.9. LA ORIENTACIÓN SEXUAL

Referencia que se hace al objeto de deseo. Podría definirse como la capacidad de cada persona de sentir atracción y de mantener relaciones íntimas a nivel emocional, afectivo y sexual con personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género. Describe la atracción física, romántica y emocional de una persona hacia otra.

Según la Asociación Americana de Psicología (APA), la orientación sexual es «la atracción emocional, romántica, sexual o afectiva, duradera hacia otra persona».

La orientación sexual se distingue de los otros componentes de la sexualidad, que incluyen el sexo biológico (presencia de órganos sexuales masculinos o femeninos), identidad de género (el sentido psicológico, social y cultural de ser hombre o mujer) y el rol social de género (conformidad respecto a las normas culturales sobre la conducta masculina o femenina).

La orientación sexual existe a lo largo de un tramo continuo, cuyo rango va desde la homosexualidad exclusiva hasta la heterosexualidad exclusiva, incluyendo también varias formas de bisexualidad.

Las personas heterosexuales sienten atracción sexual, emocional y afectiva hacia personas de distinto sexo, mientras que las personas bisexuales lo hacen tanto hacia su propio sexo como hacia el sexo opuesto. La orientación sexual difiere de la conducta sexual, pues se refiere a sentimientos y autoconcepto. Por lo tanto, la orientación sexual puede ser muy diversa en su tipología:

- **Heterosexualidad:** Es la orientación sexual caracterizada por la atracción hacia personas de otro sexo.
- **Homosexualidad:** Se trata de la orientación sexual de las personas que se sienten atraídas afectiva, emocional y sexualmente hacia las personas de su mismo sexo.

Las personas con una orientación homosexual a menudo se denominan gais (tanto hombres como mujeres) o lesbianas (solo para mujeres).

La orientación gay y lesbica no debe confundirse con transgénero, transexualidad, transformismo o travestismo.

El adjetivo transgénero describe a las personas cuya identidad de género no se corresponde con la atribución basada en su sexo biológico.

Transexual remite, específicamente, a personas que se han sometido a operaciones de reasignación de sexo.

Transformista es la persona que realiza espectáculos en los que se viste con las ropas del otro género.

Travestida es la persona que disfruta vistiéndose con ropas del género contrario. Tanto los transgénero como los transexuales, transformistas o travestidos pueden ser hombres o mujeres, heterosexuales, homosexuales o bisexuales.

- **Bisexualidad:** Término que se utiliza con relación a la orientación sexual caracterizada por la atracción hacia personas de ambos sexos. Esta no necesariamente se produce al mismo tiempo ni del mismo modo, al mismo nivel ni con la misma intensidad.

La bisexualidad y la pansexualidad son dos etiquetas para definir prácticamente lo mismo.

- **Asexualidad:** Acuñado para referirse a personas que tienen necesidades emocionales, pero carecen de deseo por el placer sexual. No existe atracción sexual hacia ninguna persona, sin contar su sexo, orientación sexual o su identidad de género.

La asexualidad no implica que no se puedan forjar relaciones afectivas ni románticas más allá de las relaciones sexuales.

De este modo, se puede ser asexual heterosexual, asexual homosexual o asexual bisexual, dependiendo de las distintas orientaciones sexuales.

- **Demisexualidad:** Orientación sexual con la que se etiqueta a la persona que no puede mantener relaciones afectivas ni romántico sexuales con personas desconocidas. Es una rama de la asexualidad.

## 1.10. OTROS CONCEPTOS DE INTERÉS

- **Queer:** Término que significa en inglés «raro» y que, en principio, se empleaba en el pasado de forma despectiva para definir a homosexuales. Palabra «utilizada a menudo

en el propio colectivo, algunos consideran que de forma desafiante y como método de autoafirmación», como apunta el «Rainbow Project de la Unión Europea».<sup>11</sup>

Todo aquel que no quiera englobarse en los patrones y arquetipos heteronormativos, puede considerarse queer, por lo tanto, es una forma genérica de definirse miembro de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, aunque sin adjudicarse ninguna etiqueta concreta dentro de este colectivo.

Los que se identifican como *queers* suelen buscar situarse aparte del discurso, la ideología y el estilo de vida de las comunidades de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, que consideran opresivas o con tendencia a la asimilación.

- **Expresión de género:** Según la Alianza Gay y Lésbica contra la Difamación,<sup>12</sup> son las «expresiones externas del género, manifestaciones masculinas, femeninas o andróginas, ropa, corte de pelo, voz o características corporales».

Usualmente, una persona transgénero busca que su expresión de género esté de acuerdo con su identidad de género interna y no su sexo asignado al nacer.

- **Heteronormatividad:** Normatividad discriminadora de la diversidad en la sociedad por orientación sexual o por identidad de género, que trata de reprimir «lo diferente» para ajustarlo a la imagen y a la semejanza de la «visión, la identidad y la vida» heterosexual (lo viril en el hombre, lo femenino en la mujer).
- **Homofobia:**<sup>13</sup> Es el término que se aplica a las conductas de condena y rechazo de la homosexualidad, de los gais y de las lesbianas.

Algunos psicólogos la han definido como el miedo irracional y persistente a los homosexuales. Cuando lo que se desprecia o discrimina es específicamente el lesbianismo, se trata de lesbofobia. Si es la bisexualidad, bifobia.

El rechazo a la transexualidad, a su vez, se denomina transfobia.

Por lo tanto, se trata de una represión, generalmente por cierta parte de la población heterosexual, contra las personas lesbianas y gais (homosexuales).

- **Heteroseximo:** Es el sistema ideológico que niega, denigra y estigmatiza cualquier forma no heterosexual de comportamiento, identidad, relaciones o ámbito comunitario. La

---

11. Disponible en <http://www.rainbowproject.eu/es/index.htm>.

12. La Alianza Gay y Lésbica contra la Difamación, o GLAAD (en inglés, Gay and Lesbian Alliance Against Defamation).

13. La palabra fue utilizada por vez primera en inglés, en 1971, por el psicólogo estadounidense WEINBERG G. y se popularizó gracias a su libro «Society and the Healthy Homosexual».

homofobia y el heterosexismo pueden tener muchas caras: violencia directa, institucional, social, etcétera.

- **Cruising:** Término anglosajón que define la actividad de buscar sexo en lugares públicos, como parques, playas o descampados, principalmente referido a los varones homosexuales.
- **Armario:** Es el lugar en el que se dice que se encuentra una persona que no se ha hecho visible como persona no heterosexual.

Esto puede ser por muchas razones: Miedo al rechazo, lesbianas, gais, bisexuales, transexuales y fobia social, miedo al *bullying* o acoso, falta de referentes, falta de educación en la diversidad afectivo sexual, falta de conocimiento o de seguridad en sí mismo.

## 2. DELITOS DE ODIO

Aunque la existencia de los delitos de odio es tan antigua como la humanidad, su reconocimiento en el orden jurídico comienza hace pocas décadas.

Fue a partir de la undécima reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, celebrada en Maastricht en diciembre de 2003, cuando se asumió el uso del término «delito de odio» por los ministros de asuntos exteriores de los 55 Estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).<sup>14</sup>

Los delitos de odio, por lo tanto, representan la manifestación más perversa de la intolerancia y la discriminación, basada, entre otras, en la orientación afectiva y sexual. La expresión violenta de estos prejuicios puede tornarse en agresión, asesinato, amenazas, daños, etcétera.

A diferencia de la discriminación, entendida como trato menos favorable, el delito de odio se sitúa en el ámbito de lo penal. Como veremos en el siguiente apartado,<sup>15</sup> los delitos de odio pueden ser cualquier infracción penal motivada por la intolerancia, es decir, una infracción penal realizada contra personas, colectivos o bienes de estos, cuando hayan sido seleccionados por causa de prejuicios o animadversión social, por su condición, vinculación o pertenencia a un grupo social determinado, en este caso por su orientación sexual y afectiva.

Estos crímenes de odio violan la dignidad y los derechos fundamentales de las víctimas. Estas llegan a sufrir miedo, degradación, a sentirse estigmatizadas y sin defensa. Además, cuando atacan a una persona por su condición social, se produce un efecto rebote en todo su colectivo de pertenencia.

---

14. Disponible en <http://www.osce.org/es/mc/40537?download=true>.

15. Marco legal, punto decimotercero del presente análisis.

Por lo tanto, para podernos hacer una idea más clara de lo que significan este tipo de delitos, vamos a fijarnos en cuál es la definición que realiza la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa,<sup>16</sup> que define los *hate crimes* o delitos de odio como:

*Toda infracción penal, incluidas las cometidas contra las personas o la propiedad, donde la víctima, el lugar o el objeto de la infracción, son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en la orientación sexual u otro factor similar.*

En definitiva, este delito no puede encuadrarse en una categoría jurídica concreta de nuestra legislación penal, sino que toma como base un elemento denominador, el odio, que, a su vez, provoca la discriminación y la aversión respecto de un conjunto de condiciones que determinan la cualificación de conductas tipificadas en el Código Penal o en otras normas administrativas.

Algunos elementos diferenciadores de las conductas relacionadas con los delitos de odio serían:

- Las víctimas son seleccionadas por razón de su identidad. Nos encontramos aquí ante una forma de discriminación que vulnera los derechos humanos.<sup>17</sup>

Se trata de una negación delictiva de la dignidad intrínseca de la persona y la universalidad de los derechos humanos, con base en el rechazo de nuestra diversidad, hacia personas o grupos a los que, desde la profunda intolerancia, llegan a considerar inferiores e incluso prescindibles.

Estas infracciones suponen la quiebra, siempre mediante delito, del principio de tolerancia, en tanto este conlleva respeto, aceptación y aprecio a la diversidad humana, tal y como lo define la declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),<sup>18</sup> y suspenden la libertad e igualdad de las víctimas y personas vulnerables.

- Producen un impacto psicológico mayor que otros delitos similares no motivados en el prejuicio.

---

16. Undécima reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, Maastricht, diciembre 2003.

17. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición.

Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

18. La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A, el 10 de diciembre de 1948, en París.

En esta se recogen, en sus 30 artículos, los derechos humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco, de 26 de junio de 1945.

- Infunden temor a las víctimas y los grupos. Atemorizan al propio individuo, sus familiares y amigos, ampliando el espectro de terror entre los miembros, simpatizantes y defensores de ese grupo, por el mero hecho de pertenencia.
- Son conductas ya tipificadas en el Código Penal, en las que subyace una motivación de intolerancia, odio y discriminación, en cualquiera de sus manifestaciones.

Todas estas conductas heterofóbicas se pueden manifestar bien de forma verbal, física, mediante gestos o amenazas y, en definitiva, de modo que quede de manifiesto una actitud intencionadamente intolerante.

### **3. MARCO LEGAL**

En este apartado se aborda la relación de la orientación y la identidad sexual en la esfera pública y cómo los inicios de esta visibilidad social fueron el germen que promovería los cambios jurídicos, políticos y sociales, en lo que respecta al colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales a finales de siglo XX y principios del siglo XXI.

Por consiguiente, estamos ante un momento social y legal en el que se empiezan a organizar manifestaciones públicas de personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, exigiendo una igualdad real y efectiva, tanto en el ámbito legal y jurídico como en el social.

#### **3.1. LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN EL DERECHO POSITIVO ACTUAL**

Luis María Olaso,<sup>19</sup> en 1997, se refiere al derecho positivo como «el sistema de normas emanadas de la autoridad competente y promulgadas de acuerdo con el procedimiento de creación del derecho imperante en una nación determinada».

Muchos son los grupos minoritarios que, a lo largo de la historia, han sido objeto de discriminación. Este ha sido el caso del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, que, como minoría, siempre ha vivido en un constante clima de desigualdad social y legal. Son muy pocos países del mundo donde hoy en día las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales gozan de los mismos derechos, con relación al resto de la ciudadanía. A lo largo de la historia los ha unido la discriminación, la persecución y el maltrato, en diversos ámbitos de la sociedad.

A principios de los años 80 del siglo pasado, se empezó a gestar en Europa una nueva visión de la realidad para lesbianas, gais, transexuales y bisexuales. Parte de ello se debe a que los colectivos de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales lograron comenzar a organizarse para, de algún modo, concienciar a la sociedad sobre la discriminación que padecían. El objetivo fue empezar a luchar por la igualdad que, en teoría, los estados de derecho ofrecían a todo el

---

19. OLASO, Luis María: «Introducción a la Teoría General del Derecho». Universidad Católica Andrés, 1997.

conjunto de ciudadanos y que no era realmente percibida de esa manera por el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Un estado que se dice protector de los derechos humanos no puede dejar de lado a las minorías, como el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, que conforma un grupo social significativo. Aunque es calificado comúnmente de minoría, no se sabe a ciencia cierta qué expansión numérica real tiene para poder calificarlo como tal, ya que las personas consideradas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales no poseen ninguna característica externa concreta con que puedan ser identificadas dentro de la colectividad, como sí ocurre con otros grupos sociales calificados de minorías (negros, gitanos, árabes, etcétera).

Desde luego, lo que sí es más que claro es que las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales existen en todos los grupos sociales, en todas las clases sociales, diferentes etnias, religiones, etcétera.

Kinsey,<sup>20</sup> en 1948, concluye que «aproximadamente entre el 10 % y el 15 % de la sociedad podrían presentar una orientación sexual homosexual o bisexual». Por lo tanto, es obligación de cada estado el promover políticas educativas y legislativas para desterrar toda actitud discriminatoria. Sólo, de ese modo, los miembros del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales podrán ejercer su derecho fundamental a la libre expresión.<sup>21</sup>

En lo que se refiere a la lucha por la igualdad, Europa ha sido pionera en las últimas cuatro décadas en proteger los derechos humanos de las personas. Respecto de los derechos fundamentales del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, se han redoblado los esfuerzos para que todos los Estados miembros inicien un camino sin retorno, cuya meta sea una igualdad real y efectiva en sus territorios.

La discriminación por razón de orientación sexual ha sido debatida, cada vez, con mayor frecuencia en el seno de las diferentes instituciones europeas desde 1984.<sup>22</sup> En ese año, el Comité de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo votó la adopción de un informe sobre discriminación en el puesto de trabajo, con base en la orientación sexual. En él se exhortaba a la Comisión a elaborar propuestas legislativas tendentes a prohibir esta forma de discriminación en la legislación comunitaria.<sup>23</sup>

---

20. KINSEY, C.: «El comportamiento sexual en el hombre», 1948. Donde compiló miles de entrevistas personales que han coincidido, en gran medida, con los posteriores estudios sobre la conducta sexual masculina realizados en otros países y en otros momentos diferentes. Trabajo de 1953 sobre el comportamiento sexual en la mujer, KINSEY realizó 5 490 entrevistas a mujeres blancas.

21. Artículo 20.1.a de la Constitución Española de 1978: «Se reconocen y protegen los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción».

22. Para una información más detallada sobre la política de la Unión Europea sobre la discriminación por orientación sexual, véase: «Orientación sexual y Política antidiscriminatoria: La Unión Europea», por MARK Bell, en la publicación de CARVER T. y MOTTIER V.: «Las políticas de la sexualidad». Routledge, Londres, 1998.

23. Parlamento Europeo: «Informe del Comité sobre Asuntos Sociales y Empleo sobre Discriminación Sexual en el puesto de trabajo», 1984.

### 3.2. EL CONCEPTO DE IGUALDAD DESDE UNA PERSPECTIVA LEGAL

Igualdad significa tratar a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, de forma similar, sin establecer diferencias de trato basadas en cuestiones de diferencia personal.

Por lo que solo podremos hablar de igualdad para el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales si el estado observa un mismo tratamiento legal para todas las personas, sin importar su orientación sexual o identidad de género.

Se pretende dar respuesta a una pregunta que pudiera, a simple vista, resultar sorprendente e incluso polémica, pero que su respuesta debe ser conocida y defendida desde todos los ámbitos de la sociedad, empezando por el jurídico administrativo y enmarcado, en este, el policial.

¿Está o no está protegida la diferencia en el ordenamiento jurídico español? ¿Podemos realmente hablar de igualdad?

Actualmente existe un amplio conjunto normativo, tanto de carácter internacional como nacional, que abarca la regulación y la lucha contra los delitos de odio y discriminación que, por evidentes motivos de extensión, no vamos a poder desarrollar en su totalidad en este análisis; si bien, podremos destacar las principales normas legales y administrativas que atañen a su temática. Los distintos textos legales internacionales<sup>24</sup> ratificados por el Estado

---

#### 24. Normativa de carácter internacional:

- Declaración universal de derechos humanos, de 1948.
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, de 1984.
- Pacto internacional de derechos civiles y políticos, de 1976.
- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de 1976.
- Declaración de principios de tolerancia, de 16 de noviembre de 1995.
- Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de noviembre de 1950.
- Protocolo número 12 del Convenio europeo de derechos humanos, de noviembre de 2000.
- Carta social europea, de octubre de 1961.
- Carta europea de derechos fundamentales, de 2000.
- Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional, y a las condiciones de trabajo.
- Directiva 2011/99/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la orden europea de protección, de 13 de diciembre de 2011.
- Directiva 2012/29/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, de 25 de octubre de 2012.
- Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de noviembre de 1950.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 17 de diciembre de 1979.

español forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y son fuente de interpretación de nuestras normas internas, tal como establece el artículo 10.2 de nuestra carta magna.<sup>25</sup>

Se tratará de profundizar y desarrollar, pues, las normas jurídicas de carácter nacional que son, en definitiva, por las que deberá regirse la Policía Nacional en su labor para con la ciudadanía.

Desde el siglo XIX, ningún Código Penal español recoge directamente penalización alguna de la homosexualidad, si bien es cierto que la libertad sexual era reprimida a través de otras figuras, como el escándalo público.

Y fue, durante el período de la dictadura franquista, más concretamente en el año 1954, cuando se reforma la conocida ley de vagos y maleantes,<sup>26</sup> para incluir a las personas homosexuales.

Una nueva ley, la ley de peligrosidad y rehabilitación social,<sup>27</sup> de 1970, castigaba estas conductas con el internamiento de los infractores en centros de reeducación.<sup>28</sup>

A partir de la transición democrática, esta materia será objeto de sucesivas reformas, que suprimen progresivamente los rasgos más anacrónicos de la regulación anterior: Así, en el año 1977, se despenaliza el adulterio y el amancebamiento.

Otras referencias moralizantes, introducidas durante régimen franquista, relativas al estupro, fueron suprimidas en reformas parciales al Código Penal en 1978 y en 1983.

- 
- Resolución 690, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, «Declaración sobre la policía», de 1974.
  - Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas: Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, de 4 de junio de 2012.
  - Decisión 9/2009, del Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa: La lucha contra los crímenes de odio, de 2 de diciembre; Recomendación 20/1997, sobre el discurso del odio, promulgada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 30 de octubre.
25. Artículo 10.2 de la Constitución Española de 1978: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades, que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales, sobre las mismas materias, ratificados por España».
26. Ley de estados peligrosos y medidas de seguridad, Boletín Oficial del Estado, número 217, de 4 agosto de 1933. Reforma de la ley de estados peligrosos y medidas de seguridad, Boletín Oficial del Estado, número 198, de 17 de julio de 1954, página 4.862: «Ley de 15 de julio de 1954, por la que se modifican los artículos 2 y 6 de la ley de vagos y maleantes, de 4 de agosto de 1933: No son propiamente penas, sino medidas de seguridad, impuestas con una finalidad doblemente preventiva, con el propósito de garantizar a la colectividad y con la aspiración de corregir a sujetos caídos al más bajo nivel moral. Artículo 2.2: Los homosexuales, rufianes y proxenetas».
27. Ley 16/1970, sobre peligrosidad y rehabilitación social, Boletín Oficial del Estado, número 187, de 6 de agosto, páginas 12.551 a 12.557. Artículo 2: Serán declarados en estado peligroso, y se les aplicarán las correspondientes medidas de seguridad y rehabilitación. Tercero: Los que realicen actos de homosexualidad».
28. FUENTES, P.: «Franquismo y Homosexualidad», Revista Gesto, número 1, octubre de 2001.

Importantes avances, en este sentido, fueron:

- La modificación de la ley de peligrosidad<sup>29</sup> en enero de 1979, para excluir a las personas homosexuales del ámbito de su aplicación, por lo que deroga determinados preceptos de la Ley 16/1970, de 4 de agosto. La eliminación del delito de escándalo público del Código Penal en junio de 1988, que cambia de nombre y de contenido, convirtiéndose en exhibicionismo y provocación sexual.
- Una nueva reforma<sup>30</sup> del Código Penal, de junio de 1989, permitió castigar, por primera vez, los delitos sexuales cometidos contra hombres y mujeres homosexuales.
- El Código Penal,<sup>31</sup> de 1995, supuso la definitiva introducción en España de una legislación penal avanzada y democrática, en la que se respeta y protege la libre orientación sexual de los ciudadanos.

Una posterior modificación de este código, en diciembre de 1998, castiga, asimismo, la discriminación por orientación sexual en el empleo público o privado.

- En cuanto a la protección de los datos relativos a la orientación sexual de las personas, la ley sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal,<sup>32</sup> de octubre de 1992, prohíbe expresamente la creación de ficheros cuya finalidad sea almacenar datos que revelen información acerca de la vida sexual de las personas.
- La Ley de asilo,<sup>33</sup> de 1984, reconoce la posibilidad de conceder la condición legal de refugiados a quienes sean perseguidos en sus lugares de origen por su pertenencia a un grupo social determinado, por lo que técnicamente es posible, y ya ha habido algunos casos, reconocer a un hombre o mujer homosexual su condición de perseguido y por tanto de refugiado.
- Tras la aprobación del proyecto de ley de reforma del Código Civil,<sup>34</sup> en 2005, las parejas homosexuales quedan equiparadas con las heterosexuales en todos sus derechos.

---

29. Ley 77/1978, de 26 de diciembre, de modificación de la ley de peligrosidad y rehabilitación social y de su reglamento, Boletín Oficial del Estado, número 10, de 11 enero de 1979, páginas 658 a 659.

30. Ley orgánica 3/1989, de 21 de junio. Actualización del Código Penal, Boletín Oficial del Estado, número 148, de 22 de junio de 1989.

31. Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado, número 281, de 24 de noviembre.

32. Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

33. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, vigente hasta el 20 de noviembre de 2009.

34. Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

- La aprobación de una ley de identidad de género,<sup>35</sup> en 2007, permite a los transexuales cambiar el sexo y el nombre con el que figuran en los documentos oficiales, como el documento nacional de identidad o la inscripción en el Registro Civil,

Todo ello sin tener que someterse a la cirugía de reasignación genital, solamente demostrando que llevan un período viviendo con el sexo que sienten como suyo. «se establece el principio de protección de la intimidad de la persona transexual y reconoce, a dicha persona, la posibilidad de ejercer todos los derechos inherentes a su nueva condición».<sup>36</sup>

Por lo que esta norma reconoce, sin ir más lejos, el derecho a la identidad sexual de las personas.

Si bien en el plano legislativo sigue existiendo alguna laguna o carencia puntual, han sido las propias comunidades autónomas las que han tomado la iniciativa en su regulación, habiendo sido publicadas diversas leyes en otras tantas comunidades autónomas,<sup>37</sup> que vienen a completar y ampliar esa cobertura legal, tendente a lograr la igualdad efectiva para el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Como puede observarse, los avances legislativos son, sin duda, significativos en diversos ámbitos (constitucional, civil, penal, laboral, administrativo, sanitario), pero aún quedan determinadas situaciones en las que no se ha alcanzado una total igualdad o un pleno reconocimiento de derechos para las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, siendo la identidad de género la situación menos reglamentada en nuestro ordenamiento jurídico.

Existen cuestiones pendientes de legislar, a lo que se puede añadir la falta de penalización específica de la transfobia en el Código Penal, pues, en este texto, solo se hace referencia a la orientación sexual (artículos 510 y 512 del Código Penal), así como una norma que asegure un tratamiento adecuado de las personas transexuales en los centros penitenciarios.

Por lo tanto, retomando en este punto la cuestión inicialmente planteada de si está o no protegida la diferencia en España, habrá que responder claramente que no solo es legal, sino que está plenamente reconocida.

Por lo tanto, es trabajo de todos, como sociedad, el trasponer esa igualdad teórica a una igualdad real, donde la discriminación que prohíbe la ley sea finalmente desterrada.

---

35. Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

36. ALVENTOSA DEL RÍO, J.: «Discriminación» y BUSTOS MORENO, Y.: «La transexualidad, de acuerdo con la Ley 3/2007, de 15 de marzo». Dykinson, Madrid, 2008, páginas 349 a 358.

37. Ley Foral 12/2009, de Navarra, Ley 14/2012, del País Vasco, Ley 2/2014, de Andalucía, y Ley 8/2014, de Canarias, y, con carácter general, la Ley 2/2014, de Galicia, y la Ley 11/2014, de Cataluña, relativa al conjunto del colectivo de lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales.

## 4. LA ADMINISTRACIÓN COMO GARANTE DE LA IGUALDAD

La sociedad es diversa y es, desde esa diversidad, desde donde se deberá plantear el lograr una mayor igualdad de oportunidades para todos.

Conseguir esta igualdad de oportunidades es un indicador irrenunciable para valorar la calidad de todo el sistema y propuestas administrativas. La igualdad es un valor, un ideal a alcanzar y exige un compromiso absoluto desde todos los ámbitos.

### 4.1. DIVERSIDAD Y POLICÍA

Es nuestro país, históricamente, una tierra compuesta por una comunidad muy diversa, un espacio de convivencia de personas con diferentes orígenes étnicos, lenguas, creencias, formas de vida, orientaciones sexuales, etcétera. En la actualidad, en el marco de algunos ámbitos de la diversidad de nuestra sociedad, como pudiera ser el de la diversidad afectiva y sexual, objeto de esta investigación, se han producido avances históricos, de tal forma que muchos colectivos distintos se están haciendo visibles, en la esfera pública, ante el resto de la sociedad y ante el conjunto de las instituciones, como una parte más de esa ciudadanía plural.

Por lo tanto, la diversidad es ya una característica fundamental de nuestra composición social y resulta imprescindible que sea percibida por todos como una fortaleza y un valor añadido, evitando y previniendo actitudes y comportamientos de desconfianza o rechazo.

En sociedades democráticas como la nuestra, gobernadas por leyes definidas de forma consensuada, la Policía asume las funciones tradicionales de prevenir y combatir la delincuencia, preservar la tranquilidad pública, hacer cumplir la ley, mantener el orden y proteger los derechos fundamentales de las personas.

Es, por lo tanto, una de las principales instituciones encargadas de garantizar el principio de igualdad y es su deber intervenir en situaciones de conflicto, con absoluta imparcialidad y respeto, a las minorías étnicas, sexuales, religiosas y culturales, teniendo en cuenta, además, las particulares condiciones de los grupos sociales más vulnerables (personas con discapacidad, personas sin hogar, etcétera).

Para vencer cualquier desconfianza y favorecer una plena participación social de las minorías, la Policía debe asumir un papel proactivo en las labores de prevención del racismo y la xenofobia, la homofobia, la violencia de género y otras conductas de odio, a través de un mejor conocimiento y comprensión de las características y particularidades de las personas, que suelen ser objeto de discriminación de la legislación nacional e internacional, para combatir las prácticas discriminatorias desde una perspectiva de respeto a la diversidad.

Por todo ello, es fundamental mejorar el contacto y la relación entre la Policía y los colectivos sociales que son objeto de discriminación. Ello ayudará a aumentar la eficacia

policial y mejorará la gestión de la sociedad diversa, desde la perspectiva de la seguridad pública, en los diferentes niveles territoriales y competenciales.

Tal y como se desprende de la «Guía para la gestión policial de la diversidad»:<sup>38</sup>

*Experiencias desarrolladas en España y en otros países demuestran que los servicios policiales formados en gestión de la diversidad y en prevención de la discriminación, consiguen una mayor legitimidad social, mantienen una mejor comunicación con la comunidad y aumentan su efectividad en la prevención de la delincuencia y en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.*

Sin lugar a dudas, la formación se erigirá como el mejor de los mecanismos para conformar una Policía Nacional que pueda ofrecer sus servicios a una sociedad multicultural, de manera lo más profesional posible, considerando la multiculturalidad y la pluralidad. Como reza la Carta de Rotterdam:<sup>39</sup>

La carta también hace hincapié en la eficacia de que las escuelas de Policía aprovechen las experiencias prácticas de los servicios policiales operativos en esta materia y que la formación se adapte a los métodos y habilidades existentes, para tratar más efectivamente las situaciones de conflicto entre culturas diferentes.

Por último, la carta propone implicar a las organizaciones no gubernamentales y a personas de las comunidades étnicas minoritarias en los programas de formación policial, puesto que también estos son destinatarios de los servicios policiales.

Los profesionales de la Policía Nacional, además de conocer la normativa y las recomendaciones de los organismos internacionales, esenciales en la aplicación e interpretación de las normas internas sobre derechos humanos (artículo 10.2 de la Constitución Española), precisan de un profundo conocimiento sobre los tipos penales aplicables y de las técnicas de investigación, para acreditar la motivación discriminatoria de los hechos delictivos, así como la formación necesaria e información sobre la realidad cultural, social, laboral, psicológica, etcétera, de las víctimas, de los colectivos a los que pertenecen, su diversidad afectivo sexual, religiosa o sus dificultades en la vida diaria, y los motivos por los cuales o bien no denuncian o bien, cuando se deciden a hacerlo, lo hacen de forma tardía.

#### 4.2. FISCALÍA. TUTELA PENAL DE LA IGUALDAD

Desde el año 2014 funciona, a plenos efectos, la red de fiscales encargados específicamente de la tutela penal de la igualdad y contra la discriminación, lo cual ha resultado una apuesta

---

38. Elaborada por la Plataforma por la gestión policial de la diversidad, <http://www.gestionpolicialdiversidad.org>.

39. La Carta de Rotterdam, de 1996, es un documento que identifica el tipo de acciones que se deben tomar para hacer realidad en toda Europa «una Policía para una sociedad multiétnica». Disponible en <http://www.legislationonline.org/documents/id/8562>.

decidida para ofrecer una respuesta institucional frente al problema de la discriminación y, en particular, frente a la diversidad de conductas delictivas, encuadrables en múltiples tipos penales, motivadas por razones de esa naturaleza, garantizando, al tiempo, la protección de los derechos de las víctimas de esos ilícitos.

Esta decisión de poner en marcha esta delegación, junto con la red territorial de delegados provinciales, evidencia el serio empeño del Ministerio Fiscal en articular un sistema de organización interna, desplegado en todo el territorio del Estado, que potencie y favorezca una intervención ágil, eficaz y coordinada frente a todo tipo de conductas que tienen su origen en motivos de carácter racista, antisemita o fundados en cualquier otra clase de discriminación derivada de la diferente, entre otras, orientación o identidad sexual.

#### 4.3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo<sup>40</sup> es un alto comisionado de las Cortes Generales que tiene como misión proteger y defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía frente a posibles errores, negligencias y abusos resultantes de la actividad de la totalidad de los órganos y autoridades de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las administraciones locales, y también ante quienes actúan como colaboradores en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos.

Su principal función es recibir las quejas de los ciudadanos relativas a cualquier ámbito (procedimientos administrativos, trato policial, vivienda, empleo) y redirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, pero, igualmente, iniciar investigaciones de oficio y elaborar sugerencias, recomendaciones e informes especiales sobre materias de su competencia. Las reclamaciones por discriminación de cualquier tipo entran en su marco de actuación.

#### 4.4. EL CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

La Directiva 2000/43/CE<sup>41</sup> se transpone al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 62/2003,<sup>42</sup> de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la cual estipula la creación

---

40. La figura del Defensor del Pueblo es uno de los hitos principales de la transición democrática española; se puso en marcha en el año 1981, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 54 de la Constitución de 1978. El Síndic de Greuges de Catalunya, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y El Justicia de Aragón, tienen siglos de historia, aunque sus funciones hayan ido sufriendo cambios.

41. Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas, independientemente de su origen racial o étnico.

Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 30 de diciembre de 2003, artículo 33, titulado «Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica», Boletín Oficial del Estado número 313 de 31 de diciembre.

42. Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 30 de diciembre de 2003, artículo 33, titulado «Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica», Boletín Oficial del Estado número 313 de 31 de diciembre.

de un consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico.<sup>43</sup>

El consejo se crea en el año 2007 y, en la actualidad, está adscrito a la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación, con dependencia de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Su principal objetivo es la promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas, en los ámbitos de la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda, al empleo, a la formación, etcétera, y, en general, a cualquier bien o servicio.

Por lo tanto, con la existencia de estos estamentos administrativos, se pone de manifiesto el compromiso de la Administración para erradicar, de todo ámbito social, cualquier atisbo de discriminación, utilizando para ello todas las herramientas que posee.

El mantenimiento y mejora de estos sistemas que permiten, por un lado, la identificación y, por otro, la erradicación de la discriminación, requieren de elementos, como la coordinación y comunicación, entre distintos profesionales, así como la formación continuada de estos, ya que como defienden las teorías del evolucionismo social, según Spencer Herbert,<sup>44</sup> en 1850: «las sociedades no permanecen estáticas, mutan y evolucionan».

## 5. LAS PERSONAS LESBIANAS, GAIS, BISEXUALES Y TRANSEXUALES COMO VÍCTIMAS

En esta investigación nos centramos, básicamente, en la situación de las personas del colectivo e lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, y de los «distintos» como víctimas de delitos de odio en nuestro país.

Si la víctima del delito ha sido hasta ahora, la gran olvidada en el proceso penal, la víctima del crimen de odio, además, ha padecido un alto grado de invisibilidad, indiferencia y desprecio. Después de todos los esfuerzos legislativos realizados y analizados, aún a día de hoy son muchos los delitos de odio que pasan inadvertidos y también muchos los que

---

43. Disponible en <https://goo.gl/yLWNUj>.

44. Estas teorías afirman que los cambios que se dan en una sociedad, a través de la historia, la hacen cada vez más compleja.

HERBERT, Spencer, en 1850, en «Social Statics», desarrolló una asociación entre la sociedad y el organismo. Su concepto de la evolución supraorgánica se basa en esa analogía.

HERBERT, Spencer claramente considera este crecimiento como un proceso temporal y admite que la evolución es inevitable en el conjunto de las sociedades.

GEORGE, Eliot y HERBERT, Spencer: «Feminism, evolutionism and the reconstruction of gender», New Jersey, Published by Princeton University Press, 1991, página 173.

dejan de ser denunciados<sup>45</sup> por diversos motivos (miedo a represalias, la desconfianza en las instituciones, la vergüenza y el sentimiento de culpa, la sensación de indefensión, etcétera).

Todo ello no hace otra cosa que alentar a los agresores que, de ese modo, quedan impunes y perpetúan su actitud en el tiempo, afectando de forma muy directa a otras personas en el futuro, construyéndose una mirada colectiva de indiferencia y aceptación de la banalidad del mal.

Los autores de estos delitos cometidos contra las personas, por el mero hecho de su diferente sexo u orientación sexual, pretenden un ataque esencial a la dignidad humana, las libertades y los derechos fundamentales. Humillan y desprecian al considerarlo «inferior» y, a través de ese ataque, no solo producen daño de carácter físico, moral y patrimonial, sino que hacen entrega, a esas personas, de un claro mensaje de que «no tienen sitio en la sociedad, ni ellos ni su colectivo de referencia».

La interpretación correcta por parte de las instituciones, por la naturaleza y alcance de estos delitos, debe tener como primera norma el no trivializar los hechos de los cuales tienen conocimiento y adoptar siempre una actitud de escucha a la víctima.

Las víctimas, en la mayoría de las ocasiones, han sufrido ataques súbitos, sorpresivos e inesperados donde las víctimas son elegidas por su mera pertenencia a un colectivo. La extrema violencia suele acompañar en el brutal proceso de victimización a una persona por el solo hecho de ser diferente.<sup>46</sup>

Personas que, por otra parte, tienen un alto porcentaje de sufrir una segunda victimización por el trato institucional, una vez que ponen en su conocimiento la correspondiente denuncia.

La víctima del delito de odio<sup>47</sup> y discriminación, especialmente la víctima de la violencia motivada por la intolerancia o por prejuicios hacia el diferente, ha padecido un significativo abandono.

Así, tras la notoriedad del suceso, la víctima, en la mayoría de las ocasiones, no solo vive el abandono social e institucional, sino que ha de sufrir la estigmatización, la soledad y falta de apoyo psicológico, la desinformación sobre el proceso seguido ante el crimen de odio que sufre, las múltiples presiones a las que se verá sometida durante el juicio oral y, probablemente, una doble o triple victimización al revivir el drama e, incluso, al ser sometida a nuevas humillaciones, amenazas y agresiones por el autor o su entorno de odio.

---

45. Según la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), alrededor del 80 % de los hechos ocurridos no se denuncian. Disponible en <https://goo.gl/M9MA32>.

46. [Https://goo.gl/T1pS1e](https://goo.gl/T1pS1e), La Voz de Galicia: «la Policía busca a dos jóvenes por pegar en A Coruña, el día 1, a un homosexual al grito de maricón de mierda».

47. Ver el monográfico del Movimiento Contra la Intolerancia: «Stop a los crímenes de odio en Europa», disponible en <https://goo.gl/gXoCvR>.

Es un principio organizativo de la Policía Nacional<sup>48</sup> el ser accesible y fácilmente reconocible para la sociedad, por lo tanto, es de suma importancia hacer sentir en la víctima esas dos características para poder establecer un ambiente de total confianza en esta, para que pueda sentirse segura a la hora de tomar la determinación de denunciar.

Si tenemos en cuenta recientes estudios y estadísticas<sup>49</sup> sobre víctimas de delitos de odio relacionados con la diferencia afectiva y sexual, en España tenemos entre el 75 % y 78 % de cifras sumergidas, delitos cometidos y no denunciados por sus víctimas.

Cifras a todas luces inasumibles para una sociedad tan avanzada como la nuestra.

En el estudio antes referido, existe un elevado porcentaje de personas que no han denunciado, no han acudido a dependencias policiales. En este caso, las personas expresan diferentes causas, entre las que se destacan:

- Por no poder aportar pruebas, ni testigos a la denuncia (7 %).
- Por tener dudas de la actuación policial (4 %).
- Por considerarlo irrelevante (13 %).
- Por miedo (17 %).
- Para evitar visibilizar su orientación sexual o identidad de género (8 %).

En resumen, solo se llegaron a denunciar el 25 % de los incidentes (el 20 % a la Policía). Asimismo, solamente un 14 % del total de las denuncias fueron llevadas a juicio.

Con relación a la reacción de las víctimas, una vez sufrido el incidente, el 40,8 % buscaron apoyo de amigos para superar el daño psicológico derivado del incidente. Un 24,3 % acudió a una organización no gubernamental y un 17,5 % buscó el apoyo de la familia.

Hay que tener en consideración que, muchas de las personas que sufren este tipo de delitos, llegan a solicitar intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el momento de verse agredidos. Un ejemplo sería la presencia de los equipos de radiopatrullas del Grupo de Atención al Ciudadano (GAC), con su misión de prestar asistencia y auxiliar a las posibles víctimas de hechos delictivos o a las personas que demanden con urgencia servicios de carácter policial.

---

48. Resolución de la Dirección General de la Policía, de 30 de abril de 2013, por la que se acuerda la publicación del Código Ético del Cuerpo Nacional de Policía.

49. Datos extraídos del «Informe sobre delitos de odio por orientación sexual e identidad de género en España», en 2013, realizado por la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales (FELGTB).

La víctima, en este caso, sí realiza una primera verbalización del hecho sufrido, momento en el que la empatía de los policías que la asisten es fundamental.

Posteriormente, y condicionada por las circunstancias anteriormente referidas, es posible que no llegue a denunciar o lo haga de forma muy tardía. El miedo a la opinión pública, a exponer una situación<sup>50</sup> u orientación sexual que no ha sido revelada previamente supone otro factor que, en muchas ocasiones, hace que los hechos sufridos nunca lleguen a denunciarse.

Las víctimas de la homofobia o la transfobia que pertenecen a un grupo que, históricamente, ha estado sujeto al acoso, la violencia o a una total desprotección por parte de la Policía, en ocasiones evitan todo contacto con esta.

Así, si además tienen la condición de inmigrantes o refugiados que han huido de su país de origen, por el apoyo gubernamental a la violencia, a veces desconfían de la Policía de su nuevo país de residencia. Muchas víctimas provienen de países donde se producen frecuentes malos tratos, torturas o extorsiones económicas por parte de sectores de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Esas personas, cuando vienen a nuestro país, trasladan también sus temores y les cuesta confiar en nuestros cuerpos policiales.

Como complemento a los datos estadísticos anteriormente referidos, cuyo amplio estudio a nivel nacional aporta una visión más amplia, para esta investigación se ha realizado otro estudio estadístico, mediante una encuesta planteada a diversos miembros del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales de la comunidad autónoma de Galicia, que ha arrojado los siguientes datos significativos que vienen a reforzar los antes reseñados.

El 61,3 % percibe en su entorno, y en su día a día, discriminación por motivos de su orientación sexual, afectiva o de género. Las agresiones físicas son menos frecuentes que las verbales, ya que estas últimas suponen un 74 % de los hechos sufridos por los encuestados, mientras que el haber sido agredido físicamente se reduce a un 27 % de estos.

Respecto a la percepción de la población objeto de estudio, en cuanto a la Policía Nacional y el trato que esta dispensa o podría dispensar en el supuesto de un delito de odio hacia este colectivo, los datos obtenidos evidencian una buena o muy buena percepción del encuestado, con más de la mitad de las respuestas, obteniendo un 52 %. No obstante, en la

---

50. GÓMEZ MARTÍN, Víctor, AGUILAR GARCÍA, Miguel Ángel: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (Catalunya): «Delictes d'odi. Dret i legislació. Manuals, guies, etcétera»: «Para las personas homosexuales, bisexuales y transgénero, denunciar un delito de odio puede implicar desvelar públicamente su orientación sexual o identidad de género, particularmente en pequeñas ciudades o zonas rurales. Hemos de partir de la consideración de que el grado de respeto y tolerancia de la diversidad sexual que existe en las grandes ciudades es aceptable y, aunque también en ellas hay actitudes de rechazo e intolerancia, no es igual en las ciudades pequeñas y mucho menos en el ámbito rural. Las víctimas tienen el fundado temor de que, si presentan denuncia por los hechos sucedidos, con una simple citación de la comisaría o del juzgado, rápidamente se sabrá en su familia o en toda la localidad, con posibles consecuencias negativas en su ámbito personal, en el plano familiar, social o laboral».

posición enfrentada, encontramos una cifra del 36 % que manifiesta una mala percepción del cuerpo policial.

Las denuncias efectuadas, a pesar de los datos manifestados sobre agresiones, bien físicas, bien verbales, alcanzan un porcentaje poco significativo, aunque considerable, suponiendo un 13 % de los casos de nuestra encuesta. Un 72 % de los encuestados han manifestado haber sido víctima de una agresión (bien física o bien verbal) y, de entre ellos, solamente el 13 % llegó a denunciar los hechos ocurridos ante la Policía.

Entre los motivos fundamentales del por qué de no haber denunciado, debemos destacar que el 34,1 % afirman no haberlo hecho por miedo a que, en las propias dependencias policiales, le quitasen importancia al asunto (derivación indebida).

Hay que destacar, asimismo, que con el mismo número de respuestas y, por lo tanto, de porcentaje, el 14,6 %, nos encontramos con otros dos motivos por los cuales no acuden a denunciar. Uno sería porque consideran que no tienen pruebas de lo ocurrido y otro motivo sería porque denunciar haría pública una parte de su intimidad, que la víctima ha preferido mantener como tal, privada.

De entre las pocas personas que finalmente se decidieron a formular la denuncia correspondiente, una vez en comisaría, más de la mitad de los encuestados (59 %), consideran que el trato y la atención policial recibida fueron malos o muy malos.

El 84 % de los inquiridos no ha recibido ningún tipo de orientación o asesoramiento por parte de la Policía, antes, durante o después de denunciar.

El 94 % considera que los funcionarios policiales, en general, no son conocedores de la realidad del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y, por lo tanto, no llegan a adaptarse, de ningún modo, sus procedimientos a ese colectivo.

La gran mayoría, un 73 % del total de los encuestados, no llegaron a contactar con ninguna organización no gubernamental o asociación para que les prestasen ayuda o asesoramiento previo antes de acudir a denunciar a la Policía.

Asimismo, un 52 % considera que la regulación legislativa actual no es suficiente para actuar contra los autores de delitos de odio hacia el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, y el 29 % solicita gozar de una mayor protección legal, idéntica a la de los casos de violencia de género.

Como parte de la encuesta, los participantes son informados del alto porcentaje de delitos de odio derivados de la diversidad afectiva y sexual que nunca llegan a denunciarse, y se les pregunta acerca de qué aspectos mejoraría su confianza en los servicios policiales y qué medidas habría que implementar para obtener una mejor atención policial para con el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Para esa cuestión se han obtenido diversas respuestas, siendo algunas de ellas de gran interés para la investigación, dado que trazan unas líneas maestras por las cuales comenzar a mejorar:

- Trato respetuoso, confianza y empatía para con las víctimas. Discreción. No minimizar agresiones. Cambio de mentalidad de muchos funcionarios.
- Formación, encontrarme policías mejor formados y más receptivos.
- Más preparación ante la diversidad. Empatía.
- Campañas policiales públicas, específicas, con verdadero impacto.
- Dar el mismo tratamiento y apoyo que se da a las víctimas de violencia de género.
- Mayor cercanía con las víctimas y denunciantes.
- Formación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre estos delitos, conservación del anonimato, dentro de lo posible, y mayor presencia en actos organizados por las asociaciones de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, así como en zonas de movimiento de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, sobre todo durante la noche.
- Que te hiciesen caso, que no te juzgasen, que te ofreciesen amparo, seguridad y respeto. Las fuerzas del Estado son de todo menos esto, y mucho menos para nosotros.
- Que Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado realizaran, con asiduidad, formación en materia de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, y con enfoque de género.
- Creo que la mejor arma que puede manejar la Policía es generar confianza en la víctima, que esta tenga la seguridad que no va a ser juzgada por el agente que la asiste.
- Una campaña de información y concienciación por parte del cuerpo sería una buena idea, además de cursos de concienciación para los propios agentes.
- Campañas informativas de concienciación de la sociedad, por ejemplo, creación de talleres y debates para informar a la ciudadanía, amplitud de mente, como educación de los hijos desde el amor y no discriminando, o excluyendo a personas, respeto hacia los demás y ser más tolerantes, crear una ciudad plural y abierta a otras formas de amar entre personas del mismo sexo, etcétera.

Verlo como lo que realmente es, algo natural y normal que lo decide la propia persona y que se debe tratar con respeto.

- Mayor empatía del funcionariado con estos casos y formación sobre el tema, ya que tienen un desconocimiento enorme sobre esa realidad social.

Además, se podrían incluir policías que, por su género u orientación, fueran más afines y cercanos a esa realidad, sería más sencillo que entendieran y se pusieran en ese lugar, al igual que con los temas de violencia de género, o de mujeres, que ponen policías mujeres.

Trabajar con los colectivos y asociaciones para que fueran un puente hacia las personas atacadas por delitos de odio.

Finalmente, y ante todo, que los agentes pensaran que son mujeres, hombres, seres humanos exactamente iguales que los demás, con los mismos principios, valores, educación, trabajos, pero que simplemente aman de un modo distinto y eso hace que haya personas que ataquen, por miedo a lo diferente.

- Buena acogida. No restar importancia. Valorar un posible delito de odio, como tal, desde el primer momento. Ofrecer orientación acerca de cómo gestionar la situación.
- Inclusión, normalidad, conocimiento de la problemática específica de los delitos de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.
- Una campaña específica desde la Policía, *tuits* y vídeos específicos.
- Poder dirigirse a un cuerpo especializado dentro de la Policía.
- Proactividad de la Policía a la hora de investigar y denunciar estos delitos (por ejemplo, en redes sociales).
- Se necesita un cambio global y profundo en la educación a nivel general, pero, por ahora, una mayor visibilización de un compromiso de las fuerzas policiales con el colectivo como, por ejemplo, los mensajes en redes sociales, que ayudarían a mitigar el sentimiento de desprotección y aumentarían la confianza.
- Charlas impartidas por agentes en uniforme en centros de enseñanza, sobre todo en el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria.

## 5.1. LA DENUNCIA. SUPERANDO RESISTENCIAS

Las personas pertenecientes al colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales han sufrido, y siguen sufriendo, prejuicios, estigmas, estereotipos, fobia, *bullying* homofóbico, acoso, etcétera; por ello, la Administración debe allanar el camino y favorecer que estos hechos puedan ser denunciados.

El objetivo debe ser erradicar la discriminación y ayudar a las personas que aún sufren la discriminación para educar a la sociedad en la diversidad afectiva y sexual.

Los delitos de odio pueden tener efectos inmediatos y a largo plazo en las víctimas y en la sociedad. Ser conscientes de la existencia de estos ilícitos penales podrá ayudar a la persona que los sufre, a reconocer y a tratar los efectos del odio.

El comportamiento y las acciones de las víctimas y las comunidades, basados en las experiencias negativas de alguno de sus miembros, pueden verse afectados, llegando a evitar ciertos lugares, realizar cambios en sus rutinas diarias, modificar su vestimenta, su apariencia, etcétera, por miedo a ser identificados por estos indicadores y convertirse, de ese modo, en los siguientes objetivos.

En suma, los delitos de odio tienen efectos perjudiciales sobre el orden social, la paz y la calidad de vida de la comunidad, además del lógico impacto individual en las víctimas.

También puede llevar a decidir no denunciar un delito por miedo a las represalias de los autores, por la posibilidad de que la Policía no se tome lo suficientemente en serio la denuncia y pueda fracasar en la investigación de los incidentes.

Esto es especialmente cierto para aquellas víctimas que temen que el sistema institucional tenga prejuicios hacia el grupo al que la víctima pertenece. Otras víctimas de odio eligen no denunciar un incidente a la Policía por miedo a una respuesta adversa u hostil, y a la vergüenza de ser nuevamente victimizadas.

Según la Asociación Americana de Psicología,<sup>51</sup> los supervivientes de un crimen de odio están en mayor riesgo de desarrollar depresión, síndrome de ansiedad o síndrome de estrés postraumático.

No es de extrañar que las víctimas de homofobia, y de otras manifestaciones de intolerancia asociadas, una vez superados sus recelos por el abandono institucional, reclamen cada vez más una intervención positiva del estado, cuya responsabilidad subsidiaria, en una sociedad democrática, es obviamente exigible, que impida la más mínima posibilidad de impunidad y que, desde luego, sea restauradora, reparadora o, al menos, paliativa de los daños sufridos por la víctima.<sup>52</sup>

---

51. Asociación Americana de Psicología (APA): «The Psychology of Hate Crimes». Public Interest Government Relations Office, Estados Unidos de Norteamérica.

52. En octubre de 2012, la Unión Europea aprobó una nueva directiva que establece las normas comunes de protección y apoyo a las víctimas de delitos de toda Europa, y que reconoce, a los afectados por el terrorismo, como víctimas con «necesidades especiales», junto con las de la violencia de género, menores, delincuencia organizada y delitos motivados por prejuicios racistas o intolerancia.

El texto aprobado establece que los Estados miembros deben prestar, a estas personas, «atención especial y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad». [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=DÓUE-L-2012-82192](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DÓUE-L-2012-82192), Boletín Oficial del Estado de 14 de noviembre.

## 5.2. LA ASISTENCIA A VÍCTIMAS LESBIANAS, GAIS, BISEXUALES Y TRANSEXUALES

Tanto los policías como los fiscales, o los jueces, deben ser una expresión de la sociedad a la que prestan sus servicios; sin embargo esto no siempre es así, pudiendo surgir casos aislados en los que el servidor público no demuestra la objetividad exigida a cualquier funcionario público, sino que, en su actuación, se deja llevar por la subjetividad que rige su actuación personal. Incurrir, en algún caso, en los mismos estereotipos y prejuicios subyacentes en dicha sociedad, perjudica seriamente a estas víctimas miembros de colectivos diferentes.

Por ello, al abordar el trabajo con las víctimas se ha de ser consciente, evitando, por todos los medios, que los representantes de la Administración puedan verse influidos por dichos estereotipos al asistir y evaluar la credibilidad del testimonio de una víctima, un testigo, etcétera.

A la hora de tratar con víctimas de este tipo de delitos, es fundamental ser consciente de los condicionantes a los que estas se enfrentan.

Los principales motivos que llevan a una víctima a no denunciar se podrían resumir en la falta de confianza en las autoridades policiales y judiciales; una percepción subjetiva de que «la denuncia no valdrá de nada» si denuncian, el temor a posibles represalias por los autores del hecho o de la organización a la que pertenecen, el hecho de vivir la discriminación como algo «natural o normal» en sus vidas cotidianas, la extrema vulnerabilidad de algunas de las víctimas que se encuentran en situación de exclusión social, como las personas transexuales que carecen de trabajo, y así multitud de razones que impiden o dificultan la presentación de denuncias por estos hechos.

Es fundamental trabajar en la necesidad de incrementar los programas formativos que favorezcan las habilidades de comunicación y adaptación de los servicios policiales hacia estos colectivos más vulnerables (personas gais, lesbianas, transexuales, etcétera).

Muchas veces, la falta de sensibilización y formación supone la existencia de barreras muy importantes en el acceso a los servicios policiales de estas personas, que no son atendidas en unas condiciones de igualdad de trato, desde la perspectiva de la seguridad pública.

Factores, como el miedo de la víctima, obligarán al funcionario policial a disponer de recursos psicológicos para inspirar confianza y transmitir sosiego a la persona afectada, evitando en la víctima, asimismo, ese sentimiento de autocompasión o de culpabilidad propia, tratando de encontrar una explicación a lo que le ha ocurrido e, incluso, de considerarse responsable total o parcial de ello.

Deberán enfrentarse con el sentimiento de impotencia, que puede ser de carácter personal (incapacidad de actuar debido a la falta de confianza) o institucional (desconfianza generalizada en la actuación y eficacia de la Policía, así como órganos judiciales y del procedimiento penal).

«Desgraciadamente, explica el magistrado Monterde Ferrer,<sup>53</sup> en 1993, la experiencia diaria demuestra que este sentimiento es alentado por ligeros comentarios de agentes de policía que, incluso en las propias comisarías, comentan la inutilidad de la denuncia porque, al final, los jueces no condenan a los culpables, porque los delincuentes entran por una puerta del juzgado y salen por la otra o porque, quien tiene un buen abogado, acaba librándose siempre».

Varias pudieran ser las recomendaciones a la hora de prestar la adecuada y profesional asistencia a una víctima del colectivo objeto de este análisis, pero, si fuese necesario elegir una como fundamental, sería la de procurar empatizar con las víctimas a la hora de confeccionar los atestados en caso de agresiones, ponerse en su lugar, ver a través de sus ojos.

Muchas veces, el nerviosismo o el miedo pueden dar lugar a contradicciones en el relato de los hechos, ligeras incongruencias u omisiones no intencionadas, por citar algunos de los errores en las manifestaciones realizadas.

El funcionario policial que recibe la denuncia deberá actuar y hablar con respeto absoluto, como ordenan los principios básicos de actuación, recogidos en la Ley Orgánica 2/1986, cuidando el lenguaje y los gestos para evitar una segunda victimización del denunciante, al sentirse degradado o vulnerable. Evitar comentarios jocosos o expresiones con ánimo de burla o menosprecio. El uso del lenguaje puede llegar a ser discriminatorio sin que uno sea consciente de ello y puede ser una forma de violencia, en este caso verbal.

Hay que procurar utilizar el género neutro lo máximo posible y no asumir el género de los denunciantes. Utilizar «pareja», en vez de «mujer o esposa» o «marido o esposo» o «novio o novia», puede ayudar tanto al policía que recibe la denuncia como al denunciante, liberando cierta tensión.

Se deberán tener en cuenta las diferencias entre orientación sexual (heterosexual, homosexual, bisexual) y la identidad de género (transexualidad y transgénero), considerando las diferencias entre el sexo biológico (genitales con los que nace una persona) y el género, que es una construcción cultural y social.

Adaptarse al lenguaje que utiliza el denunciante facilita la comunicación. Si se refiere a sí mismo como mujer, emplear siempre el femenino, aunque su apariencia o documentación sean las de un hombre. Ante la duda, preguntar con naturalidad cómo quiere que se dirijan a él o a ella. Como norma, las personas transexuales eligen ser llamadas con el género destino, así, una mujer transexual (nacida hombre), prefiere usar el femenino.

Y, por supuesto, evitar reírse o burlarse de personas transexuales cuya apariencia no sea completamente femenina o cuya documentación administrativa aún sea de hombre.

---

53. MONTEVERDE FERRER, Francisco: «Cuadernos de derecho judicial (La victimología)». Editado por el Consejo General del Poder Judicial, 1993.

A veces, incluso la poca familiaridad con personas transgénero puede dar lugar a malentendidos y malas interpretaciones, por lo que sería conveniente hacer una pausa y llegar a un acuerdo.

La mayoría de la población de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales acepta la terminología de lesbiana, gay, bisexual y transsexual, por lo que las acepciones insultantes y estereotipadas, como maricón, bollera, travelo, etcétera, estarán absolutamente fuera de lugar y son una absoluta falta de respeto que puede ocasionar, incluso, la reprensión del funcionario, conforme al régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

Es necesario recordar que alrededor hay muchas personas que pueden ser lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, incluso sin que la persona que habla lo sepa, siendo, en todo momento, importante cuidar el lenguaje, incluso con los propios compañeros de trabajo.

Existen términos que, utilizados dentro del propio ambiente, no resultan despectivos; sin embargo, al ser utilizados por personas ajenas a este, se convierten en insulto, por ejemplo, «maricón», que, dicho entre dos personas gais; pudiera tratarse más bien una broma, jerga en un contexto de comunicación desenfadado, pero si ese mismo término es utilizado por un policía frente a un denunciante gay puede ser considerado como una grave ofensa.

Por lo tanto, conviene recalcar la necesidad de confeccionar equipos de trabajo cualificados en dependencias policiales, como la oficina de denuncias y atención al ciudadano (ODAC), que podrían abordar eficazmente estos cometidos de atención a la víctima del delito, sin olvidarnos de la labor que pueden realizar los delegados de participación ciudadana que, por su incardinación en el tejido social, dentro del ámbito territorial en el que desarrollan su actividad, pueden mantener una amistosa y solidaria relación con aquellas personas que han sufrido un atentado, una agresión o una afrenta y que reclaman, con mayor o menor convicción, justicia y resarcimiento, pero que también demandan y merecen comprensión.

Debe contemplarse, como alternativa y complemento a lo anterior, que funcionarios que hayan mostrado abiertamente ser parte del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, y que formen ya parte de algún colectivo o asociación de policías gais y lesbianas, comprometidos con la visualización de la diversidad dentro de los cuerpos policiales y con garantizar los derechos de todo el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, pudiesen contribuir de algún modo a formar y orientar al personal de las oficinas de denuncias y atención al ciudadano, y otros servicios policiales en cuanto a la atención a este colectivo.

### 5.3. SERVICIOS POLICIALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL APOYO A LAS VÍCTIMAS

Desde un enfoque victimológico, la cooperación entre los servicios policiales y las organizaciones no gubernamentales, especializadas en el apoyo a la víctima, será uno de los factores más determinantes para mejorar la atención a los delitos de odio.

Tanto en la prevención como en los procesos de identificación de delitos de odio y en la construcción de confianza mutua entre víctimas y las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales tienen en su mano el poder contribuir de forma muy singular.

El conocimiento sobre el terreno que tienen las organizaciones no gubernamentales especializadas puede ser de gran utilidad para ubicar contextos potenciales de delitos de odio, existencia de grupos organizados, grafitis, pintadas, símbolos significativos que señalan intolerancia, riesgos para las víctimas o estigmatización social de determinados colectivos, todo ello imprescindible para su prevención. La relación con estas organizaciones no gubernamentales facilitará la difícil identificación de los delitos, constituyendo una metodología eficaz para identificarlos.

## 6. VICTIMOLOGÍA Y VICTIMIZACIÓN

El estudio de la victimización no empezó a consolidarse hasta la década de los 70 del siglo pasado. Es un proceso por el que una persona sufre las consecuencias de un hecho traumático. Es un fenómeno complejo que obliga a considerar factores individuales, sociales o culturales que condicionan o modulan el modo de vivir la experiencia referida.

Autores como Ellenberg,<sup>54</sup> en 1954, lo definen como «una rama de la Criminología que se ocupa de la víctima directa del crimen y que comprende el conjunto de conocimientos biológicos, sociológicos y criminológicos concernientes a la víctima». Göppinger,<sup>55</sup> en 1971, por su parte, se refiere a que:

*La victimología representa un determinado sector del campo total relativamente cerrado de la Criminología empírica y, en particular, del problema del delincuente y sus interdependencias sociales, es decir, podríamos hablar de un todo que sería la Criminología y, dentro de ese todo, habría un sector que se ocuparía de la victimología.*

En general, podemos diferenciar tres tipos de victimización, si bien es cierto que hay autores que hacen una clasificación más amplia.

Así, podemos distinguir:

- **Victimización primaria:** Aquella que sufre la víctima como consecuencia de la comisión del hecho traumático.
- **Victimización secundaria:** «Todas las agresiones psíquicas (no deliberadas, pero efectivas) que la víctima recibe en su relación con los profesionales de los servicios,

---

54. ELLENBERGER, H. F.: «Relations psychologiques entre le criminal et sa victime». Revue Internationale de Criminologie et Policie Technique, 1954.

55. GÖPPINGER, Hans: «Kriminologie. Eine Einführung», Beck, München, 1971.

policiales o de la judicatura (interrogatorios, reconstrucción de los hechos, asistencia a juicios, identificaciones de acusados, lentitud y demora de los procesos, etcétera), así como los efectos del tratamiento informativo del suceso por parte de los medios de comunicación», término acuñado por Khüne<sup>56</sup> en 1986.

- **Victimización terciaria:** Aquella que estigmatiza a una persona, o allegados, por haber sufrido las consecuencias legales de la comisión de un hecho delictivo (internos en centros penitenciarios, sobre los hijos de personas encarceladas, etcétera).

Algunos de los colectivos afectados por los delitos de odio son, particularmente, sensibles a la victimización terciaria; como ejemplo, cabría destacar la victimización en el ámbito penitenciario de los hombres homosexuales, como consecuencia de la homofobia presente en la subcultura carcelaria.

Nos centraremos en la victimización secundaria, en la que, paradójicamente, es el propio sistema encargado de velar por los derechos del ciudadano el que causa esta nueva victimización. Ya la Ley 14/2014, de 10 de octubre, del Parlamento de Cataluña, comúnmente denominada «contra la homofobia», introduce, en las definiciones, una referencia a la victimización secundaria.<sup>57</sup>

La prevención de la victimización secundaria ha sido uno de los objetivos de la Directiva europea,<sup>58</sup> de octubre de 2012, que alude a las víctimas de los delitos de odio, al señalar que se deberá prestar atención especial a las víctimas afectadas por un delito motivado por prejuicios o por motivos de discriminación.<sup>59</sup>

Esta victimización aparece por diversos factores, si bien, a efectos de la atención policial, podríamos señalar varios de ellos, entre los que podemos encontrar el exceso de burocracia, la falta de medios humanos y materiales, falta de formación, el tiempo excesivo de espera para denunciar, que el espacio físico donde se realiza la espera no sea el idóneo, falta de intimidad, que la atención prestada por los funcionarios encargados de tramitar la denuncia no sea la debida, falta de empatía, minimización de la gravedad del delito que se trate o derivaciones incorrectas.

---

56. HÜHNE, H.: «Kriminologie: Victimologie der Notzucht». Juristische Schulung, 1986.

57. Ley 14/2014, de 10 de octubre, del Parlamento de Cataluña: «Maltrato adicional ejercido contra lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales que se encuentran en alguno de los supuestos de discriminación, acoso o represalia, como consecuencia directa o indirecta de los déficits de las intervenciones llevadas a cabo por los organismos responsables y, también, por las actuaciones de otros agentes implicados».

58. Directiva 2012/29/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI, del Consejo.

59. Directiva Europea, de 12 de octubre de 2012, artículo 22.3: «A este respecto, serán objeto de debida consideración las víctimas de terrorismo, delincuencia organizada, trata de personas, violencia de género, violencia en las relaciones personales, violencia o explotación sexual y delitos por motivos de odio, así como las víctimas con discapacidad».

Todo ello puede ser debido a un exceso de trabajo o a que la preparación o disposición de dichos funcionarios no sea la adecuada, al estar influida por muy diversos factores (rutina, desmotivación o síndrome de *burnout*).

Se ocasiona, de ese modo, una deshumanización de la Administración para ofrecer la debida atención a esas víctimas.

Así, se crea en el ciudadano una sensación de desconfianza hacia las instituciones, que se verá agravada por el hecho del posible prejuicio negativo que este ya tuviera de antemano, lo que causará la tendencia confirmatoria de que «el denunciar no vale para nada, es una pérdida de tiempo, no vayas a la Policía», etcétera.

No será suficiente con que el funcionario policial domine una serie de conocimientos administrativos y que posea las habilidades precisas para resolver el problema. Las víctimas demandan algo más, es decir, un plus, que el policía que las atienda resuelva la situación de la forma más satisfactoria para el ciudadano, cuidando en todo momento el cómo lo hace, prestando una atención especial, a esa relación víctima y policía, en el momento en que se tramita la denuncia.

El trato con la víctima, además de ser correcto, en lo que se refiere a la parte técnica, debe realizarse aplicando, de forma adecuada, las técnicas de comunicación (escuchar para responder, cuidar el lenguaje no verbal, actuar con empatía) y con cortesía (celeridad, mantener el contacto visual, cumplir las promesas y mantener la sonrisa cuando proceda).

Para poder llevar a cabo un servicio de calidad satisfactoria para el ciudadano (víctima), se debe antes de nada conocer cuáles son sus expectativas para con el servicio policial:

- **Primarias:** Son aquellas que el ciudadano tiene derecho a exigir, que son de obligado cumplimiento para ser prestadas por todo funcionario. Cuando estas no se dan, causan una mala imagen, surge la descalificación y tienen como resultado una experiencia negativa.

Entre estas expectativas primarias se encontrarán: el sentirse seguro, respetado, percibir sentido de justicia, conocimiento e información, esperar una solución a sus problemas y un trato correcto. La falta de estas expectativas, unida a otras causas, podrían suponer el inicio de esta victimización secundaria.

- **Secundarias:** Tienen un alto contenido subjetivo y, en caso de darse, aportarán un plus de satisfacción.

Entre las expectativas secundarias tendríamos: empatía por parte del funcionario que atiende, ser tratado con amabilidad y cortesía, recibir un trato agradable y personalizado, dar confianza, actuar con aprobación, aprecio, comprensión y plena disposición para atender.

De la conjunción de ambas se obtendrá la receta perfecta en la atención policial a la víctima.

## 7. LA PREVENCIÓN EN LA ACTUACIÓN POLICIAL

El director de la Agencia Europea por los Derechos Fundamentales (FRA), Morten Kjaerum, en la presentación de los resultados de la encuesta realizada por dicho organismo, en mayo de 2013, dijo: «Todo el mundo debería sentirse libre, para ser uno mismo en el hogar, el trabajo, en la escuela y en público, pero está claro que las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, a menudo, no se sienten así».

Partiendo de esa realidad en la que vive el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, una de las encomiendas fundamentales de la Policía es revertir esa situación, acabar con todo tipo de actitudes vandálicas, indiscriminadas, antisociales o fobias asociadas a conductas violentas, antisistema o dirigidas contra minorías y, en particular, las que impiden el libre ejercicio de sus derechos.

Para ello, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deberán adecuar una respuesta para garantizar la libertad y seguridad de los ciudadanos, e incrementar la atención sobre este fenómeno y habilitar instrumentos que mejoren el seguimiento, el control y la coordinación, orientados a desarrollar un tratamiento integral del problema, de acuerdo con la realidad de este colectivo injustamente discriminado.

Se trata de poner en marcha actuaciones específicas en esta materia, centrándose en la prevención y en la intervención, para dar respuesta a la demanda social, con especial dedicación a la protección material de los derechos de los grupos más vulnerables.

El esfuerzo formativo de los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía, así como el establecimiento de un marco adecuado de relación y coordinación con otras instituciones, especialmente otros cuerpos policiales y el Ministerio Fiscal, también son elementos clave para mejorar en la detección precoz de actitudes, indicadores y discursos que, sin duda, son la antesala de la comisión de los delitos de odio.

En definitiva, la actuación preventiva tratará de constituirse como una gran cadena humana de profesionales, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación y de la sociedad en general que ayude, a las víctimas de estos delitos, a denunciar y que permita identificar de forma temprana el discurso del odio que deriva en violencia física, psicológica y verbal.

Si se pretende servir a toda la ciudadanía (atendiendo a su diversidad y complejidad) y no solo a los colectivos mayoritarios, esto requerirá de unos servicios policiales más sensibles a esta diversidad, más profesionalizados y más preparados.

## 8. CONCLUSIONES

Se hace preciso exponer de forma concisa cuál es el por qué y el para qué resulta tan necesario que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sean conocedores y estén ampliamente familiarizados y formados en una nueva e imparable realidad social; saber cuál es la importancia de que sean conscientes y conozcan la diversidad de la sociedad en la cual desarrollan su actividad; conocer hasta qué punto es preciso y necesario que existan programas de formación en la gestión policial de esta diversidad y, en definitiva, cómo hacer realidad esta mejora en la gestión.

En nuestra sociedad es evidente que, en el ámbito del reconocimiento de esta diversidad afectiva y sexual, se han dado muchos y muy importantes pasos hacia adelante. Pasos que han sido refrendados, como ya se ha visto, desde varios ámbitos, empezando por el legislativo, dotando a esta realidad del marco legal necesario para un pleno y natural desarrollo, el propio reconocimiento concedido por la gran mayoría de la sociedad, pero no es menos evidente que, aun así, hay mucho camino por recorrer en la esfera de la obtención de una igualdad efectiva del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Se evidencia la necesidad de implementar cuantas medidas sean convenientes para mitigar, incluso hacer desaparecer, la cifra velada de delitos de odio no conocidos por no existir denuncia.

Es preciso hacer de la Policía Nacional una institución mejor preparada, formada, capaz de asesorar, orientar a este tipo de víctimas y desterrar así la imagen de ignorancia, mala atención y desconocimiento de las nuevas realidades sociales que proyecta actualmente el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Centrándonos en la gestión que la Policía Nacional efectúa de esta nueva realidad, de esta diversidad, es importante responder a una serie de cuestiones, las cuales, siguiendo el hilo del contenido de esta investigación, pueden ser reconocidas de forma clara y rotunda.

La Policía Nacional, como institución, debe realizar un esfuerzo para alcanzar una óptima gestión profesional de la diversidad, lo cual, de forma irrenunciable, será fundamental para optimizar la eficacia del servicio que se presta a la ciudadanía, permitiendo, de ese modo, llevar a cabo el mandato de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son un servicio público al servicio de la sociedad.<sup>60</sup>

Por lo tanto, al hilo de lo anterior, dos son las razones principales que inspiran esta iniciativa: Una basada en la normativa y la otra basada en la eficacia. Como se ha expuesto durante toda esta investigación, la legislación española protege a todos sus ciudadanos contra las actitudes discriminatorias y los delitos de odio. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

---

60. Artículo 104.1 de la Constitución Española: «Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

del Estado tienen encomendadas, entre sus funciones, hacer cumplir la ley;<sup>61</sup> por ello, deben contribuir a proteger a las personas de estas actitudes discriminatorias. Conocer la diversidad social y detectar las situaciones de discriminación ayudará a cumplir este mandato legal de manera mucho más eficiente.

Por otra parte, este conocimiento de la realidad social permite una mayor eficacia de los servicios policiales y mejora la confianza de la ciudadanía en ellos. Además, las políticas de seguridad ciudadana más avanzadas incluyen esta perspectiva, donde han demostrado su eficacia y utilidad.

Por último, hay que señalar que la importancia de la primera intervención de la Policía, el primer contacto, tanto con la víctima como en el propio lugar de los hechos, resultará fundamental para asegurar una investigación eficaz, sanción al autor y reparación a las víctimas por hechos discriminatorios y delitos de odio.

Durante la confección de esta investigación se ha podido constatar que la percepción de la población de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales<sup>62</sup> (en un porcentaje del 36 % de las personas encuestadas), tiene una percepción mala o muy mala de la Policía Nacional, en el ámbito de sus competencias, en la actuación y trato que esta dispensa a las víctimas de un delito de odio, lo cual es un dato que requiere un análisis en busca de soluciones, para ser revertido.

De entre las pocas víctimas que finalmente superan todos los condicionantes que les impiden denunciar y finalmente se decidieron a formular la correspondiente denuncia, una vez en comisaría, más de la mitad de los encuestados (un 59 %) consideran que la atención recibida por parte de los agentes fue mala o muy mala, sin recibir ningún tipo de orientación o asesoramiento por parte de la Policía, antes, durante o después de denunciar. Consideran que los funcionarios policiales, en general, no son conocedores de la realidad del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y, por lo tanto, no llegan a adaptar, de ningún modo, sus procedimientos a ella.

Este esfuerzo, por parte del colectivo policial y sus miembros, facilitará, por ende, el poder garantizar el ejercicio de los derechos humanos y civiles, así como la convivencia de toda la ciudadanía. La mejora de la confianza mutua, entre los servicios policiales y la sociedad civil, facilitará la eficacia policial y la garantía de los derechos civiles.

De ese modo se pueden evitar situaciones discriminatorias y prevenir hechos delictivos: Conocer y gestionar la diversidad permite prever los posibles conflictos y da herramientas a

---

61. «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», adoptado por la Asamblea General, en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

Artículo 1: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán, en todo momento, los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión».

62. Ver anexo c, gráficas de la encuesta «Realidad lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y Policía».

los cuerpos de seguridad para saber intervenir según las particularidades de cada situación, con medidas adaptadas a la diversidad que existe en la sociedad.

La Policía Nacional debe encaminar sus esfuerzos a perfeccionar los mecanismos de comunicación con la sociedad civil, adquiriendo, de ese modo, recursos y conocimientos sobre su diversidad general, étnica, religiosa, cultural, de orientación sexual, de identidad de género, nacional, etcétera, incorporando de forma natural esa diversidad en la estructura y el funcionamiento de la Policía Nacional.

Ejemplo de lo anterior serían los colectivos como la Asociación de Policías Gais y Lesbianas, Gaylespol,<sup>63</sup> que trabajan desde hace años (en el año 2016 cumplieron su décimo aniversario) con el compromiso de visualizar la diversidad dentro de los cuerpos policiales, de garantizar los derechos de todo el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, tanto dentro de los diferentes cuerpos policiales como fuera de ellos, y, sobre todo, de luchar contra el odio y la discriminación hacia toda persona.

Es preciso sumar procedimientos operativos tendentes a la atención debida, a las necesidades específicas de seguridad de los distintos colectivos, en condiciones de igualdad y no discriminación, implementando los protocolos orientados a la detección temprana de hechos discriminatorios y delitos de odio.<sup>64</sup>

Es necesario tener unidades policiales especializadas contra los delitos de odio, bien dotadas y formadas, para neutralizar y prevenir la formación de grupos neonazis y racistas, que investiguen no solo a los grupos violentos, sino también su entorno y sus fuentes de financiación.

Hay que fomentar la formación continua en el conocimiento de la diversidad y sensibilizar al colectivo policial sobre la diversidad y las situaciones de discriminación existentes. Esta formación habrá de alcanzar no solo a los policías específicamente encargados de la actuación frente a estos ilícitos, sino a todos los miembros de la institución.

Es importante también visibilizar la realidad de la discriminación y el compromiso de los cuerpos de seguridad en la lucha contra ella. La atención a la sociedad diversa y compleja que nos ha tocado vivir, requiere de unos servicios policiales más sensibles a la diversidad, más profesionalizados y más preparados para servir a toda la ciudadanía.

Se hace necesario establecer canales efectivos de comunicación bidireccional entre las organizaciones no gubernamentales que colaboran con estos colectivos, dado que se consideran fundamentales como nexos entre Policía Nacional y víctimas. Fomentar esta relación favorecerá que mejoren los datos actuales, que indican que un 73 % del total de

---

63. Disponible en <http://www.gaylespol.es>.

64. Instrucción 16/2014, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el «Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación».

las personas encuestadas para esta investigación, no llegaron a contactar con ninguna organización no gubernamental ni asociación para que les prestasen ayuda o asesoramiento previo a acudir a denunciar a la Policía.

Una sociedad, como la nuestra, requiere de la flexibilidad de los servicios policiales para que pueda afrontar las peculiaridades de los colectivos que la componen y las interacciones entre ellos. Hay que desafiar las barreras de la comprensión y la comunicación, tanto dentro de la organización policial como en el servicio a la comunidad. La formación policial deberá ir destinada a adaptar los métodos y las habilidades existentes para que se pueda actuar profesionalmente, con eficacia, en las situaciones en que se encuentren o choquen culturas diferentes.

Nuestros profesionales, además de conocer todo el potencial de los tipos penales, precisan la formación e información<sup>65</sup> adecuada sobre la situación cultural, social, laboral o psicológica de las víctimas, sus dificultades en la vida diaria y los motivos por los cuales, o no denuncian, o cuando se deciden a ello lo hacen de forma no inmediata.

Las exigencias que, desde la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI), fijan a nuestro país, con relación a los delitos de odio, hacen que sea necesario redoblar los esfuerzos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que son las que se encargan específicamente de esta materia.

La experiencia recogida en esta investigación nos muestra que la igualdad todavía no es ni percibida ni vivida por la totalidad de la población de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales. Los datos que aquí se muestran pretenden ser indicios de una realidad en la que hay que seguir profundizando y a la que, definitivamente, se debe prestar atención.

La discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género se sigue produciendo en España, en todos los ámbitos de prestación de servicios. Es especialmente preocupante la discriminación que se vive en el sistema educativo, siendo este el ámbito en el que más garantizada debería estar la seguridad de las minorías y el lugar donde se debería luchar para conseguir desterrar, de una vez por todas, esa discriminación.

A este respecto, resulta urgente incorporar, a los planes de estudios, materias que permitan a los estudiantes conocer bien y, por lo tanto, valorar adecuadamente tanto las diferentes realidades afectivas y sexuales como los derechos que poseen estas y otras minorías. Numerosas personas siguen percibiendo que la revelación de su orientación sexual, o su identidad de género, es un riesgo de discriminación. La «salida del armario», por lo tanto, no es una opción libre para estas personas.

---

65. Manual de apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la identificación y registro de incidentes racistas o xenófobos. Igualdad de trato y no discriminación. Guía de recomendaciones para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), 2013.

Existe una insistente demanda de campañas y acciones proactivas por parte de los poderes públicos. También de información sobre los derechos de la propia población de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Las personas autodefinidas como lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, muchas veces, dejan de hacer uso de los mecanismos de defensa que les ofrece la legislación por varios motivos que conviene remarcar:

- No existe pleno conocimiento de los derechos existentes. Las administraciones públicas deben redoblar sus esfuerzos pedagógicos sobre unos derechos recientemente adquiridos.
- Se dilata la desconfianza hacia algunas instituciones públicas, como la Policía, jueces, etcétera.
- La demanda de ayuda implica una visibilización (una salida del armario) que no todas las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales están preparadas para afrontar.

Han de ser, pues, las administraciones públicas las que faciliten vías y mecanismos que, como prescribe la Constitución, remuevan los obstáculos con los que se encuentra este sector de la ciudadanía para el libre ejercicio de sus derechos.

Las dificultades de acceso a la ciudadanía lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y, a la inversa, de esta a las Administraciones públicas debería ser compensada con un apoyo firme a las asociaciones lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y organizaciones no gubernamentales que sirven de mediadoras y que, hoy por hoy, son merecedoras de una mayor confianza por parte de esta población.

Se precisa una clarificación legal de las múltiples normativas y directivas europeas antidiscriminatorias. Nos encontramos con unos derechos adquiridos muy recientemente, por lo que la legislación, además de ser clara y precisa, debe ejercer una labor pedagógica.

A tal efecto, parece evidente la necesidad de una ley de igualdad de trato o una más concreta que combatiera la homofobia, transfobia y bifobia (delitos de odio contra las personas por razón de su orientación sexual o identidad de género).

Algunos sectores de la población de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales muestran un especial grado de vulnerabilidad. En general, las mujeres se llevan la peor parte; si bien, los grupos formados por personas transexuales y los afectados por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), viven en situación de grave riesgo de discriminación.

Por ello, las administraciones públicas deberían tomar medidas específicas para la reducción del estigma que sufren. Asimismo, los adolescentes, los jóvenes y los mayores, que son lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, deben ser objeto de una especial consideración

en la implementación de políticas públicas destinadas a protegerlos frente a las distintas formas de discriminación que puedan padecer por razón de su orientación sexual o identidad de género.

Por último, y no menos importante, es necesario atender y entender efectivamente las solicitudes que los miembros del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, a través de sus federaciones y asociaciones, realizan a la Policía Nacional.

Varias de estas preocupaciones fueron expuestas al autor de esta investigación y, del mismo modo, recogidas textualmente durante la ejecución de la presente, señalando que algunas de ellas ya han sido plasmadas anteriormente y que vienen a reiterar la necesidad de una formación específica, trato con empatía, proactividad en el desempeño de nuestras funciones y, en definitiva, normalización absoluta en la relación policial con las personas de este colectivo, que no dejan ser lo más importante: Víctimas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

AGUSTÍN RUIZ, Santiago: «Diversidad sexual en las aulas. Evitar el *bullying* o acoso homofóbico». Fundación Triángulo, 2009.

ALVENTOSA DEL RÍO, Josefina: «Discriminación por orientación sexual e identidad de género». Derecho español, Editado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2010, Madrid.

ALVENTOSA DEL RÍO, Josefina: «La regulación de la identidad de género en las comunidades autónomas». Actualidad Jurídica Iberoamericana, número 2, 2015, Madrid.

BORRILLO, Daniel: «Homofobia». Editado por Bellaterra, 2001, Barcelona.

Defensor del Pueblo del País Vasco. «La situación de las personas transexuales y transgénero en Euskadi. Informes extraordinarios». Editorial Gráficas Santa María, 2009.

DÍAZ LAFUENTE, J.: «La protección de los derechos fundamentales frente a la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en la Unión Europea». Revista general de Derecho Constitucional, número 17, 2013, Madrid.

ELVIRA, Ascensión: «Transexualidad y derechos». Revista General de Derecho Constitucional, número 17, 2013, Madrid.

FUENTES, Pablo: «En clave gay todo lo que deberíamos saber». Editorial Egales, 2001, Barcelona-Madrid.

GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria: «Derechos y libertades en la Constitución española de 1978». Editorial Sanz y Torres, 2011, Madrid.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: «Tratado de Criminología». Editorial Tirant lo Blanch, editorial virtual, 2014.

GARCÍA VALDÉS, Alberto: «Historia y presente de la homosexualidad». Akal Editor, 1981, Madrid.

GENERELO, Jesús: «Unidad Didáctica: 25 cuestiones sobre la orientación sexual. Cómo abordar la orientación afectiva y sexual hacia personas del mismo sexo en la enseñanza». Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, 1999, Madrid.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Itziar y ROBLES GARZÓN, Juan Antonio: «La eficacia de las sentencias dictadas por el TJCE». Editorial Aranzadi, 2004.

GIMENO, Beatriz: «Historia y análisis político del lesbianismo. La liberación de una generación». Editorial Gedisa, 2005, Barcelona.

HERREROS BRASAS, Juan A.: «La sociedad gay. Una invisible minoría». Foca ediciones y distribuciones generales, 2001, Madrid.

LIZARRAGA CRUCHAGA, Xavier: «Una historia sociocultural de la homosexualidad». Ediciones Paidós Ibérica S. A., 2003, Barcelona.

TALAVERA FERNÁNDEZ, Pedro A.: «Hacia un reconocimiento jurídico coherente de las uniones homosexuales en España». Orientaciones, Revista de Homosexualidades, número 1, 2001, Madrid. Autores varios: «Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación». Secretaría de Estado de Interior, 2014, Madrid.

Varios autores: «Manual de apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la identificación y registro de incidentes racistas o xenófobos». Observatorio Español del racismo y la xenofobia (OBERAXE), 2013, Madrid.

Varios autores: «Guía para la gestión policial de la diversidad». Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, 2013, Madrid.

Varios autores: «RAA Saxony launches practical guide to hate crime victim support in Europe. A Practical Guide». RAA Saxony, Counselling Services for Victims of Hate Crime, 2016, Alemania.

Varios autores: «Prosecuting Hate Crimes. A practical guide» (Persiguiendo los delitos de odio. Una guía práctica). Oficina de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 2014.

Varios autores: «Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio, 2014». Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior, 2014, Madrid.

Varios autores: «EU lesbianas, gais, bisexuales y transexuales Survey» (Estudio sobre la situación lesbianas, gais, bisexuales y transexuales en la Unión Europea). Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), 2012.

Varios autores: «La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi / Transgeneroen Eta Transexualen Egoera Euskadin. Ararteko, Herriaren Defendatzailea». Gabinete Sociológico, Biker S. L., 2009.



Autora:

**Mónica Gutiérrez González**

# PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN POLICÍA NACIONAL: HABILIDAD DIRECTIVA DE PRIMER ORDEN

---

*El presente artículo muestra la importancia del «pensamiento estratégico» en la toma de decisiones policiales, las cuales han de desenvolverse en entornos cada vez más complejos e inciertos, minimizando sus errores y posibilitando así servicios policiales más eficaces, eficientes y regidos por criterios de calidad y de mejora continua. Y es que para la adopción del «pensamiento estratégico» es preciso adquirir no solo capacidades técnicas, sino otras de carácter diferente y que son, sobre todo, de carácter actitudinal.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

«Lejos de nosotros, la peligrosa novedad de discurrir»,<sup>1</sup> Universidad de Cervera, 1807.

El trabajo que aquí se presenta va dedicado a los altos directivos de nuestra corporación policial, sobre los que recae la responsabilidad de tomar importantes decisiones y cuyas repercusiones afectan al desarrollo de las unidades que tienen encomendadas.

No obstante lo anterior, no olvida a las escalas de mando y de supervisión de los servicios policiales, verdaderos pilares sobre los que se asienta la gestión policial, en tanto que sus integrantes son los verdaderos conocedores de la problemática que presenta los entornos que debe afrontar nuestra organización policial en el día a día.

Por último, de ninguna manera quedan excluidos los responsables de la ejecución material de los servicios policiales, pues sin el conocimiento y compromiso de estos, con los grandes objetivos ideados por nuestros altos directivos, ningún pensamiento estratégico tiene visos de prosperar.<sup>2</sup>

Nuestro último Plan estratégico institucional<sup>3</sup> refiere complejos problemas de seguridad pública que imponen una respuesta policial de carácter integral y basada en la suma de recursos y competencias de todos los integrantes de la organización policial para incrementar los niveles de seguridad, garantizando así los derechos de los ciudadanos y su convivencia.

Asimismo, enfatiza una cultura de trabajo basada en la información, la inteligencia policial, la anticipación y la prevención de amenazas y desafíos que atentan contra la seguridad ciudadana, tratando de objetivar el riesgo y el conocimiento.

Ahora bien, ¿a qué nos referimos con pensamiento estratégico?, ¿qué es gestión estratégica?, ¿quién debe acometerla?, ¿quién puede y debe participar?, ¿únicamente se sirve de la planificación estratégica?, ¿qué papel juega la planificación operativa?, ¿hay espacio para la planificación estratégica en una organización pública?

Alguno de los interrogantes arriba planteados avanza algunos de los problemas más importantes a los que ha de hacer frente la gestión estratégica y que derivan de una enorme dificultad por comprender las bondades de una manera de gobernar recursos y organizaciones, en una cultura de trabajo eminentemente operativa como la nuestra y dominada por «el aquí y el ahora».

---

1. Universidad de Cervera, para halagar a Fernando VII, en la época en que se desarrolló la Ilustración y frecuentemente presentada como ejemplo de resistencia a la razón moderna, innovación y superación de pautas tradicionalmente establecidas.

2. Artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica 9/2015, sobre régimen de personal de funcionarios de Policía Nacional.

3. Plan estratégico institucional, 2017 a 2021.

Y es que con la promoción del pensamiento estratégico no se pretende eliminar o solventar incertidumbres, pero sí disminuir errores a la hora de enfrentarlas, para lo que es preciso adquirir no solo capacidades técnicas, sino otras de carácter diferente y que son, sobre todo, de carácter actitudinal.<sup>4</sup>

A lo largo de este artículo se va a realizar una presentación de los presupuestos y elementos más esenciales que conforman esta cultura de trabajo, enfocada al logro de objetivos organizacionales: Partiendo de un enfoque metodológico, en el que se precisa de algunos conceptos que conforman la gestión estratégica, continuando con su plasmación en planes estratégicos y finalizando con la implantación operativa de sus resultados. Asimismo, se abordará de forma sucinta cómo se desarrolla el pensamiento estratégico en nuestra corporación.

## 2. QUÉ ES GESTIÓN ESTRATÉGICA

«Haz lo que puedas, con lo que tengas, donde estés», Theodore Roosevelt.

La Policía Nacional tiene como misión genérica proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana.<sup>5</sup> Misión, por otra parte, nada sencilla, pues con el desarrollo de los estados sociales, la ciudadanía solicita una mayor intervención del Estado en su vida cotidiana, con objeto de poder disfrutar de una mayor calidad de vida y un mayor bienestar.

Así, pues, la actuación de nuestra institución no se limita únicamente a la protección de los ciudadanos de ataques externos, sino que tiene que desarrollar un nuevo concepto de seguridad, asociado al mantenimiento de espacios de seguridad en la que los individuos, efectivamente, puedan disfrutar plenamente de una vida desarrollada en condiciones de tranquilidad.

Las nuevas situaciones de inseguridad y amenazas a las que nos enfrentamos se desarrollan en contextos cada vez más globales, difíciles y complejos, dificultando enormemente el logro de la misión y las funciones que nuestra organización tiene encomendadas.

Por lo que esta no sólo ha de incrementar sus esfuerzos para la mejora de sus procedimientos internos, sino que tiene que aprender y mejorar la gestión de sus relaciones con el entorno que se le presenta.<sup>6</sup>

---

4. FERNÁNDEZ AGUADO, Javier: «Liderar en tiempos de incertidumbre». MindValue, 2005.

5. Misión constitucional para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recogida en el artículo 104 de la Constitución Española.

6. BAZAGA FERNÁNDEZ, Isabel, profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, máster universitario en Dirección Estratégica de la Seguridad Pública, segunda edición, 2014.

Así, es preciso realizar un proceso de mejora continua en la organización y, para ello, existen técnicas y herramientas que nos van a facilitar su consecución. La gestión estratégica es una forma de actuar que nos va a ayudar a realizar eficientemente nuestro trabajo. Permite a la organización identificar su situación actual y determinar lo que quiere ser en un futuro a largo plazo.

## 2.1. ALGUNAS IDEAS DE PARTIDA

Antes de abordar los aspectos más conceptuales de la gestión estratégica, conviene hacer algunas consideraciones previas sobre los beneficios que esta forma de gestión aporta a una organización como la nuestra, con misiones tan complejas de abordar, en un intento por superar las resistencias que su implementación pueda provocar.

Así, algunas de las ideas más generales a retener sobre la gestión estratégica, y que allanan futuras explicaciones a lo largo del presente texto, son:

1. Establece una dirección a seguir en la práctica profesional de cada día y ayuda a desarrollar una estrategia para la toma de decisiones que dé respuesta a «el porqué», «dónde» y «cómo».
2. Aporta claridad en la gestión. El establecimiento de estrategias pretende facilitar nuestra toma de decisiones, fundamentándolas en la comprensión de nuestra realidad, sirviéndose de su análisis racional.

No obstante lo anterior, no renuncia a la experiencia o a la intuición. Y la complejidad de la realidad que se nos presenta es tan elevada, que es harto difícil todo intento de sistematización, resultando necesario, en no pocas ocasiones, acudir a la intuición o a la experiencia.

3. No es sólo planificación estratégica, precisa de otros elementos, estos son: Planes y programas operativos para su materialización, así como de sistemas de información y de control que den cuenta de los resultados obtenidos y de su evolución.
4. En nuestra corporación, la gestión estratégica, llevada a cabo por altos mandos en sus unidades, no es incompatible con la planificación corporativa, expresada en planes estratégicos, planes globales o planes territoriales. Más al contrario, propicia y facilita la consecución de los objetivos establecidos por la anterior, además de promover una gestión organizativa en términos de calidad y de mejora continua.
5. Por último, tiene una especial cabida en la gestión pública y en una organización basada en la prestación de un servicio público, como la policial; no debemos olvidar que el mantenimiento y desarrollo de nuestra corporación está en relación directa a la legitimidad y confianza que nuestra labor despierte en los ciudadanos.

Así, pues, los aspectos que se citan a continuación, productos todos ellos de una cultura de trabajo promovida por la gestión estratégica, justifican la necesidad de adoptar su enfoque de gestión, a saber:

- El manejo de temas que verdaderamente interesa a la ciudadanía.
- La implementación de sistemas claros y transparentes de gestión que satisfagan la exigencia de rendir cuentas y el empleo eficiente de recursos públicos.
- La aportación de una visión global y holística, en la aproximación a los actuales desafíos complejos y amenazas de la seguridad.

## 2.2. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Considerando la definición de estrategia dada por Henry Mintzberg,<sup>7</sup> podemos entender por gestión estratégica «la forma de gestionar que trata de integrar las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez, establece la secuencia coherente de acciones a realizar».

Así, pues, continuando con las argumentaciones expuestas por el citado experto organizacional, la adopción de un enfoque estratégico, en la gestión de nuestras organizaciones, ayuda a poner en orden y asignar, tomando en cuenta sus fortalezas y debilidades, los recursos con los que contamos, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios acaecidos en nuestros entornos.

Este tipo de gestión tiene como fin el determinar y facilitar el logro de los objetivos de una organización a largo plazo, por lo que tendrá gran importancia el estudio anticipado de su futuro, con objeto de diseñar las acciones apropiadas para la consecución de sus objetivos estratégicos.

Aunque algunas de las características más importantes de la gestión estratégica han sido avanzadas en el epígrafe anterior, tratando de ser sistemáticos y en un intento de lograr su plena comprensión, podemos identificar las que siguen a continuación:

1. Tiene un carácter práctico e instrumental. Facilita una visión estratégica a la hora de pensar y actuar, facilitando aclaraciones sobre la dirección futura de la organización y estableciendo las grandes prioridades para la acción.
2. Supone un proceso dinámico. A pesar de basarse en la planificación estratégica para el establecimiento de objetivos estratégicos y de acciones apropiadas que

---

7. MINTZBERG, Henry y QUINN, James Brian: «El Proceso Estratégico, conceptos, contextos y casos». Prentice-Hall Hispanoamericana, 1991.

garanticen su consecución, no puede pensarse que la gestión estratégica finaliza con el establecimiento de los anteriores.

En este tipo de gestión, es necesaria la constante revisión de aquellos aspectos que fueron considerados, porque en un mundo en continua evolución, alguno o varios de esos aspectos están en continuo cambio.

3. Promociona la participación e implicación de los distintos niveles de la organización. La gestión estratégica supone una forma de gestión dirigida a los altos mandos de nuestra organización; sin embargo, en la participación de las personas implicadas, en especial de los mandos predirectivos, es esencial, en tanto que va a posibilitar, la efectiva recogida de información, la toma en consideración de las implicaciones reales de las decisiones adoptadas y el desarrollo y la consecución de alternativas estratégicas.
4. Implica la adopción de un método esencialmente basado en la planificación, aportando rigor y un lenguaje común de intercambio a todos aquellos decisores que emprendan una gestión estratégica en sus organizaciones.

### 2.3. DIFERENCIAS ENTRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA

La gestión estratégica nos ayuda a sortear las dificultades que derivan de las incertidumbres en que se ven inmersas nuestras organizaciones, pero, además, ayuda a nuestras organizaciones a obtener un futuro deseado y esperado por ellas.

Como ya se ha relatado con anterioridad, este tipo de gestión se basa en la planificación y en la utilización de un método, que nos ayuda a estudiar anticipadamente cuáles deben ser las acciones a seguir por nuestra organización para la consecución de sus objetivos.

Por su parte, la planificación está compuesta por dos procesos claves: La planificación estratégica y la operativa. La planificación estratégica establece la visión, objetivos y estrategias a largo plazo de una organización, requeridas para lograr sus metas. Mientras que la planificación operativa tiene su desarrollo en la fase de ejecución, traduciendo los grandes objetivos estratégicos en otros más específicos, indicando responsables, acciones y plazo de tiempo para su consecución.

En una organización eminentemente de naturaleza operativa, como la organización policial, podría pensarse que solo tiene lugar la planificación operativa, priorizando una respuesta eminentemente de carácter reactivo.

No obstante lo anterior, a pesar de que la planificación operativa sea el proceso al que todos estamos acostumbrados, tal circunstancia no es óbice para que no contemplemos el otro tipo de planificación, la planificación estratégica, con objeto de superar el «rapto por lo cotidiano» y garantizar una respuesta proactiva a los retos y desafíos que nos ofrece el entorno.

Ahora bien, para ello conviene tener claro cuáles son las aportaciones y límites de ambos ejercicios de planificación:

1. La **planificación operativa** se centra más en las actividades que nos permiten avanzar día a día para la consecución de objetivos, mientras que la planificación estratégica establece los grandes objetivos generales: La misión, la visión, los objetivos y las líneas de acción.
2. La **planificación operativa** tiende a fijar su atención en el funcionamiento interno de la organización.

Por el contrario, la planificación estratégica presta especial interés en el análisis del entorno y su evolución.

3. La **planificación operativa** se centra en las intervenciones en un área funcional o sector. Mientras que la planificación estratégica tiene un mayor alcance y suele abarcar a la organización en su conjunto.
4. La **planificación operativa** se realiza a corto plazo, mientras que la planificación estratégica fija, como escenario temporal de referencia, un período a largo plazo.

En cualquier caso, asumiendo que cada una de las planificaciones propuestas presenta características específicas, ambas son complementarias y precisan una de la otra, pues no tendría sentido realizar un ejercicio de planificación estratégica que no concrete sus planteamientos de forma operativa, ni al contrario.

Veamos a continuación cómo en nuestra organización policial se suceden ambos tipos de planificación, dependiendo del nivel de decisión que se adopte y comprobemos cómo lo que puede tener un carácter estratégico para una pequeña unidad policial, puede entrar dentro de la esfera de lo operativo para la organización policial, entendida en su conjunto.

### **3. GESTIÓN ESTRATÉGICA EN POLICÍA NACIONAL**

«Lo importante no es el plan, sino planificar», anónimo.

En la Policía Nacional, desde hace tiempo y, al menos, desde que la memoria organizativa de la que suscribe alcanza y teniendo en mente el célebre «Plan Policía 2000»,<sup>8</sup> se ha confiado plenamente en las bondades de la gestión estratégica para el logro de rendimientos en los entornos en que se ha tenido que interactuar, en beneficio del bienestar del ciudadano y en la garantía de su seguridad.

---

8. Plan de seguridad implementado en Policía Nacional en 1999, que supuso la implantación de la gestión policial por resultados y objetivos.

Teniendo como máxima la de apoyarse en una información relevante, con objeto de «identificar tendencias y patrones de perturbación, en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y, en definitiva, migrar lo más posible de prácticas reactivas a prácticas preventivas»,<sup>9</sup> la corporación policial, siguiendo los principios de jerarquía corporativa, coordinación, colaboración, cooperación y subsidiariedad,<sup>10</sup> ha estructurado la toma de decisiones en tres grandes niveles:

1. **Nivel político y estratégico:** Cuya toma de decisiones corresponde al director general de la Policía y órganos superiores de la organización policial, determinando los fines y objetivos generales que afectan a la totalidad de la organización.

Estas decisiones, que incorporan compromisos adquiridos por órganos superiores del Ministerio del Interior y por organizaciones intergubernamentales, son de enorme trascendencia y determina la supervivencia de nuestra organización, por lo que requieren de un alto grado de reflexión y juicio.

En este nivel se trata de dar respuesta a «qué es lo que hay que hacer».

2. **Nivel táctico:** Corresponde a los jefes de los grandes centros directivos: comisarías generales y grandes divisiones, la responsabilidad de asignar eficientemente los recursos disponibles para alcanzar los objetivos establecidos a nivel estratégico.

Sus decisiones responden a «cómo hay que hacerlo».

3. **Nivel operacional:** En este nivel se hallan implicados los comisarios provinciales, zonales y de distrito, y se da respuesta concreta a «qué actividades, quién, cuándo, etcétera».

---

9. Dirección Adjunta Operativa, Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil: «Metodología de la gestión operativa», 2008.

10. Preámbulo de la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía.



*Figura 1: Niveles en la toma de decisiones. Fuente: Elaboración propia.*

Para cada uno de esos niveles, nuestra corporación tiene ideada y previsto una serie de instrumentos de planificación que tratan de hacer realidad los grandes fines y objetivos diseñados en su cúspide y que atienden a una naturaleza estratégica.

Los cuatro grandes instrumentos de planificación son:<sup>11</sup>

1. **Plan estratégico institucional:** El actual Plan estratégico institucional, 2017 a 2021, determina las líneas fundamentales para dicho período, así como los objetivos generales y específicos a seguir para cada uno de los grandes centros directivos (comisarías generales, subdirecciones generales, divisiones, etcétera).

Contiene las directrices que van a conducir a la organización policial en el período de tiempo determinado, recogiendo las directrices en materia de seguridad establecidas políticamente, así como las establecidas en el marco de compromisos adquiridos con ocasión de nuestra integración en la Unión Europea.

2. **Planes globales:** De una duración pareja a la establecida en el Plan estratégico institucional, los planes globales son elaborados por los centros directivos, señalan las actuaciones necesarias y prioritarias a desarrollar, dentro de cada ámbito competencial y especializado, para el cumplimiento de los objetivos generales y

11. Siguiendo las definiciones dadas por la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación, para la confección de planes territoriales en 2013.

específicos identificados en el Plan estratégico institucional. Asimismo, incluyen el diseño y el seguimiento de indicadores que permitan valorar el grado de cumplimiento, efectuado por las unidades territoriales, de los objetivos propuestos.

3. **Planes territoriales:** Elaborados por las comisarías provinciales, bajo la supervisión de las jefaturas superiores de Policía, tratan de plasmar la respuesta policial a problemas específicos y prioritarios de la demarcación policial, identificando sus grandes objetivos como «puntos sensibles» y previendo objetivos más específicos, actividades e indicadores de seguimiento, entre otros. Ofrecen una duración anual.
4. **Planes operativos funcionales:** Se trata de planes diseñados, *ad hoc*, para afrontar problemas puntuales, con vigencia en un ámbito temporal y territorial determinado.<sup>12</sup>

En términos generales, cada uno de los planes especificados contienen objetivos generales y específicos, a ser desarrollados por los tres niveles en los que se estructura la toma de decisiones en la corporación (estratégico, táctico y operativo), así como la previsión de actividades a desarrollar e indicadores de seguimiento, cronograma para la obtención de resultados y responsables, centrales o territoriales, para su consecución.



*Figura 2: Instrumentos de planificación corporativa y niveles en la toma de decisiones. Fuente: Elaboración propia.*

12. Se propone como consulta la visita a la página web de la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación para revisar alguno de los planes operativos funcionales más relevantes en el Cuerpo Nacional de Policía.

En el sistema de gestión estratégica corporativa, integrada por los instrumentos arriba descritos, la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación, tal y como diseña nuestro vigente «Plan estratégico institucional»,<sup>13</sup> se constituye como:

*El equipo emblemático en las labores de apoyo a la toma de decisiones de corte estratégico y en la transposición operacional de las órdenes dictadas por los órganos directivos.*

Asimismo, continuando con lo dispuesto en el «Plan estratégico institucional», la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación representa:

*El nodo de recepción de los informes de seguimiento de los planes globales y el punto de generación y procesamiento de propuestas, en lo que se refiere a posiciones corporativas de alcance estratégico.*

En este estado de cosas, lejos de considerar el pensamiento estratégico a desarrollar por cada uno de los funcionarios policiales con capacidad de decisión y mando, carente de sentido en una corporación como la nuestra, donde ya existe una amplia regulación y formalización de los objetivos corporativos a desarrollar, así como de las actividades a desempeñar, debemos considerarlo del todo necesario, precisamente para mejorar, optimizar y rentabilizar la planificación corporativa ideada y prevista por la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación.

No debemos olvidar que el sistema de gestión estratégico corporativo, además de posibilitar la materialización de lo ideado estratégicamente en la cúspide de la organización, aporta información de lo que realmente está sucediendo a los órganos superiores.

Sin embargo, para ello es necesario cumplimentar, con rigor y profundidad, sus instrumentos de planificación por cada uno de los integrantes de la organización policial con responsabilidad en la materia, siendo preciso promover el compromiso de cada uno de nosotros en su cumplimentación.

Así se cumple el adagio al que nos refiere el interés, no tanto por el plan, sino por la planificación. Ya se dijo en la introducción de este artículo, para la promoción del pensamiento estratégico es preciso adquirir no sólo capacidades técnicas, sino otras de carácter actitudinal.

#### **4. DESARROLLO DE UN PLAN ESTRATÉGICO**

«Un objetivo sin un plan es sólo un deseo», Antoine de Saint-Exupéry.

Ahora bien, en el intento de promover una cultura de trabajo para la toma de decisiones, basada en el pensamiento estratégico, conviene reflexionar si es suficiente con promover un

---

13. «Plan estratégico institucional, 2017 a 2021». Capítulo cuarto: Evaluación y seguimiento del plan.

hábito, una manera de dirigir, sirviéndonos únicamente de la práctica o si, por el contrario, además de lo anterior, es preciso promover la metodología sobre la que se cimenta ese estilo directivo.

Con carácter general, la experiencia indica que las mejores actuaciones son las que tienen su origen en una metodología concreta y clara, y, en el caso que nos ocupa, la gestión estratégica encuentra su plasmación en el diseño del plan estratégico.

Por lo que el plan estratégico es el documento que va a proporcionar las grandes líneas de acción que van a orientar la gestión de la organización que tengamos encomendada.

Las respuestas a las preguntas ¿quiénes somos?, ¿dónde estamos hoy?, ¿dónde queremos ir?, ¿cómo llegaremos?, ¿cómo lo estamos haciendo?, son las que van a determinar los elementos de los que consta la metodología a seguir por el enfoque estratégico, así como las etapas de las que constará el plan estratégico en que encontrará su plasmación.

A modo de resumen, podemos identificar las siguientes fases en el proceso de planificación estratégica:

1. Formulación de la misión, valores y visión.

En esta fase se establecen los grandes objetivos del presente y futuro que van a determinar la gestión estratégica.

Se parte del establecimiento de la misión, la visión y los valores compartidos por la organización, ya que son aspectos capitales que nos van a orientar en el análisis de la situación actual de la organización con respecto a las medidas a adoptar para la consecución de la visión de éxito.

2. Análisis estratégico.

Aborda el análisis de la situación actual en términos de cómo las circunstancias externas a la organización pueden favorecer o dificultar la consecución de sus objetivos y, por otro lado, se estudian las circunstancias internas a la organización que, igualmente, pueden favorecer o dificultar la misión de esta.

3. Formulación estratégica.

A partir del diagnóstico obtenido, en el análisis estratégico, se establecen las grandes estrategias a seguir, así como los grandes objetivos estratégicos que se desarrollarán a medio y largo plazo.

4. Implementación de estrategias y control estratégico.

Definidas la estrategia y los objetivos estratégicos, estos van a ser transformados en acciones concretas. Es el momento de adentrarnos en el ámbito operativo, describiendo líneas de acción y actividades que las desarrolle.

Además, habrá de preverse cómo realizar el seguimiento y evaluación de las estrategias y las medidas que en las mismas se proponen. Para ello tendremos que contar con una estructura y un sistema de información apropiado, junto un conjunto de indicadores. Todo lo cual nos conduce a la utilización de herramientas, como es el cuadro de mando integral o el enfoque del marco lógico.

Veamos con detalle las etapas referidas.

## 5. FORMULACIÓN DE LA MISIÓN, VALORES Y VISIÓN

«Si no sabes dónde quieres ir, Alicia, todos los caminos te conducirán allí», Lewis Carroll.<sup>14</sup>

¿Por qué existe nuestra organización?, ¿a qué aspiramos?, ¿cómo desarrollamos nuestros cometidos? El comienzo de la gestión estratégica debe partir necesariamente por abordar tales cuestiones de carácter trascendental para cualquier organización, por cuanto que su respuesta va a orientar a toda la planificación y a la gestión estratégica que nos propongamos acometer.

Con la reflexión acerca de nuestra propuesta de valor se va a propiciar el diseño de objetivos estratégicos específicos, así como su implementación operativa, sin descuidar el control de su desarrollo y evolución.

No podemos obviar el hecho de que el establecimiento de los grandes objetivos del presente y del futuro, así como la fijación de objetivos estratégicos, son un catalizador esencial para la promoción de uno de los principales activos de cualquier organización: La implicación y motivación de sus integrantes.

Así, no basta con que las organizaciones tengan perfectamente establecidos los grandes objetivos a seguir, sino que, además, precisa que estos sean comprendidos, asumidos y compartidos por los integrantes de la organización.

### 5.1. DEFINICIÓN DE LA MISIÓN

Para el establecimiento de la situación de éxito, o visión, a la que queremos llegar en un futuro, y para lo que diseñaremos una serie de procesos, acciones y métodos que permitan alcanzarlas, tenemos que partir de otra reflexión previa: Debemos de determinar cuál es

---

14. CARROLL, Lewis: «Alicia en el País de las Maravillas». Diálogo clásico utilizado por la literatura especializada en la planificación estratégica, 1865.

la misión de la organización, su razón de ser. Para el establecimiento correcto de la misión, tenemos necesariamente que responder a las siguientes cuestiones:

- Cuál es el propósito de la organización, cuál es su razón de ser, la base de su ventaja competitiva.
- Qué tipo de actuación se va a realizar para lograr ese propósito.
- A quién va dirigido y cuáles son sus grupos de interés.

Una buena declaración de misión debe comunicar por qué una organización es especial o diferente. Esta debería cambiar cuando las condiciones competitivas cambian dramáticamente o la organización se enfrenta a nuevas amenazas y oportunidades, y su objetivo principal es transmitir algo que tiene que ser acometido y al que deben ser dirigidos los planes y programas que se marque.

En las organizaciones públicas, la primera objeción que puede formularse a esta definición de misión es que tal concepto ya viene establecido legalmente y, por lo tanto, tal reflexión carece de sentido.

En nuestra institución, el artículo 104 de la Constitución Española establece que «las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

Así las cosas, en una corporación de carácter multifuncional, con atribuciones y funciones tan complejas a realizar, no todas las unidades que integran nuestra institución presentan una relación directa con la misión constitucional antes citada y no por ello su aportación deja de ser vital y trascendental para el mantenimiento y desarrollo de nuestra corporación.<sup>15</sup>

Una segunda objeción, e íntimamente relacionada con la primera, estriba en asociar la misión, únicamente con las funciones que normativamente tiene asignada una unidad policial, olvidando las otras dos cuestiones a las que tiene que dar respuesta una misión de carácter estratégico: Sus destinatarios y, muy en especial, el propósito que tiene encomendada la organización.

En las organizaciones, si no se consigue superar las dos objeciones antes descritas, es muy difícil desterrar el mantra «¡bah, yo ya estoy cumpliendo y no veo razones para mejorar!», sumergiéndolas en la rutina y no dando espacio para su mejora.

Así, pues, admitiendo, como no puede ser de otra forma, el hecho de que, en la Administración Pública, todas nuestras competencias y atribuciones están legalmente

---

15. Piénsese en todas las unidades policiales de gestión.

desarrolladas, incluso de que contamos con objetivos definidos corporativamente,<sup>16</sup> tales normas y directivas, han de ser consideradas como la «constitución», la norma fundamental de nuestras organizaciones y el punto de partida de nuestra gestión estratégica, posibilitando así no sólo el cumplimiento de su misión constitucional, sino, además, asegurando su mantenimiento y desarrollo.

No obstante lo anterior, el diseño de la misión estratégica, atendiendo a los parámetros anteriormente definidos (propósito, funciones y destinatarios), no estaría completamente definida, en tanto no se prevea un segundo aspecto y relativo a la forma en que habrá de prestarse nuestra misión: Los valores.

## 5.2. DEFINICIÓN DE LOS VALORES

Uno de los elementos esenciales para el logro de la visión de éxito de nuestra organización, en los términos en los que nos estamos moviendo, eficacia, eficiencia, calidad y mejora continua, es el constituido por los valores de las personas con las que contamos para realizar nuestra misión.

La filosofía organizativa establece los valores, los principios y las creencias que influyen en la forma en que la organización desarrolla su actividad, establece prioridades y da importancia a las tareas que se desarrollan. Define la relación entre la organización y sus socios, usuarios y ciudadanos, entre otros.

Y es que los aspectos cualitativos de nuestra gestión son tanto o más determinantes que los aspectos cuantitativos de la misma y relativos al logro de resultados a términos de eficacia o eficiencia.

Al comienzo de este artículo aludía al hecho de que, en la actualidad, las organizaciones públicas, para su gestión exitosa, necesitan superar una perspectiva meramente basada en el logro de rendimientos internos, en términos de eficacia y eficiencia, para incorporar otros más cualitativos, basados en la calidad de los productos ofrecidos y esta es esencialmente valorada a través de la satisfacción de nuestros usuarios finales: Los ciudadanos.

En sociedades democráticas y de derecho, cada más complejas, globales e interdependientes, la ciudadanía es cada vez más exigente con respecto a los temas, demandas que deben ser satisfechas por nuestras organizaciones, pero, además, impone cómo han de ser resueltos, implicando el adecuado manejo de un conjunto de valores.

La codificación ética nacional de nuestra institución policial está basada en una serie de documentos, de carácter universal, que han consolidado una serie de valores profesionales

---

16. La principal normativa que regula las funciones y las atribuciones en la Dirección General de la Policía: Real Decreto 952/2018, de 27 julio, relativa a la estructura del Ministerio del Interior, y Orden Interior 28/2013 de 18 enero, sobre estructura y funciones de la Dirección General de la Policía, entre otras. Además, es de destacar el Plan estratégico de Policía Nacional, 2017 a 2021.

propios de una sociedad democrática y de derecho. Tal codificación está conformada por el reconocimiento de los «principios básicos de actuación», recogidos en el artículo 5, de la Ley Orgánica 2/1986, considerados como un auténtico código deontológico y, más recientemente, por el código ético del Cuerpo Nacional de Policía,<sup>17</sup> que promueve el ejercicio de la profesionalidad desde la máxima integridad.

Los valores profesionales de nuestras organizaciones policiales están contenidos en los textos normativos antes descritos y determinan genéricamente sus actividades; no obstante lo anterior, en la gestión estratégica que pretendamos llevar a cabo es preciso que identifiquemos los valores que, de acuerdo a nuestra misión organizativa, han de orientar específicamente nuestras actividades, respondiendo a la pregunta: ¿Cómo se hacen aquí las cosas?

### 5.3. DEFINICIÓN DE LA VISIÓN

La visión de una organización trata de describir la imagen ideal de la organización, lo que se desea ser en el futuro, dónde le gustaría o aspiraría a estar en términos de resultado final, lo que se pretende alcanzar. Es decir, mientras que la misión recoge lo que es la organización en el presente, la visión refleja cómo quiere ser, en un futuro a largo plazo, el futuro al que aspira y constituye el objetivo a largo plazo de la organización.

El enunciado de la visión debe representar un desafío para la organización y ser lo suficientemente ambiciosa y atractiva como para motivar al personal de la organización en su trabajo diario. Pero, a la vez, ha de ser suficientemente realista, fácilmente comprensible, conocida y compartida por todas las personas de la organización.

Una visión realista y bien formulada conseguirá preparar a la organización para afrontar los cambios deseados, teniendo en cuenta los recursos y capacidades de la propia organización y, a la vez, las distintas amenazas y oportunidades externas.

En entornos cada vez más complejos y dinámicos, la necesidad experimentada por las organizaciones policiales, de satisfacer las demandas y expectativas de diversos grupos de interés (usuarios, ciudadanos, autoridades judiciales, etcétera), obligan a nuestras organizaciones a realizar una reflexión estratégica para decidir a dónde quieren ir, con el fin de asegurarse su supervivencia, la viabilidad de su misión y su crecimiento, ahora y en el medio plazo.

No obstante lo anterior, ¿cómo se puede planificar el futuro, desconociendo el pasado y el presente, si no se conoce la actual situación?, ¿sería realista nuestra planificación, si no se tienen las ideas claras de dónde venimos?, ¿cómo lograremos saber dónde vamos?,

---

17. En el artículo 21 del Código ético de Policía Nacional, Resolución del director general de Policía de 2013, se recogen los siguientes valores profesionales: Responsabilidad y liderazgo, competencia, integridad y disciplina, dedicación y compromiso, corrección e imagen, flexibilidad y creatividad y trabajo en equipo.

¿se cumplirá, entonces, la proverbial afirmación de que si no se sabe a dónde ir, ¿cualquier camino conducirá allá?

## 6. ANÁLISIS ESTRATÉGICO

«Cualquier tonto puede saber, la cuestión está en comprender», Albert Einstein.

El análisis estratégico constituye el núcleo duro de nuestra gestión estratégica. La gestión exitosa de nuestra organización, en términos de eficacia, eficiencia, calidad y mejora continua, incorporando técnicas de dirección estratégica, requiere de un análisis estratégico de nuestra situación de inicio con respecto a la situación de éxito y de futuro que queremos conseguir, en la que hay que considerar la relación de nuestra organización con su entorno.

Siguiendo a los expertos organizaciones Daniel Martínez Pedrós y Artemio Milla Gutiérrez<sup>18</sup> el análisis estratégico es definido como

*El proceso mediante el cual es posible determinar el conjunto de amenazas y oportunidades que el entorno presenta a la organización, así como el conjunto de fortalezas y debilidades de la misma, de forma que permita a la dirección un diagnóstico y evaluación de la situación y la correspondiente formulación de una estrategia, una vez definidos los fines, misiones, objetivos y metas de la organización.*

Cualquier análisis estratégico ha de contener dos aspectos esenciales:<sup>19</sup>

1. Análisis situacional de nuestra realidad que permita identificar aquellas variables y elementos que van a resultar esenciales para la consecución de nuestra misión y visión, previamente definidas.
2. Diagnóstico, evaluación y valoración de las posibilidades y oportunidades con la que se encuentra la organización objeto de estudio, para la consecución de sus objetivos generales (misión y visión). Lo que necesariamente implica la percepción clara y profunda de una situación, así como la comprensión clara de la naturaleza interna de las cosas.

En el análisis estratégico analizaremos tanto el entorno interno de la organización como su entorno externo. Este análisis, necesariamente, habrá de estar condicionado por el tamaño y los recursos y capacidades de la organización, así como por la definición previa de los grandes objetivos a alcanzar por la organización: Su misión, su visión y, por supuesto, por sus valores.

---

18. MARTÍNEZ PEDRÓS, Daniel y MILLA GUTIÉRREZ, Artemio: «La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral». Ediciones Díaz de Santos, 2005.

19. FERNÁNDEZ ROMERO, Andrés: «Dirección y Planificación estratégicas en las empresas y organizaciones». Ediciones Díaz de Santos, 2004.

Existen muchas herramientas analíticas y cada una de ellas trata de simplificar la complejidad de la realidad. El economista francés Michel Godet<sup>20</sup> propone una «caja de herramientas» para el análisis estratégico y de prospectiva, destacando, entre otros muchos, los de análisis de escenario, el análisis estructural, el método Delphi, el análisis Mactor, etcétera.

No obstante lo anterior, la herramienta analítica que va a ser desarrollada en este artículo es el análisis DAFO, básicamente por la sencillez de su aplicación y, especialmente, porque es una herramienta que presenta los dos aspectos esenciales que ha de reunir todo análisis estratégico: La presentación esquemática de las variables más relevantes para el logro de nuestra misión y visión, así como la valoración y diagnóstico de nuestras posibilidades, posibilitando un punto de partida sólido sobre el que diseñar objetivos estratégicos, líneas de acción y actividades concretas para un futuro.

Pero, antes de abordar el análisis DAFO, se hace necesario desarrollar algunas gestiones previas.

## 6.1. PREPARACIÓN DEL TERRENO DE JUEGO

Necesariamente, el análisis estratégico parte de la reflexión sobre cuál va a ser el ámbito interno de nuestra gestión estratégica, es decir, sobre la determinación clara y específica de la unidad organizativa sobre la que se va a desarrollar nuestra gestión. Una vez establecido ese ámbito interno, estaremos en situación de determinar su ámbito externo, compuesto por una serie de realidades que escapan a nuestro control.

La anterior distinción parece una obviedad; no obstante, en organizaciones de naturaleza pública, como la organización policial, a veces tal delimitación no resulta del todo fácil, pues los recursos y capacidades de nuestras unidades organizativas nos vienen dados. No obstante lo anterior, habremos de entender por ámbitos internos aquellas circunstancias sobre las que tenemos cierta capacidad de decisión y planificación.

La segunda consideración se refiere la necesidad de contar con la participación de un grupo de expertos que entienda de la organización, de sus problemáticas y con experiencia en la resolución de problemas. En nuestra organización, podríamos extrapolar esta función a las escalas de mando y de supervisión, de los servicios policiales.

Sobre este grupo de expertos, conocedores de primera mano de nuestra organización y de sus problemáticas, habremos de apoyarnos para desarrollar un análisis que nos permitirá una valoración de nuestras posibilidades, con relación a la consecución de nuestra misión y nuestra visión de éxito, permitiendo el diseño de objetivos estratégicos y la implementación de estrategias realistas, así como el diseño, implantación, control y seguimiento de planes de acción operativos.

---

20. GODET, Michel: «La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica». Cuadernos de LIPS, 2000.

Finalmente, la última consideración a desarrollar requiere de la confirmación de nuestra misión organizacional, la redefinición de la visión establecida y siempre teniendo en cuenta los valores orientadores de nuestras actuaciones.

Realizadas tales consideraciones, podremos obtener variables que incidirán de una manera real en el logro de nuestros propósitos organizacionales y nos permitirán adoptar políticas de actuación realistas.

## 6.2. ANÁLISIS SITUACIONAL

Definidos nuestros ámbitos interno y externo de nuestra organización, y siendo muy conscientes de nuestros fines, en este apartado vamos a desarrollar el análisis estratégico, con objeto de conocer cuál es nuestra posición competitiva, necesitando realizar, para ello, un inventario de los temas estratégicos más cruciales para el logro de nuestra misión y visión.

Y es que no debemos olvidar que nuestra realidad organizativa ofrece una gran cantidad de información que, en lugar de clarificar nuestro camino, puede desorientarnos y desanimarnos, sin apenas haber emprendido nuestra gestión estratégica.

Veamos qué estrategias podemos adoptar para la recogida de información relevante en nuestros entornos, interno y externo.

### 6.2.1. ANÁLISIS INTERNO

El análisis interno se refiere al análisis de recursos y capacidades de nuestra organización.

Los recursos son el conjunto de factores o activos de los que dispone la organización para llevar a cabo sus acciones. Estos pueden ser tanto físicos, tecnológicos y humanos, como organizativos, y tienen una naturaleza tangible y cuantificable. Nos estaríamos refiriendo a las instalaciones, los medios asignados, las aplicaciones informáticas, al personal con el que contamos, los protocolos de actuación específicos, etcétera.

Por otra parte, las capacidades son las competencias o habilidades colectivas que facilitan el llevar a cabo una actividad concreta. De gran importancia en las organizaciones actuales, son difíciles de mensurar, ya que son aspectos cualitativos. Es lo que conocemos como medios intangibles y son los relativos a la gestión del conocimiento y del saber hacer de la organización. Algunos de los ejemplos podrían ser la experiencia, el nivel de desempeño, la motivación y la satisfacción, el liderazgo, la proyección exterior, la cultura corporativa, etcétera.

Analizando adecuadamente los recursos y las capacidades, podremos determinar cuáles pueden constituir las fortalezas, para su uso pleno, así como cuáles son sus debilidades, para su protección.

## 6.2.2. ANÁLISIS EXTERNO

Con este análisis se trata de obtener información relativa de todos aquellos factores externos a la organización que esta no puede controlar y que tienen una influencia significativa en el éxito de sus propósitos.

Con carácter general, podemos diferenciar dos tipos de entorno:

- El **genérico**, que se refiere al medio externo que rodea a la organización e incluye un amplio conjunto de factores que delimitan el marco general de las organizaciones.
- El **específico**, que está integrado por un conjunto de condiciones específicas que afectan a nuestra organización.

Para el análisis de los factores presentes en el entorno genérico, podemos servirnos de lo que se conoce como análisis PEST, cuyo acrónimo se refiere a cuatro grandes categorías de variables de naturales macro, a saber:

- **Político y legal:** Cualquier tipo de organismo público o decisión política que puede afectar a la organización (partidos políticos, sindicatos, legislación en materia de seguridad, etcétera).
- **Económico:** Naturaleza y dirección del sistema económico donde se desenvuelve la organización (paro, inflación, crisis económica, etcétera).
- **Sociocultural:** Valores, creencias, actitudes y formas de vida que tienen repercusión en el desarrollo de acciones de la organización, como, por ejemplo, la valoración de la influencia de los medios de comunicación social sobre la actuación policial.
- **Tecnológico:** Hace referencia al estado actual de conocimiento que permite la obtención de bienes y servicios, como, por ejemplo, el gasto público en investigación y tecnología, el desarrollo de nuevos productos, etcétera.

Por otra parte, el entorno específico se refiere, fundamentalmente, a los factores del entorno que afectan específicamente al desarrollo de nuestras organizaciones en relación a otras. Podríamos considerarlo como nuestro contexto más inmediato (aspectos sociodemográficos, económicos, la evolución de la criminalidad, etcétera).

Para el análisis de los factores presentes más relevantes en el entorno específico, podemos servirnos del análisis Porter,<sup>21</sup> que fundamenta su estudio en los actores que intervienen en la ventaja competitiva de una organización.

---

21. PORTER, Michael: «Ser competitivo». Ediciones Deusto, 1985.

Así, en este análisis, se identifican cinco grandes fuerzas:

- Poder de negociación de los clientes.
- Poder de negociación de los proveedores.
- Amenaza de nuevos competidores entrantes.
- Amenaza de productos sustitutos.
- Rivalidad entre los competidores.

De forma específica, y adaptada a nuestras necesidades, la Guía de elaboración del Plan Territorial 2017, elaborada por la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación,<sup>22</sup> contempla, para el análisis interno y externo, la identificación de los principales factores presentes en nuestros entornos.

## 6.2. ANÁLISIS DAFO

Identificadas las variables, con relación directa para el desarrollo de nuestra misión y para el logro de nuestra visión, presentes en nuestra organización (dimensión interna) o en nuestro entorno (dimensión externa), resulta de gran interés identificar las anteriores en términos de puntos fuertes o débiles, o, más en concreto, en términos de fortalezas y debilidades, en lo que respecta a los aspectos propios de la organización, o en términos de oportunidades y amenazas, en lo que respecta al entorno; así como la relación de ambas dimensiones, interna y externa, es decir, cómo las fortalezas y debilidades de mi organización interactúan con las oportunidades y amenazas que presenta mi entorno.

El análisis DAFO recoge:

- Los **puntos débiles** (D) que debemos superar.
- Las **amenazas** (A) de las que nos tenemos que defender.
- Las **fortalezas** (F) en las que nos debemos apoyar.
- Las **oportunidades** (O) que tenemos que aprovechar.

El principal objetivo de un análisis DAFO es ayudar a una organización a encontrar sus objetivos estratégicos y, una vez identificados, apoyarse en ellos para llevar a cabo los cambios organizacionales, consolidando sus fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las ventajas de las oportunidades y eliminando o reduciendo las amenazas.

---

22. Ver página webpol.

Además, nos permite descubrir los factores estratégicos críticos, aquellas variables más sensibles que habrán de estar presentes en el diseño de nuestros objetivos estratégicos y, más adelante, en el de las líneas de acción a desarrollar.

Así, pues, identificados nuestros puntos débiles y fuertes, podemos presentar nuestras variables en una tabla de doble entrada, en la que diferenciamos nuestro ámbito interno y externo, con objeto de tener una gráfica visual y sencilla de los principales elementos que intervienen en el desarrollo de nuestra organización:

	DIMENSIÓN INTERNA	DIMENSIÓN EXTERNA
ASPECTOS POSITIVOS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Elementos de carácter interno que pertenecen a la propia organización y que pueden influir positivamente	Factores externos que pertenecen al entorno de la organización y que pueden influir positivamente	
ASPECTOS NEGATIVOS	DEBILIDADES	AMENAZAS
Aspectos internos de la organización que pueden afectar negativamente	Circunstancias externas a la organización que pueden influir negativamente	

Figura 3: Elementos del análisis DAFO. Fuente, elaboración propia.

### 6.3. MATRIZ DAFO

Conseguida una visión esquemática de la realidad con la que tenemos que lidiar en nuestra gestión estratégica, se hace preciso profundizar en el conocimiento de su naturaleza, con objeto de realizar una valoración real de nuestras posibilidades.

Así, establecidas las variables del análisis DAFO, el siguiente paso consiste en la elaboración de una matriz de doble entrada que recoge las posibles relaciones entre factores internos y externos.

Especialmente importante es el trabajo de recopilación previamente desarrollado. En este es vital la identificación correcta de variables con un valor significativo para el logro de

la misión y visión organizacionales, pues, de otro modo, la matriz de interacciones no nos va a presentar relaciones entre variables de relevancia, obteniendo, posiblemente, una matriz llena de variables, pero carente de utilidad.

Del diagnóstico aportado por la matriz DAFO, se pueden deducir las principales estrategias que una organización puede adoptar para el diseño de sus soluciones de éxito.

Estas estrategias vienen determinadas por el valor que adquieren sus aspectos internos (fortalezas y debilidades), tras ser puestas en relación con sus aspectos externos (oportunidades y amenazas).

Las estrategias que pueden ser identificadas son resumidas en las siguientes:

- Estrategias ofensivas.

Son estrategias de crecimiento en las que predominan las fortalezas y las oportunidades. Se centran en aprovechar los puntos fuertes para explotar las oportunidades del entorno.

- Estrategias defensivas.

La organización presenta importantes fortalezas, pero también importantes amenazas. Estas estrategias se centran en aprovechar los puntos fuertes para eliminar las amenazas del entorno.

- Estrategias adaptativas.

A la organización se le plantean oportunidades que puede aprovechar, pero carece de la preparación adecuada. Estas estrategias se centran en minimizar o eliminar las debilidades de la organización, aprovechándose, o para tratar de aprovecharse, de las oportunidades del entorno.

- Estrategias de supervivencia.

La organización se enfrenta a amenazas externas sin las fortalezas internas necesarias para luchar. Estas estrategias tratan de superar las debilidades para defendernos de los efectos de las amenazas.

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	ESTRATEGIAS OFENSIVAS	ESTRATEGIAS DEFENSIVAS
	Explotar las fortalezas para aprovechar las oportunidades	Mantener y potenciar las fortalezas para defendernos de los efectos de las amenazas
DEBILIDADES	ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS	ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA
	Corregir las debilidades para aprovechar las oportunidades	Superar las debilidades y afrontar los efectos de las amenazas

Figura 4: Matriz DAFO. Fuente, elaboración propia.

La matriz DAFO también nos va a permitir identificar los factores críticos de éxito, es decir, aquellas variables que tienen un mayor peso o que más se relacionan en la matriz, por lo que no pueden obviarse en el diseño de los objetivos estratégicos.

En definitiva, ha de considerarse la matriz DAFO como una herramienta de reflexión actual y futura, teniendo en cuenta que nos da una visión estática, por lo que es conveniente que se actualice cada cierto tiempo, especialmente cuando se producen cambios significativos en el entorno de una organización.

## 7. FORMULACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

«La anticipación no tiene mayor sentido, si no es que sirve para esclarecer la acción», Michel Godet.

En este apartado vamos a presentar la última etapa que conforma el proceso de reflexión estratégica, reflejo del resultado de las etapas anteriores, y a su vez, base sobre la que se va a sustentar la actuación operativa y la materialización efectiva de lo planificado estratégicamente hasta ahora. Nos referimos a la formulación de los objetivos estratégicos, los cuales nos da la respuesta a ¿qué se debe hacer?

Todas las etapas del plan estratégico, hasta ahora expuestas, no son más que un pretexto para el desarrollo de la acción.

En palabras del economista y consultor, Andrés Fernández Romero,<sup>23</sup> «la estrategia supone promover la capacidad de desechar ideas preconcebidas y adaptar la situación, de acuerdo con las circunstancias presentes», en un intento por promover una cultura de trabajo adaptable al cambio y a nuevas circunstancias, propiciando, así, respuestas organizativas más acertadas. Y es que, en general, cuanto más nos aferramos al pensamiento heredado y obsoleto, más desacertada es la respuesta a la que nos demandan nuestros entornos.

Así, pues, una vez determinadas nuestra misión, nuestra visión de éxito, considerados los valores que han de regir nuestra gestión estratégica, así como analizada y diagnosticada, las posibilidades que ofrece nuestra situación de partida para alcanzar el éxito e identificadas nuestras soluciones estratégicas, podemos afirmar que estamos en disposición de establecer cuáles deben ser nuestros objetivos, o prioridades estratégicas, que van a orientar a nuestra organización en el período de referencia de nuestra planificación estratégica.

No tenemos que olvidar, y más en una organización de naturaleza pública como la nuestra, que la gestión estratégica que emprendamos en las organizaciones policiales ha de considerar las líneas de actuaciones presentes en nuestro entorno, correspondientes a la institución en la que nuestra organización se integra.<sup>24</sup>

Así, en este estado de cosas, los objetivos estratégicos van a expresar qué se debe hacer para el cumplimiento de la misión, previamente establecida, y el logro de la visión. Algunas de las pautas que se han de seguir para establecer objetivos estratégicos buenos, son resumidas a continuación:

1. Los objetivos derivan de los puntos críticos identificados en el diagnóstico con ocasión del desarrollo del análisis estratégico.
2. Siempre deben reflejar propósitos concretos y representar los efectos o resultados de la acción. En este sentido, destacan verbos de resultado como «mejorar, reforzar y consolidar», no de intención como «tratar, intentar, ayudar», etcétera.
3. No son numerosos y deben enunciarse de forma clara, breve, simple y comprensible, y han de estar claramente alineados con la misión y los propósitos de la organización.
4. Enunciados con un adecuado grado de ambición, en relación con los medios disponibles, esto es, ser realistas pero, a la vez, deben suponer un reto que estimule su consecución.

---

23. Ver nota al pie de página número 20.

24. Plan Estratégico de Policía Nacional, 2017 a 2021, así como planes globales, planes operativos territoriales y funcionales.

5. Deben ser evaluables y medibles, de forma que sea posible asignarles indicadores cuantitativos con los que, a través de los cuales, poder verificar el nivel de logro o desempeño organizacional.
6. Cada equipo de un área funcional, o persona responsable de un servicio, debe estar comprometido en la fijación y el logro de sus propios objetivos.

Por último, resulta de vital importancia precisar de quién es responsabilidad la determinación de los objetivos estratégicos.

Al respecto, hay que subrayar el hecho de que la gestión estratégica se sirve de un método de gestión en el que se promueve la participación colectiva de los integrantes que confirman la organización, en su fase más exploratoria y con el objetivo de obtener un conocimiento profundo del o de los problemas a enfrentar.

No obstante lo anterior, la toma de decisiones con relación a «qué es lo que se tiene que hacer», necesariamente corresponde a quienes tienen encomendada la responsabilidad de dirigir unidades organizativas.

## **8. HERRAMIENTAS DE CONVERSIÓN DE LO ESTRATÉGICO A LO OPERATIVO**

«Menos del 10 % de las estrategias formuladas correctamente se aplican con éxito», Robert S. Kaplan y David P. Norton.<sup>25</sup> El establecimiento de los objetivos estratégicos, por sí solos, no es suficiente para garantizar el logro de resultados.

Es indispensable identificar objetivos específicos y acciones, recursos, responsables e indicadores que, además de materializarlos, permitan evaluar el grado de cumplimiento de esos objetivos.

Hasta el momento contamos con un plan, pero nos falta un plan de acción.

Además, es preciso resaltar la importancia de la ideación de un sistema de monitorización y control del plan de acción, en el que cobra todo su protagonismo el establecimiento de indicadores de medición, pues tal vez sea exagerado afirmar que «lo que no se mide, no existe», pero, sin duda, no lo es el afirmar que «lo que no se controla, no se cumple».<sup>26</sup>

No debemos desdeñar el hecho de que una gestión guiada, por la mejora continua, implica la comparación de los resultados con los objetivos propuestos.

---

25. KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P.: «El Cuadro de Mando Integral». Editorial Gestión 2000, 1996.

26. Frase normalmente atribuida a Peter Drucker, pero, en realidad, corresponde al físico William Thomson Kelvin (1824 a 1907).

Así, el establecimiento de un sistema de monitorización nos va a proveer de una información muy valiosa acerca del cumplimiento de los objetivos del plan y de los desvíos de su cumplimiento.

Por último, es esencial que la planificación estratégica ideada, y su proyección operativa, sea trasladada a todos los integrantes de la organización, verdaderos valedores de cualquier estrategia que pretendamos acometer en nuestras organizaciones a través de planes internos de comunicación, en los que los directivos se aseguren no sólo de que la estrategia es conocida, sino de que esta sea comprendida y llevada a cabo en el día a día.

En este artículo, y para finalizar, abordaremos el diseño y puesta en marcha de ese plan de acción, en el que se detalla cómo alcanzar nuestros objetivos estratégicos, así como la monitorización y control del plan, garantizando así la mejora continua de nuestra gestión estratégica y dejando para futuras ediciones cómo abordar un plan de comunicación de interna.

Nos adentramos en la planificación operativa, teniendo como máxima la de afrontar dos aspectos esenciales:

- Concreción de líneas de acción y diseño de acciones operativas.
- Ideación del sistema de control de la acción a través de la asignación de responsables, recursos, indicadores y plazos de tiempo.

Para la implementación operativa de lo planificado estratégicamente, con previsión de los dos aspectos antes citados, existen diversas herramientas utilizadas, siendo de gran interés, entre otras, por su aplicación en la organización policial: El cuadro de mando integral y el enfoque del marco lógico.

Más en concreto, y en términos generales, el enfoque del marco lógico ofrece una metodología para la concreción de nuestros objetivos estratégicos en objetivos específicos y actividades, entre otros; mientras que el cuadro de mando integral aporta su metodología para el seguimiento y control de la estrategia, aunque esta no es adoptada por nuestra corporación, en puridad.

## 8.1. CONCRECIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN Y ACTIVIDADES OPERATIVAS

El objetivo de este apartado es conocer cómo desfragmentar objetivos estratégicos en objetivos más específicos y cuya realización garantice el logro de los primeros.

No debemos olvidar que la gestión estratégica promueve una filosofía de trabajo orientada al diseño de objetivos y a la consecución de resultados.

Así, dos son las grandes pautas que nuestros directivos tienen que seguir para diseñar objetivos específicos, o líneas de acción, que garanticen el desarrollo de la estrategia ideada en la planificación estratégica.

Se refieren a que:

1. Tales objetivos específicos han de abarcar los aspectos clave a tener en cuenta para la consecución de una verdadera ventaja estratégica en nuestro entorno.
2. Además, han de mantener una coherencia y continuidad con lo ideado en la reflexión estratégica. Estructurando niveles de objetivos y manteniendo una perspectiva de causa y efecto entre todos los anteriores.

#### 8.1.1. EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

A pesar de que la organización policial consagra el enfoque del marco lógico como base metodológica para la desfragmentación de los objetivos estratégicos, tal y como veremos en breve, conviene rescatar las perspectivas que ofrece el cuadro de mando integral, en un intento por no dejar escapar los aspectos clave que toda organización debe incluir para garantizar el éxito en la gestión de las organizaciones.

Ahora bien ¿a qué nos referimos con aspectos clave para la gestión estratégica?

Tradicionalmente, la gestión de las organizaciones ha perseguido, como una máxima, la obtención de resultados cuantitativos o tangibles, como, por ejemplo, pudiera ser la obtención de beneficios económicos o, de forma más específica en nuestro sector, la realización del mayor número de detenidos.

Sin dejar de aceptar la importancia de este tipo de actuaciones, en numerosas ocasiones olvidamos el valor de otros activos de carácter cualitativo y no tangible, y que, por lo general, posibilitan la obtención de resultados cuantitativos o tangibles.

Nos estamos refiriendo, principalmente, a las capacidades de los integrantes de nuestras organizaciones (experiencia, motivación, compromiso y dedicación), así como a otros recursos de carácter más estructural y que, sin duda, tienen un reflejo en los logros de las organizaciones (sistemas de comunicación interna, imagen corporativa, relaciones con usuarios, culturas de innovación y calidad, etcétera).

Así, pues, la gestión tradicional de las organizaciones, subestimando la importancia de su «saber y hacer» (*know-how*), deja pasar el alto potencial que hoy día presentan los activos intangibles, apoyándose únicamente en indicadores de naturaleza cuantitativa, que ofrecen un estupendo repaso a lo sucedido en la organización, desaprovechando el poder de otro tipo de indicadores posibilitadores de resultados, como son los indicadores de actividad.

Además, la obsesión por el logro de datos estadísticos reduce la gestión de nuestras organizaciones a una gestión eminentemente reactiva y cortoplacista, sacrificando el pensamiento a largo plazo e imposibilitando una respuesta de carácter proactivo que, en gran medida, supone la clave del éxito para el mantenimiento y desarrollo de cualquier organización, en la actualidad.

El cuadro de mando integral entiende muy bien que, las oportunidades de éxito de cualquier organización, pasa por una toma de conciencia sobre el valor de los intangibles y que para el diseño de objetivos específicos e indicadores, para su control, utiliza un modelo que gira en torno a cuatro perspectivas:

- **Financiera.** En las organizaciones privadas con ánimo de lucro refleja su último propósito y se mide por su capacidad de maximizar beneficios y minimizar costes.

En las organizaciones de servicio público, esta perspectiva es algo reducida, tal y como explicaremos a continuación.

- **Cliente.** La satisfacción del usuario de los bienes y servicios de cualquier organización se configura como un indicador fundamental para valorar su ventaja competitiva.

En una organización pública, como la policial, esta perspectiva es fundamental, desplazando la importancia que tiene la perspectiva financiera en el cuadro de mando integral clásico.<sup>27</sup>

- **Procesos internos.** Se trata de obtener información acerca del grado de cumplimiento, de las diferentes áreas de producción de bienes y servicios, son desarrolladas de forma correcta.<sup>28</sup>
- **Innovación y aprendizaje.** Se refiere a los recursos más importantes en la creación de valor: Las personas y la tecnología, destacando la capacidad de aprendizaje como motor impulsor del resto de perspectivas descritas.

Lo ideal es que las líneas estratégicas de nuestro cuadro de mando integral, sobre las que se diseñarán acciones concretas, se enfoquen desde estas cuatro perspectivas.

Dichas perspectivas ofrecen una relación de causa efecto, otorgando una importancia vital para las perspectivas de carácter interno (innovación, aprendizaje y procesos internos), como últimas fuentes generadoras de los objetivos a lograr en las perspectivas externas

---

27. No obstante lo indicado sobre la perspectiva financiera en el ámbito público, nótese que cualquier política pública de actuación requiere de recursos económicos y de que, además, una de las prioridades estratégicas del actual plan estratégico institucional es garantizar la seguridad económica como base del desarrollo y bienestar de nuestras sociedades.

28. Se engloban los procesos estratégicos relacionados con los servicios, los procesos clave con impacto directo en los clientes y los procesos de apoyo que no tienen impacto directo en ellos, pero que facilitan el funcionamiento de la organización.

(financiera y de cliente), logrando así el objetivo estratégico propuesto y una auténtica gestión estratégica y proactiva, operando sobre las causas últimas que generan el logro organizacional.



*Figura 5: perspectivas del cuadro de mando integral clásico. Fuente: elaboración propia.*

#### 8.1.2. EL MARCO LÓGICO

El marco lógico es la otra herramienta que, al igual que el cuadro de mando integral, facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de las líneas de acción y de los objetivos específicos.

También puede usarse para la monitorización y el control de la estrategia ideada, gracias a la matriz del marco lógico. No obstante lo anterior, nuestra organización se sirve del marco lógico, fundamentalmente para jerarquizar objetivos y diseñar una estrategia para la consecución de los anteriores. La metodología de la que se sirve presenta los siguientes aspectos:<sup>29</sup>

- **Análisis de involucrados:** En este se estudia a cualquier persona o grupo, institución o empresa susceptible de tener un vínculo con un proyecto dado.

29. ORTEGÓN, E., PACHECO, J.F y PRIETO, A.: «Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y evaluación de proyectos y programas». Publicación de la Organización de Naciones Unidas, 2005.

Se trata de analizar cuáles son sus intereses, sus potencialidades, sus limitaciones, sus percepciones del problema, sus recursos, etcétera. Al analizar sus intereses y expectativas, se puede aprovechar y potenciar el apoyo de aquellos con intereses coincidentes o complementarios al proyecto, así como disminuir la oposición de aquellos con intereses opuestos al proyecto, entre otros.

- **Análisis del problema:** En el que se identifica el problema que se desea intervenir, así como sus causas y sus efectos.

Posteriormente se debe determinar los efectos más importantes del problema en cuestión. En definitiva, se trata de:

- Identificar el problema.
- Examinar los efectos que provoca el problema.
- Identificar las causas del problema.

Una vez que, tanto el problema central, el fin, como las causas y los efectos están identificados, se construye el árbol de problemas, en cuyas raíces se encuentran las causas más profundas de los efectos que se expresan en sus ramas.

- **Análisis de objetivos:** El análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar, una vez se han resuelto los problemas.

Consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. Se trata de migrar de una visión del problema en términos causa y efecto, a otra de solución del mismo problema, en términos de medio y fin.

- **Identificación de estrategias y acciones al problema:** A partir de las causas situadas en la base, se proponen acciones probables que puedan, en términos operativos, conseguir el objetivo.

El supuesto es que si se consiguen eliminar o satisfacer las causas de la base, se soluciona el problema, que es lo mismo que decir que si eliminamos las causas más profundas, estaremos eliminando el problema.

Una vez aplicada la metodología del marco lógico para la desfragmentación del objetivo estratégico, la denominación teórica de los distintos niveles de objetivos se resume así:

- **Fin** (objetivo estratégico o general): Es un objetivo superior al que contribuye la consecución del propósito.

- **Propósito** (objetivo específico): Supone el impacto directo como resultado de los componentes o resultados que se han producido.
- **Componentes** (resultado esperado): Los componentes son los productos y servicios consecuencia de las actividades realizadas.
- **Actividades:** Son las acciones o tareas que se deben realizar para producir cada componente.

## 8.2. IDEACIÓN PLAN DE ACCIÓN Y SISTEMA INFORMACIÓN Y CONTROL

La gestión estratégica de Policía Nacional aplica la metodología del marco lógico para la desfragmentación de los grandes objetivos estratégicos en objetivos más específicos y actividades a desarrollar.

No obstante, para el seguimiento y evaluación del logro de los objetivos, antes citados, se sirve de cuadros de mando operativo,<sup>30</sup> en el que se plasma la «cascada de objetivos» a desarrollar e ideada en el marco lógico, con indicación de sus responsables más inmediatos y la de indicadores relevantes y útiles de carácter eminentemente operativo, sacrificando la medición de aspectos cualitativos derivados de la aplicación purista de un cuadro de mando integral, en beneficio de una mayor sencillez en su ejecución, tal y como proporciona el cuadros de mando operativo.

Así, el cuadro de mando ofrece un resumen de la información más relevante sobre un plan de acción, en el que se concretará, partiendo de la desfragmentación de objetivos explicada en el párrafo anterior para la consecución de objetivos específicos o líneas de acción:

- Quiénes serán los responsables de los grandes objetivos propuestos (generales y específicos).
- Qué actividades son propuestas para el logro de objetivos específicos.
- Qué indicadores serán necesarios para medir el grado de cumplimiento de las actividades previstas.
- Qué resultados serán esperados como consecuencia del logro de las actividades propuestas.

---

30. Cuadros de mando operativo: Versión básica del cuadro de mando integral.

PUNTO SENSIBLE	OBJETIVOS	RESPONSABLE	ACTIVIDADES PROGRAMADAS	INDICADORES	RESULTADO ESPERADO

Figura 6: Cuadro mando operativo para la confección plan operativo territorial. Fuente, anexo segundo del plan de actividades del Plan Territorial, Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación, 2017.

Nuestro proceso de ideación estratégica ya está concluido y está listo para ser presentado a los verdaderos protagonistas de su materialización: Su capital humano. No olvidemos, que el último fin de la gestión estratégica es el compromiso de todos los integrantes de la organización con los objetivos y propósitos organizacionales, aspecto clave para el mantenimiento y desarrollo de nuestra organización policial.

## 9. CONCLUSIONES

Algunas de las conclusiones más interesantes y relevantes que pueden ser obtenidas del desarrollo del presente trabajo, pueden ser resumidas en las siguientes:

En las organizaciones actuales, cualquiera que sea su naturaleza, privada o pública, para una gestión exitosa que permita su mantenimiento y desarrollo, se precisa de modelos de trabajo que no solo enfaticen el desarrollo de procedimientos adecuados internos, sino, además, de una adecuada relación con sus entornos.

La complejidad de los desafíos y amenazas de seguridad, que enfrenta la organización policial, requiere de una respuesta de carácter integral basada en la suma de recursos y competencias de todos los integrantes de la organización policial.

Además de lo anterior, la respuesta policial y la toma de decisiones, necesariamente, ha de estar basada en la información, en el conocimiento, en la planificación y en la anticipación.

Para la promoción de una cultura de trabajo, basada en el pensamiento estratégico, es preciso adquirir no solo capacidades técnicas, sino otras de carácter diferente y que son, sobre todo, de carácter actitudinal, permitiendo vencer las resistencias propias de una organización eminentemente operativa.

No obstante lo anterior, la gestión estratégica implica la adopción de un método para la consecución de una gestión guiada por criterios de eficacia, eficiencia, calidad y mejora continua. Su metodología está basada en la planificación, tanto estratégica como operativa, así como en la implantación de sistemas de información y control.

La gestión estratégica promueve una filosofía de trabajo orientada a la acción y al logro real de objetivos ideados durante el pensamiento estratégico. Pretende el compromiso de todos los integrantes de la organización en el desarrollo de la gestión estratégica, especialmente en la exploración y análisis de los entornos de la organización, así como en la ejecución de las políticas de actuación establecidas. No obstante lo anterior, corresponde a los altos directivos de las unidades policiales la toma de decisiones sobre «qué es lo que hay que hacer».

La plasmación de la metodología a desarrollar, en la gestión estratégica, se realiza a través de la elaboración de planes estratégicos que recogen las distintas etapas que conforman este tipo de gestión.

El diseño de objetivos estratégicos no garantiza el logro de los anteriores ni el fin de la gestión estratégica. Para el logro de los anteriores, es preciso diseñar objetivos específicos y actividades, así como prever un plan de acción que posibilite el seguimiento de la estrategia y el logro de resultados. En este sentido, son dos las herramientas clave para la implementación operativa de los objetivos estratégicos: El enfoque del marco lógico y el cuadro de mando integral.

Para el diseño de objetivos específicos que garanticen el cumplimiento de objetivos estratégicos, es preciso considerar, además de los aspectos tangibles de nuestros recursos, aquellos otros de carácter intangible, propios de nuestras capacidades, aspectos esenciales para la gestión exitosa de las organizaciones actuales; así como garantizar la coherencia de los objetivos específicos con los estratégicos, en términos de causa y efecto.

La institución policial tiene ideada y prevista una planificación corporativa para la toma de decisiones en sus distintos niveles (estratégico, táctico y operativo), así como una serie de instrumentos de planificación, en el que tiene participación, todos los niveles organizacionales. En este contexto, la gestión estratégica a desarrollar, por los responsables policiales en sus unidades, no es incompatible con la planificación corporativa ya prevista. Más al contrario, la complementa y la perfecciona.

Para finalizar el presente trabajo, quisiera recuperar la investigación efectuada en los años veinte por el psicólogo social Lewis Terman,<sup>31</sup> acerca de la relación entre la inteligencia humana y los logros de las personas. En aquella investigación se consiguió demostrar que uno de los factores determinantes para el logro, u obtención de resultados, mucho más determinante que la mera inteligencia es la capacidad de definir objetivos.

Así que no conviene subestimar el poder de tal habilidad, pues, como refiere el educador y coach Keith Ellis, «la distancia entre éxito y fracaso se mide por la proximidad a un objetivo».<sup>32</sup>

---

31. Estudio referido en el libro que a continuación se indica en la siguiente cita: «La lámpara mágica». En dicho estudio se alude a los estudios pioneros sobre psicología educativa en niños y desarrollados en la Universidad de Stanford.

32. ELLIS, Keith: «La lámpara mágica». Editorial Empresa Activa, 2012.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

ELLIS, Keith: «La lámpara mágica». Ediciones Empresa Activa, 2012.

FERNÁNDEZ AGUADO, Javier: «Líderar en tiempos de incertidumbre». Ediciones MindValue, 2005.

FERNÁNDEZ ROMERO, Andrés: «Dirección y planificación estratégicas en las empresas y organizaciones». Ediciones Díaz de Santos, 2004.

GODET, Michel: «La caja de herramientas de la prospectiva estratégica». Cuadernos de LIPS, 2000.

KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P.: «El cuadro de mando integral». Editorial Gestión 2000, 1996.

MARTÍNEZ PEDRÓS, Daniel y MILLA GUTIÉRREZ, Artemio: «La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del cuadro de mando integral». Ediciones Díaz de Santos, 2005.

MINTZBERFG, Henry y QUINN, James Brian: «El proceso estratégico, conceptos, contextos y casos». Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, 1991.

MARTÍNEZ PEDRÓS, Daniel y MILLA GUTIÉRREZ, Artemio: «La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del cuadro de mando integral». Ediciones Díaz de Santos, 2005.

ORTEGÓN PACHECO, J. F. y PRIETO, A.: «Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y evaluación de proyectos y programas». Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 2005.

PORTRER, Michael: «Ser competitivo». Ediciones Deusto, 1985.

Autor:

**Rafael Rodríguez Ordóñez**

## **GESTIÓN DEL RIESGO EN OPERATIVOS POLICIALES**

---

*Todas las actividades humanas conllevan algún elemento de riesgo. Sin embargo, las intervenciones policiales, generalmente, implican riesgos mayores a otras ocupaciones. El origen de estos riesgos es muy variado y va desde la accesibilidad a la tecnología, actuación en entornos desconocidos y cambiantes, o el uso por terceros de tácticas para explotar las vulnerabilidades manifestadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La gestión del riesgo facilita la labor del mando a la hora de distinguir entre las distintas alternativas, evaluar las capacidades y priorizar los cometidos y las tareas, y sus recursos asociados, mediante la comprensión del riesgo y del impacto de sus decisiones. Con ello se incrementa la capacidad para, de una forma segura y efectiva, cumplimentar la misión, salvaguardando la integridad física, los bienes y los recursos materiales.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Toda organización tiene una misión y, por ello, en términos generales, tiene la necesidad de protegerse contra determinados acontecimientos que puedan poner en riesgo la consecución de su objetivo final y, por ende, todos los objetivos previos e intermedios. Los riesgos, los cuales son entendidos como un posible daño, están conectados a situaciones de incertidumbre, con una posible evolución negativa.

Durante un período largo de tiempo, organizaciones de todo tipo han hecho frente a diferentes tipos de riesgos de una forma específica y desconectada. Actualmente, en su lugar, existen métodos de identificación y control, agrupados en un enfoque sistémico conocido como gestión del riesgo. Este enfoque suministra una protección razonable contra la posible materialización de hechos lesivos.

En la actualidad, la gestión del riesgo<sup>1</sup> se está extendiendo más allá de las tradicionales amenazas del ámbito financiero y de los seguros, hasta una amplia variedad de riesgos, aumentando así la diversidad y complejidad de su gestión. Asumiendo que el riesgo cero no existe y que es inherente a la propia actividad organizacional, conocer el mapa de riesgos de la organización, y gestionarlo de manera adecuada, no solo es factor de una ventaja competitiva, sino que es la manera de asegurar la estabilidad y el progreso de la organización.

La gestión del riesgo puede, de esta manera, ser definida como «un grupo de acciones que están integradas dentro de un más amplio contexto de una organización y que están dirigidas hacia la valoración y medición de posibles situaciones de riesgo, así como la elaboración de las estrategias necesarias para gestionarlas».<sup>2</sup>

Obviamente, la gestión del riesgo puede estar dirigida a todos o solo a uno de los diferentes tipos de riesgos potenciales, esto es, las áreas específicas de una posible incertidumbre que afectan a la vida de una organización. Los riesgos que afronta una organización están, normalmente, incluidos dentro de tres categorías:

- Riesgos inherentes al contexto externo.
- Riesgos inherentes a la gestión operativa.
- Riesgos inherentes a la gestión financiera.

Cada uno de estos riesgos puede resultar en un daño directo o indirecto para la organización, con implicaciones de todo tipo y que pueden ser también considerables en el corto, medio o largo plazo.

---

1. Utilizaremos este concepto para referirnos indistintamente al peligro y a la amenaza. El primero proviene de la propia organización y el segundo de agentes externos.

2. EUROPEAN FEDERATION FOR WELDING, JOINING AND CUTTING: «Fundamentals of risk management». EWF-644-08.

Desde este punto de vista, por lo tanto, la atención prestada a la gestión del riesgo, en términos de calidad y cantidad de recursos dedicados, debe ser congruente no solo con el tipo de riesgo considerado, sino también con la probabilidad de que un evento, potencialmente negativo, pueda ocurrir y la gravedad de sus consecuencias.

Una completa gestión del riesgo tiene como fin el proteger, desde todos los puntos de vista, no solo el valor ya creado por la organización, sino también sus oportunidades futuras, favoreciendo un crecimiento seguro.

Las diferentes opciones de una correcta gestión del riesgo pueden, ampliamente, diferir de una organización a otra, dependiendo del contexto externo e interno en el cual la organización opera; por lo cual, el concepto de «aproximación situacional» cobra plena vigencia.<sup>3</sup>

En definitiva, y antes de profundizar en el objeto de este trabajo, se puede afirmar que, en todo tipo de organizaciones, hay una necesidad de comprender los riesgos a tomar cuando se está buscando lograr unos objetivos y obtener el nivel adecuado de recompensa. Las organizaciones necesitan comprender el nivel global de riesgo, consecuencia de sus procesos y actividades. Para ellas es importante detectar y priorizar los riesgos más importantes e identificar los controles<sup>4</sup> críticos más débiles.

La mejora de la utilización de la gestión del riesgo implica que los beneficios esperados de esta opción de gestión deberían ser establecidos con antelación. Los resultados de una gestión exitosa del riesgo incluyen el reforzamiento, aseguramiento y actuar de acuerdo con la toma de decisiones. Estos resultados generarán beneficios, mediante mejoras en la eficiencia de las operaciones, efectividad de las tácticas y la eficacia de la estrategia de la organización.

## 2. CAPÍTULO PRIMERO. GESTIÓN DEL RIESGO

### 2.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

En este apartado, seguiremos básicamente la ISO Guide 73:2009. Según este documento, el riesgo es el «efecto de la incertidumbre sobre los objetivos». Con el fin de ayudar a comprender en su totalidad, esta definición, también se afirma que puede ser una desviación positiva o negativa de lo esperado, y ese riesgo es, a menudo, descrito como un evento, un cambio en las circunstancias o una consecuencia. Esta definición liga los riesgos a los objetivos. Por todo ello, puede ser aplicada más fácilmente cuando los objetivos de la organización son enunciados de forma global y completa. Incluso cuando están

---

3. Como se verá después, en el ámbito del planeamiento y conducción de operativos policiales el riesgo es consustancial a la actividad.

4. Se entiende por control aquel mecanismo implantado en la organización para eliminar o mitigar los riesgos.

completamente enunciados, los propios objetivos necesitan ser puestos a prueba y, los supuestos sobre los cuales están basados, ser testados, como parte del proceso de gestión del riesgo. Los objetivos pueden tener diferentes aspectos y pueden aplicarse a diferentes niveles.

El riesgo es, a menudo, caracterizado con referencia a eventos<sup>5</sup> potenciales y consecuencias,<sup>6</sup> o a una combinación de estos, y expresado en términos de combinación de las consecuencias de un evento y la probabilidad<sup>7</sup> asociada a que ocurra.

La incertidumbre es una situación, incluso parcial, provocada por una información deficiente relacionada con el entendimiento o conocimiento de un suceso, sus consecuencias o su probabilidad.

## 2.2. PRINCIPIOS

La gestión del riesgo es una parte fundamental de la gestión estratégica de cualquier organización. Es el proceso que, a través del cual, las organizaciones tratan metódicamente los riesgos inherentes a sus actividades. Una iniciativa exitosa de gestión del riesgo debería ser proporcionada al nivel de riesgo que afronta la organización, alineada con otras actividades corporativas, integral en todo el campo de actuación, formando parte de las actividades rutinarias, y dinámica, mediante la respuesta a las circunstancias cambiantes.

La actividad central de la gestión del riesgo es la valoración de los riesgos más importantes y la implantación de las respuestas adecuadas, con el objetivo de lograr el máximo valor sostenible de todas las actividades de la organización. La gestión del riesgo refuerza la comprensión del potencial de oportunidades de beneficio y amenazas de éxito de los factores que pueden afectar a la organización, incrementa la probabilidad de éxito y reduce la probabilidad de fracaso y el nivel de incertidumbre, asociado con el logro de los objetivos de la organización.

La gestión del riesgo debería ser un proceso continuo que facilite el desarrollo y la implantación de la estrategia de una organización. Debería tratar, metódicamente, todos los riesgos asociados con todas las actividades de la organización. En todo tipo de emprendimiento hay un potencial para sucesos que constituyen oportunidades de beneficio, amenazas al éxito o un creciente grado de incertidumbre.

La gestión del riesgo debe estar integrada en la cultura de la organización y esto incluirá una obligación, el liderazgo y el compromiso del mando. Se debe trasladar el riesgo estratégico en objetivos operacionales y tácticos, y asignar responsabilidades en su gestión a través de toda la organización.

---

5. «Ocurrencia o cambio de una serie de circunstancias particulares». ISO Guide 73:2009, definición 3.5.1.3.

6. «Resultado de un evento que afecta a los objetivos». ISO Guide 73:2009, definición 3.6.1.3.

7. «Posibilidad que algo ocurra». ISO Guide 73:2009, definición 3.6.1.1.

A continuación enumeraremos una serie de principios, generalmente aceptados, todos ellos referidos a la gestión del riesgo.<sup>8</sup>

- Crea y protege bienes.
- Es una parte integral de todo el proceso organizacional.
- Es parte de la toma de decisiones.
- Trata de forma explícita la incertidumbre.
- Es sistemática, estructurada y oportuna.
- Está basada en la mejor información.
- Está adaptada a la organización.
- Tiene en cuenta factores humanos y culturales.
- Es transparente y participativa.
- Es dinámica, reiterativa y adaptable al cambio.
- Facilita la mejora continua de la organización.

## 2.3. OPCIONES

Independientemente de la definición de riesgo de la que se parta, los logros de su gestión pueden ser también muy diferentes.

En términos prácticos, en la gestión del riesgo caben dos tipos de aproximaciones.

### 2.3.1. GESTIÓN INDIVIDUAL Y DIRECTA

De cada riesgo, dentro del marco de una política de gestión del riesgo. En esta aproximación las actividades a realizar serían:

- Identificar todos los riesgos a los que la organización está expuesta.
- Determinar el nivel de cada riesgo.

---

8. International standard ISO 31000, Risk Management-Principles and Guidelines, publicado el 15 de noviembre de 2009.

- Tomar medidas para reducir el nivel de cada riesgo, identificado como inaceptable a un nivel aceptable.
- Asegurar una vigilancia constante de los riesgos y sus niveles, utilizando las herramientas adecuadas.
- Asegurar que cada riesgo individual es bien gestionado y que se ha tomado una decisión para aceptar, mitigar o transferir cada riesgo.

Claramente, esta aproximación requiere conocer cuándo examinar todas las medidas de seguridad existentes, o planeadas, que puedan influir en el nivel del riesgo.

### 2.3.2. GESTIÓN GLOBAL E INDIRECTA

Usando una política de seguridad que está adaptada a posibles riesgos. El objetivo general es desarrollar una política de seguridad basada en la evaluación de riesgos. Las actividades son:

- Identificar ciertos elementos que puedan ser fuente de riesgos.
- Clasificar estos elementos por orden de importancia para la actividad de la organización.
- Asegurar la vigilancia constante de los riesgos y sus niveles, usando las herramientas apropiadas.

El principio de este tipo de gestión es definir las necesidades de seguridad u objetivos mediante la clasificación de niveles de riesgo, de acuerdo con que si estos objetivos son, o no, alcanzados y si, o no, estas necesidades son conocidas.

Esto puede resultar en una visión parcial del riesgo que solo toma en consideración algunos de los elementos que afectan su nivel real; en particular, ciertas vulnerabilidades, o tipo de vulnerabilidades, explotadas por amenazas típicas.

### 2.4. MARCO

El éxito de la gestión del riesgo dependerá de la efectividad del marco de gestión a la hora de integrar los principios y medidas en todos los niveles de la organización.

El marco facilita la gestión del riesgo efectiva mediante su aplicación en diferentes niveles y dentro de los contextos específicos de la organización.

Asegura que la información sobre el riesgo, derivada de su gestión, es transmitida adecuadamente y utilizada como base para la toma de decisiones y la responsabilidad de todos los niveles organizacionales relevantes.

En cuanto a las normas y marcos de trabajo, la mayoría son orientaciones generales que son aplicables a todo tipo de organizaciones, y deben adaptarse a sus características particulares, a sus actividades y a su cultura. Algunos de los actuales marcos de trabajo que guían los esfuerzos de la gestión del riesgo son COSO II, estándares de FERMA/AIRMIC y norma ISO 31000, entre otros.

Basaré el estudio de este apartado en la última referencia citada.<sup>9</sup>

A continuación citaré y describiré, brevemente, los componentes del marco para la gestión del riesgo.<sup>10</sup>

#### 2.4.1. MANDATO Y ACUERDO

La introducción de la gestión del riesgo y el aseguramiento de su continua efectividad requiere un compromiso firme y sostenible por parte de los mandos de la organización, así como una planificación estratégica y rigurosa, para lograr este compromiso en todos los niveles.

#### 2.4.2. DISEÑO

Antes de empezar el diseño y la implantación de un marco para la gestión del riesgo, es importante evaluar y entender tanto el contexto interno como externo de la organización.

Establecer la política de gestión del riesgo. Esta debería enunciar, claramente, los objetivos de la organización y su compromiso hacia la gestión del riesgo.

La organización debería garantizar que hay responsabilidad, autoridad y competencia apropiada para la gestión del riesgo, incluyendo la implantación y mantenimiento de su proceso, y asegurar la adecuación, efectividad y eficiencia de todos los controles.

La gestión del riesgo debería estar integrada en todas las prácticas y procesos de la organización, de forma que sea relevante, efectiva y eficiente.

La organización debería asignar los recursos apropiados para la gestión del riesgo.

Establecimiento de mecanismos internos de comunicación e información, todo ello dirigido a apoyar y reforzar la responsabilidad y propiedad del riesgo.

Establecimiento de mecanismos externos de comunicación e información. Desarrollar e implantar un plan de cómo se comunicará con agentes externos.

---

9. La norma ISO 31000 es un documento práctico que busca asistir a las organizaciones en el desarrollo de su propia estrategia de gestión del riesgo, pero en ningún caso se trata de un estándar «certificable».

10. International standard ISO 31000. Risk Management-Principles and guidelines. First Edition 15 de noviembre de 2009.

#### 2.4.3. IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

**Implantación del marco de la gestión del riesgo.** De modo resumido, implicaría una serie de actividades, tales como: Definir el calendario y estrategia, aplicar la política de gestión del riesgo y su proceso a los procesos organizacionales, tener cobertura legal, asegurar la toma de decisiones, mantener sesiones de entrenamiento e información, etcétera.

**Implantación del proceso de la gestión del riesgo.** La gestión del riesgo debería ser implantada mediante el aseguramiento de que su proceso es aplicado a través de todo el plan de gestión del riesgo en todos los niveles y funciones relevantes, como parte de sus prácticas y procesos.

#### 2.4.4. MONITORIZACIÓN Y REVISIÓN

Con el fin de asegurar que la gestión del riesgo es efectiva y continua para apoyar la actividad organizacional, la organización debería:

- Comparación del ejercicio de la gestión del riesgo con indicadores, que son periódicamente revisados para su adecuación.
- Medición periódica del progreso contra y por desviación del plan de gestión del riesgo.
- Revisión periódica por si el marco de gestión del riesgo, su política y su plan son todavía apropiados, dado el contexto externo e interno de la organización.
- Informe sobre el riesgo, progreso con el plan de su gestión y cómo de bien está siendo cumplida la política de gestión del riesgo.
- Revisión de la efectividad del marco de gestión del riesgo.

#### 2.4.5. MEJORA CONTINUA DEL MARCO

Basado en los resultados de la monitorización y revisión, deberían ser tomadas decisiones de cómo mejorar el marco, la política y el plan. Estas decisiones deberían conducir a las mejoras en la gestión del riesgo de la organización y en la propia cultura.

### 2.5. PROCESO

«Aplicación sistemática de la gestión de políticas, procedimientos y prácticas a las actividades de comunicación, asesoría, establecimiento del contexto e identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y revisión del riesgo».<sup>11</sup>

---

11. Guía ISO/CEI 73.

En este trabajo consideraré la valoración del riesgo como el proceso global de su identificación, análisis y evaluación.

### 2.5.1. COMUNICACIÓN Y ASESORAMIENTO

Aun puesta en primer lugar, la comunicación y el asesoramiento con los interesados, externos e internos, deberían tener lugar durante todas las etapas del proceso.

Por ello, los planes de estas dos actividades deberían ser desarrollados en una etapa inicial, tratar temas relacionados con el propio riesgo, sus causas, sus consecuencias, si son conocidas, y las medidas tomadas para tratarlo.

### 2.5.2. ESTABLECIMIENTO DEL CONTEXTO

La definición del contexto implica:

- Identificar las áreas de riesgo que deben ser consideradas.
- Definir un calendario congruente de valoración.
- Organizar los recursos necesarios, empezando por definir tareas y responsabilidades.

En esta fase, por todo ello, los límites de la aproximación se registran y se crea la base para el desarrollo de un sistema operativo, teniendo un concepto fundamental como criterio de referencia, que es el conocimiento de:

- Los riesgos potenciales que afectan a la organización a todos los niveles.
- Las consecuencias más negativas no tienen por qué provenir de riesgos atribuibles a la falta de previsión de los que ocupan los puestos de mando.

### 2.5.3. IDENTIFICACIÓN

La siguiente fase, que está relacionada con identificar y describir riesgos potenciales, debe ser confrontada mediante el análisis de todas las posibles fuentes del riesgo, dentro de las áreas de riesgo que fueron tomadas en consideración cuando definimos el contexto.

El proceso de identificar un riesgo potencial debe, en cualquier caso, estar supeditado al tipo de organización y, más concretamente, a los objetivos, escenarios y procedimientos o prácticas propios de la organización.

Los riesgos potenciales no representan, generalmente, un riesgo efectivo si la organización no tiene una específica debilidad. Por ello se prevé la creación de una lista de vulnerabilidades

referenciadas a las áreas de riesgo consideradas, sobre las cuales se debe analíticamente superponer la lista de fuentes de riesgo.

Finalmente, una efectiva identificación de riesgo requiere el apoyo de confirmaciones razonables, si es posible objetivas, para confirmar lo correcto del análisis. Estas confirmaciones pueden ser de una naturaleza de experimentación directa, indirecta o deductiva. De esta forma, se dibuja un perfil del riesgo que es específico para cada organización.

#### 2.5.4. VALORACIÓN

Una vez identificado el riesgo, debe ser valorado en función de:

- La probabilidad de que ocurra.
- La gravedad o impacto de las consecuencias directas o indirectas del evento mismo.

Esta valoración puede ser más o menos simple, dependiendo de la situación específica, lo que es relevante para este propósito es la disponibilidad de datos estadísticos usables, así como de procedimientos validados de análisis.

Estos datos y procedimientos pueden ser solo adquiridos de situaciones similares si se hace de una forma extremadamente prudente y solo después de haber comprobado la intercambiabilidad de las condiciones que afectan a las fuentes de riesgo y a la vulnerabilidad.

De lo dicho anteriormente, en resumen, resulta que el proceso de la valoración del riesgo generalmente sigue los pasos de análisis dentro de una organización y que tiene dos aspectos:

- La probabilidad de un evento, referida a la potencialidad de la relativa fuente de riesgo, la extensión de la específica posible vulnerabilidad y el nivel de efectividad de los instrumentos preexistentes de control y reacción.
- La gravedad o impacto de las consecuencias también hace referencia, en adición al tipo y extensión del daño, a los objetivos afectados.

Una vez que la probabilidad y la gravedad han sido establecidas, usualmente se prepara una matriz de riesgo que las relacione con el perfil de riesgo creado en la fase anterior.

#### 2.5.5. TRATAMIENTO

Implica la selección e implantación de una o más opciones para modificar los riesgos. Es un proceso cíclico de valoración del tratamiento de estos, decidir si los niveles riesgos residuales son tolerables, si no es así, generar un nuevo tratamiento del riesgo y valorar la efectividad de ese riesgo.

Las opciones de tratamiento del riesgo, necesariamente, no son excluyentes entre sí o apropiadas para todo tipo de circunstancias. Entre estas opciones están:

- Evitar el riego mediante la decisión de no empezar o continuar con la actividad que lo origina.<sup>12</sup>
- Aceptar o incrementar el riesgo con el fin de conseguir una ventaja.
- Eliminar la fuente.
- Cambiar la probabilidad.
- Cambiar las consecuencias.

Seleccionar la opción más apropiada implica equilibrar los costes y esfuerzos de su implantación contra los beneficios derivados. Las opciones pueden ser aplicadas individualmente o en combinación. El plan de tratamiento deberá, claramente, identificar el orden de prioridad de implantación de las opciones. El propio tratamiento del riesgo puede introducir riesgos, si es ineffectivo o falla.

#### 2.5.6. MONITORIZACIÓN Y REVISIÓN

Ambas actividades deben ser fases planeadas del proceso de gestión del riesgo y sus cometidos deben estar claramente definidos.

La monitorización debe ser una parte integral del plan de tratamiento del riesgo, para comprobar que las medidas se mantienen efectivas. Se focaliza sobre el factor tiempo y todos los instrumentos de control que fueron implantados, o se planeó que lo fueran, en concordancia con el plan de gestión del riesgo, con el fin de verificar su eficiencia y efectividad.

La gestión del riesgo es un proceso dinámico y por ello debe ser revisado con frecuencia, basado en la experiencia adquirida de una forma directa o indirecta, con el propósito de:

- Evaluar las posibles evoluciones que afecten a cualquier fase del proceso, las cuales pueden causar cambios en el perfil del riesgo, su matriz y tratamiento.
- Valorar la eficiencia y efectividad del plan de gestión del riesgo adoptado, evaluando los resultados de la monitorización.

---

12. Al respecto, en el ámbito militar, es difícil de aplicar en el planeamiento y conducción de operaciones, donde intervienen otros ponderables que obligan a actuar a pesar del riesgo.

Así, la «Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas» (PDC-01), atribuye a las operaciones conjuntas unos principios entre los cuales están la iniciativa, la cual «se orientará hacia la identificación y valoración de las oportunidades y hacia la solución de problemas de manera sencilla y práctica. Hay que alentar a los mandos en todos los niveles, a tomar iniciativas, incluso cuando de la evaluación de la situación se deduzca la necesidad de asumir riesgos para el cumplimiento de la misión».

### 3. CAPÍTULO SEGUNDO. GESTIÓN DEL RIESGO EN EL PLANEAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE DISPOSITIVOS POLICIALES<sup>13</sup>

#### 3.1. INTRODUCCIÓN

El riesgo es esencial a la naturaleza de toda intervención policial.<sup>14</sup> El éxito de un mando policial descansa sobre el adecuado equilibrio del riesgo requerido en una intervención audaz y decisiva, necesaria para lograr los objetivos propuestos con el mínimo nivel de riesgo necesario para cumplir la misión asignada. Un método para hacer viable este equilibrio es mediante una intencionada valoración y gestión del riesgo que abarque la identificación de fuentes y tipos de riesgo, evaluando el nivel aceptable e intentando mitigarlo.<sup>15</sup>

Conviene aclarar qué no es riesgo. El mariscal de campo Erwin Rommel definió el riesgo «como una oportunidad que aprovechar; si falla, uno se puede recuperar. Un juego es aprovechar una oportunidad; si falla, la recuperación es imposible». En otras palabras, un juego es un riesgo sin una consideración sistemática de las consecuencias potenciales de arriesgarse o el beneficio de emplear un sólido proceso de toma de decisiones.<sup>16</sup>

En el otro extremo del espectro del riesgo está la «cosa cierta». El mando policial que actúa, con la absoluta certeza de una pérdida o una ganancia, no está tomando riesgos. La decisión sobre el riesgo ya ha sido tomada y el mando policial no puede influir en su resultado. Las decisiones que implican un riesgo caen entre los extremos de una cosa cierta y un juego.

Tres son los factores determinantes en todas las decisiones referentes al riesgo: Tiempo, control e información. Si existe un tiempo ilimitado para elegir una alternativa, el mando policial puede esperar hasta que la acción que entraña riesgo sea resuelta, eligiendo, entonces, la mejor línea de acción sin riesgo.

---

13. En ciertos círculos se habla de una «inflación del riesgo», entendida esta como «la percepción que tienen ciertos sectores de la política y sociedad civil, en general, de un cierto sobredimensionamiento del riesgo real para justificar una elevación de los gastos en seguridad».

14. Varios factores afectan a la gestión del riesgo en el ámbito militar:

En primer lugar, existe un problema en la cuantificación del riesgo en un entorno militar, especialmente cuando el riesgo está muy relacionado con la percepción, la cultura y el tipo de operación llevada a cabo.

En segundo lugar, la gestión del riesgo en las Fuerzas Armadas se basa en el principio del juicio militar y en la asunción o transferencia del riesgo, por parte de los comandantes, hacia arriba en la cadena de mando.

En tercer lugar, el contexto político distorsiona el proceso de gestión del riesgo en los niveles operacional y táctico.

Para finalizar, una sobrevaloración del riesgo, basada en una pobre comprensión del concepto de gestión de riesgo en operaciones militares, puede minar el logro del éxito táctico, operacional y estratégico. «Gestión del riesgo militar en la guerra contra el terror. ¿Posibilidades de mejorar?», del Tcol (UK) del EA. Shaun Ryles. XIII CEMFAS.

15. Joint Chiefs of Staff, Joint Pub 3-0: «Doctrine for Joint Operations». Washington, DC: GPO, 1995, III-28.

16. CLYDE, A., HENNIES y Dierberger, Paul A.: «Risk Management: A Key Battlefield Edge». Military Review, mayo, 1992, 34.

De igual forma, si el mando policial tiene un control completo sobre la situación, puede fácilmente determinar la mejor línea de acción carente de riesgo. Los eventos, sin embargo, son incontrolables debido a varias razones. La calidad de las decisiones referentes al riesgo debería mejorar, conforme se incrementa el caudal de información. Si el mando policial tuviera una información completa sobre un evento determinado, podría elegir la mejor alternativa basada en este conocimiento y, de nuevo, no habría ningún riesgo.

La predisposición a aceptar cierto grado de riesgo es un elemento de la valentía moral y audacia requerida de un mando policial, tomando decisiones ante la incertidumbre y aceptando la plena responsabilidad por el resultado. Ya que el riesgo está relacionado con ganar, un mando policial exitoso debe tomar riesgos necesarios y calculados, pero, al mismo tiempo, debería entender cuándo y dónde está asumiendo riesgos para que el plan no se quede en una mera tentativa.

Forma parte de la naturaleza humana tratar de minimizar el riesgo mediante la elección de la opción menos ambiciosa, pero el mando policial debe tener en mente que una acción audaz ofrece, a menudo, la mejor oportunidad para el éxito. Aunque el mando policial busque evitar riesgos innecesarios, cumplir con la misión es la más importante consideración.<sup>17</sup>

Debido a que todas las decisiones en operativos policiales deben ser hechas en un ambiente de incertidumbre y, debido a que cada situación es única, no hay una solución perfecta para cualquier problema.

Por ello, el mando policial no debería preocuparse en exceso. Debe tomar y ejecutar una decisión razonable de forma rápida.

Siguiendo al militar prusiano, y teórico de la guerra, Clausewitz, «la incertidumbre es una de las más importantes fuentes de fricción, debido a que provoca que los planes no funcionen necesariamente como se había esperado o planeado».

La incertidumbre afecta a la estimación o aceptación del riesgo. El riesgo es inherente en todo conflicto y está implícito en toda misión. El proceso de gestión del riesgo es una metodología lógica para minimizarlo, pero el gran valor de este proceso es que ayuda al mando policial a tomar una decisión que le permita ejecutarla de forma audaz y con confianza.

Al tiempo que el escenario de la intervención policial ha llegado a ser más demandante y complejo, el nivel global de riesgo inherente a la misión se ha incrementado. El incremento en riesgos exige demandas mayores sobre el mando policial, como gestor del riesgo.

Debe minimizar los riesgos inherentes en una operación y compatibilizar estos riesgos con las necesidades esenciales de la misión.

---

17. Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine Capstone and Keystone Primer (Washington, DC: GPO, 1995), 3.

La valoración del riesgo es una aproximación basada en el sentido común para cumplir una misión con el menor riesgo posible, mediante la identificación de áreas que presentan el riesgo más alto y, a continuación, ejecutar la acción para eliminar, reducir o controlar ese riesgo.<sup>18</sup>

### 3.2. ATRIBUTOS CLAVE EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

Promueve:

- Facilitar el cumplimiento de la misión o cometido mediante el incremento de la probabilidad de éxito.
- Minimizar el riesgo a niveles aceptables, al tiempo que suministra un método para gestionar los recursos con efectividad.
- Reforzar las habilidades de toma de decisiones, basados sobre un proceso sistemático, razonado y repetitivo.
- Suministrar una estructura sistemática para elaborar valoraciones de riesgo.
- Suministrar una garantía mejorada para que los individuos tomen decisiones sobre riesgos fundamentadas. Un análisis del riesgo adecuado suministra una imagen más clara de los riesgos y de las capacidades de la unidad.
- Proteger al personal y el material mediante la prevención de riesgos innecesarios, y así reducir los accidentes y los costes asociados.
- Suministrar un proceso adaptativo para una continua retroalimentación, mediante la planificación, preparación y ejecución en cualquier dirección.
- Identificar medidas de control factibles y efectivas, en particular donde no existen estándares específicos.

No promueve:

- Limitar la flexibilidad, la iniciativa o la responsabilidad.
- Eliminar el riesgo en su totalidad o apoyar una mentalidad de «zero defect» (que no hay riesgo).
- Eliminar la necesidad de la práctica, entrenamiento, ensayos, tácticas, técnicas y procedimientos.

---

18. KRIGEL, Sandy: «ORM Can Work for You». The Mobility Forum, noviembre de 1996, página 17.

### 3.3. PRINCIPIOS

- Integrar la gestión del riesgo en todas las fases de las operaciones.
- Tomar decisiones sobre el riesgo al nivel apropiado.
- No aceptar riesgos innecesarios.
- Aplicar la gestión del riesgo, cíclica y continuamente.

### 3.4. PROCESO DE GESTIÓN DEL RIESGO

#### 3.4.1. NIVELES DE APLICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

La aproximación a la gestión del riesgo al nivel apropiado de aplicación se puede hacer de una forma previa o en tiempo real.<sup>19</sup> La diferencia principal entre ambas es el tiempo disponible para planear. La aproximación previa es más analítica, pero lleva más tiempo; la realizada en tiempo real es más intuitiva y tiende a llevar menos tiempo. Sin tener en cuenta el tiempo disponible, se ha de gestionar el riesgo a través de todo el planeamiento y conducción de los dispositivos policiales, siguiendo las cinco etapas de la gestión del riesgo.

#### 3.4.2. ETAPAS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

**Identificar amenazas.** Una amenaza es una condición con el potencial de causar una lesión, enfermedad o la muerte del personal, daño o pérdida de equipo o bienes, o una degradación de la misión. Las amenazas conducen al riesgo, siempre y cuando el personal interactúa con su equipo o el entorno. Las amenazas existen en todo tipo de entornos y actividades, incluidas las de intervención propiamente dichas, rutinarias, de apoyo, entrenamiento y adiestramiento, durante el turno de servicio y fuera de él. Una aproximación para identificar una amenaza es considerar cómo la condición puede conducir a una secuencia de eventos específicos o a un accidente o a una pérdida en el lugar de la intervención.

En todo accidente o pérdida, en el lugar de la intervención, se dan tres elementos: Origen, mecanismo y resultado, que se asientan en la descripción de un peligro. El origen o causa es una condición que es prerrequisito de toda acción desafortunada. El mecanismo, o efecto, es cómo la propia causa se manifiesta. El resultado, o evento no deseado, es el resultado de la puesta en funcionamiento del mecanismo, debido a la presencia de la causa u origen. Para determinar la amenaza original, los gestores del riesgo tienen en cuenta deficiencias del sistema en áreas tales como el apoyo, estándares, entrenamiento, liderazgo o errores humanos.

19. «Real-Time RM (RTRM) Process or ABCD Model», dota a los individuos con una regla nemotécnica fácil que los guie a través de los pasos esenciales de la real time: Valorar la situación (assess), equilibrar controles (balance), comunicar (communicate) y decidir (decide).

Las variables de la misión (la propia misión, terceros, el entorno, el personal y el apoyo, el tiempo disponible y aspectos legales) sirven como un formato estándar para identificar amenazas.

Existen otros recursos y herramientas que facilitan la identificación de amenazas, entre ellos:

- Experiencia y otros expertos.
- Normativa, manuales, procedimientos operativos estándar y práctica.
- Datos de accidentes.
- Ejercicios sobre escenarios posibles.
- Datos de matrices de valoración de riesgos.
- Valoraciones idóneas.
- Diagramas de causa y efecto.
- Análisis de cambio.
- Diagramas lógicos.
- Ejercitación o entrenamiento de valoraciones.
- Revisiones después de la intervención.

**Valorar las amenazas. Niveles de riesgo.**<sup>20</sup> En esta fase, los gestores del riesgo se centran en cómo identificar las amenazas (condiciones) que pudieran conducir a eventos no deseados y cómo estos afectarían al operativo. Prevén el potencial de los eventos y sus posibles efectos. Cuando se valoran las amenazas y se les asigna niveles, el análisis resultante es una medición del riesgo (probabilidad e impacto de la pérdida ligada a las amenazas). Los niveles del riesgo reflejan una combinación de la probabilidad de ocurrir y la gravedad de un impacto adverso. Probabilidad y gravedad son medidas independientes de las amenazas.

En otras palabras, la estimación de la probabilidad no tiene una relación directa con la estimación de la gravedad. La probabilidad es la verosimilitud de que un evento ocurra; de esta forma, se etiqueta como frecuente, probable, poco frecuente o improbable. La gravedad

---

20. Entre los escollos a salvar en la valoración de los riesgos están: El sobreoptimismo, la subjetividad, el alarmismo, la no discriminación, el prejuicio, la inexactitud, la deficiente enumeración. OPNAVIST 3500.39C. Department of Navy.

son las consecuencias esperadas de un evento, en términos de lesión, daño a la propiedad, etcétera. Se etiqueta como catastrófico, crítico, moderado o insignificante.

Dentro del proceso del planeamiento y de la conducción de dispositivos policiales se valoran los riesgos (las condiciones y los eventos que podrían resultar), y se asignan niveles de riesgos asociados durante el análisis de la misión, desarrollo y análisis de las líneas operativas, en la elaboración de las órdenes, difusión y pasos de transición del proceso policial en la toma de decisiones (PDMP, en sus siglas en inglés). Los responsables deben considerar los aspectos, directa o indirectamente, relacionados con la misión que podrían traducirse en riesgo durante las operaciones.

El resultado de esta valoración es una estimación inicial del nivel de riesgo para cada peligro identificado, expresado como: Extremadamente alto, alto, medio y bajo.

Mediante el uso de una matriz de valoración de riesgo determinamos su nivel. La determinación se realiza en tres subfases: Estimación de la probabilidad, de la gravedad y de la determinación del nivel de riesgo para la probabilidad y gravedad estimada.

La probabilidad es el resultado de una estimación, basada en la información conocida sobre la amenaza y sobre los eventos relacionados con las amenazas experimentadas por otros en situaciones similares. Para esta estimación se tienen en cuenta todos los factores relevantes, incluyendo la misión, escenario de la intervención y frecuencia de hechos similares. Son cinco los niveles de probabilidad:

- **Frecuente** (A): Si se sabe que un hecho dañino ocurre continua, regular o inevitablemente una vez que se produce la exposición. Esta última es la frecuencia y duración en que el personal o el equipo está sujeto a uno o a más peligros.
- **Probable** (B): Si se espera que el hecho dañino ocurra varias o numerosas veces de forma probable.
- **Ocasional** (C): Si se espera que el hecho dañino ocurra esporádica o intermitentemente debido a la exposición.
- **Poco frecuente** (D): En este caso, la probabilidad de que ocurra, derivada de su exposición, es esporádica. El evento podría ocurrir como algo remotamente posible en algún momento. Habitualmente, varias cosas deberían ir mal, a la vez, para que el hecho dañino ocurra.
- **Improbable** (E): El hecho es posible, pero improbable. Se asume que el hecho no ocurrirá, aunque este hecho no es imposible.

El nivel de impacto es una predicción de los efectos de un evento dañino sobre el poder de intervención, la capacidad de la misión o su grado de preparación. Este nivel no considera

la probabilidad, la severidad es una estimación de la pérdida que resultaría si se produjese el hecho. El gestor del riesgo estima el nivel de impacto anticipado en cada hecho, en función del conocimiento de los resultados de hechos similares en el pasado. Para este propósito de la gestión del riesgo, la severidad es valorada de acuerdo con uno de los siguientes cuatro niveles:

- **Catastrófica** (I). Cuando las consecuencias de un evento, si ocurre, se espera que sean la muerte, una pérdida o daño inaceptable, fracaso de la misión o pérdida de la operatividad de una unidad.
- **Crítica** (II). En este caso, las consecuencias se traducen en lesiones, enfermedades, pérdidas o daños grave; degradaciones significativas de la operatividad de la unidad o una degradación significativa de la capacidad de la misión.
- **Moderada** (III). Aquí se produce una lesión, una enfermedad, la pérdida o daños menores, degradación de la operatividad de la unidad o degradación de la capacidad de la misión.
- **Insignificante** (IV). En este último caso, la lesión, la pérdida o el daño es mínimo, tiene poco o ningún impacto sobre la operatividad de la unidad o sobre la capacidad de la misión.

Una vez identificadas y analizadas las amenazas, hay que determinar el nivel del riesgo derivado de cada una de ellas. Mediante el uso de una matriz estándar, de valoración del riesgo, se asigna el nivel de extremadamente alto, alto, medio o bajo.

Para esta asignación combinamos los niveles de probabilidad y severidad de cada peligro. El nivel del riesgo no es una medición absoluta del peligro relativo de una misión, actividad o evento dado. Además, las consideraciones para determinar el nivel inicial del riesgo incluyen efectos que se escapan a la situación inmediata. La valoración de un nivel de riesgo en la fase dos es una valoración inicial, los gestores revisarán el nivel de riesgo cuando completen la fase tres:

- **Extremadamente alto.** Referido a la esperada pérdida de capacidad de cumplir la misión si se da la exposición durante el operativo.
- **Alto.** Hace referencia a una degradación significante de las capacidades de la misión, en términos de estándar necesario, falta de capacidad para cumplir todas las partes de la misión o incapacidad de completar la misión si se da la exposición durante el operativo.
- **Medio.** Referido a la expectación de una degradación de las capacidades de la misión, en términos de un escenario estándar y de una capacidad reducida de la misión si la exposición ocurre durante el operativo.

- **Bajo.** Se da cuando las pérdidas esperadas tendrían poco o ningún impacto en el cumplimiento de la misión.

**Desarrollar controles y toma de decisiones.** Se trata de desarrollar y considerar opciones de control del riesgo. En esta fase se consideran los efectos mitigadores de los controles propuestos. Se vuelve a evaluar el nivel inicial del riesgo y se determina el nivel residual del riesgo (aquel que se da después de la implantación de los controles). Este es un proceso continuo de determinación de los controles más efectivos. El responsable de cada escalón determina la tolerancia al riesgo para cada situación. Toma las decisiones referentes al riesgo (de aceptarlo o no), basadas en el nivel residual de riesgo. Siempre se debe determinar qué beneficios de la acción superan el coste potencial.

Después de valorar cada amenaza se desarrollan uno o más controles<sup>21</sup> que o bien eliminan la amenaza o reduzcan el riesgo (la probabilidad y la severidad de una pérdida) de ocurrir un hecho lesivo. Al desarrollar los controles hay que considerar la razón de la amenaza, no solo de forma aislada.

Los controles pueden presentar muchas formas, pero, normalmente, se encuadran en una de las siguientes tres categorías:

- **Controles educacionales.** Están basados en el conocimiento y habilidades de las unidades, organizaciones o individuos. Incluyen la conciencia del peligro y el control
- **Controles físicos.** Toman la forma de barreras y guardias, o signos para avisar a los individuos, unidades u organizaciones que el peligro existe.
- **Controles de eliminación de peligros.** Incluyen acciones positivas, para evitar la exposición a través de una reducción sustancial o la total eliminación del peligro.

Después de que los gestores del riesgo identifiquen los controles efectivos, vuelven a la matriz de valoración del riesgo, para determinar el nivel de riesgo residual de cada amenaza y el riesgo residual general para la operación. Deberían continuar analizando las amenazas y proponiendo opciones para reducirlas o eliminarlas, hasta que hayan identificado los controles más efectivos.

El nivel apropiado de mando debe aprobar la misión, tomando una decisión final del riesgo basada en su nivel residual, colocando las amenazas con riesgo más alto las primeras.

Esto permite a los responsables de la toma de decisiones, en el nivel apropiado de mando, identificar fácilmente las amenazas con un peligro más alto. Estos responsables deberían tener en cuenta que el nivel residual del peligro es válido sólo si se implantan los controles.

---

21. Se debe tener en cuenta que hay que aplicar los controles a aquellas actividades que realmente son una amenaza.

Los gestores del riesgo, mientras continúan identificando opciones de control, continúan valorando las amenazas. Pueden encontrar que algunos de los controles propuestos no reducen, significativamente, el nivel de riesgo de una amenaza dada. Sin embargo, deberían implantar controles que aporten, incluso ligeros beneficios, si estos beneficios superan los costes.

El nivel de riesgo residual global de una misión resulta de la combinación del nivel de riesgo residual de todas las amenazas identificadas. El nivel residual de cada amenaza puede diferir. El nivel de riesgo residual global, para la misión, será igual o más alto que el nivel residual más alto de cada amenaza. El responsable debe considerar el número y el tipo de amenazas presentes.

En algunos casos, por ejemplo, un mando policial puede determinar que el nivel de riesgo residual global es más alto que el de cualquier amenaza. La valoración podría estar basada sobre un número de amenazas con un riesgo más bajo si, en combinación, presenta un riesgo más alto.

Por ejemplo, los responsables pueden determinar que la valoración del riesgo de una misión debería tener un nivel medio de riesgo, incluso cuando todas las amenazas tienen un nivel residual bajo. Basado en la complejidad de los controles requeridos y en el efecto potencial sinérgico de todas las amenazas, un comandante puede determinar que el nivel de riesgo de una misión es alto cuando el nivel residual de los peligros individuales oscila de bajo a medio.

El propósito de la gestión del riesgo es suministrar una base para que los individuos tomen decisiones de riesgo sensatas, basados en una información suficiente. Para tomar estas decisiones deben conocer la tolerancia del riesgo establecida y la ganancia potencial. El nivel apropiado de mando, o liderazgo, debe tomar decisiones sobre el riesgo de las amenazas y los controles específicos congruentes con los parámetros de tolerancia del riesgo. Los encargados de tomar decisiones deben equilibrar el riesgo contra las ganancias esperadas.

**Implantar controles:** Los mandos policiales establecen cómo serán implantados los controles y quién los gestionará. Deben garantizar que los controles seleccionados se difunden, se integran en el adiestramiento, que los subordinados los entienden e implantan por completo, y lo hacen de acuerdo con lo especificado.<sup>22</sup>

**Supervisar y evaluar:** En esta fase se supervisa que los controles que se implantan se usan de acuerdo con el estándar y se validan en el caso de que faciliten el logro de la situación final deseada. Además, se identifican sus debilidades y se realizan cambios o ajustes basados

---

22. «La clave para lograr nuestros objetivos de protección es inculcar en nuestros cuerpos la idea que los marines, de todos los rangos, deben mantener una constante vigilancia contra acciones, prácticas o situaciones arriesgadas. Deben estar predispostos a manifestar sus preocupaciones. Apoyar esta nueva actitud es un acuerdo para hacer, de la responsabilidad, la piedra angular de nuestros esfuerzos para revolucionar nuestra aproximación a la protección. La responsabilidad de la protección pertenece a todo marine». General James L. Jones, Commandant, U.S. Marine Corps.

en su funcionamiento o en situaciones, condiciones o eventos cambiantes. Estas tareas no se limitan a los controles, al igual que otras de la gestión del riesgo, deben realizarse en todas las fases de una operación o actividad. Se trata de una tarea continua.

**Supervisar.** Básicamente se traduce en un aseguramiento de que los distintos actores implicados entienden sus responsabilidades, cómo, cuándo y dónde implantar los controles. El entendimiento situacional es un componente crítico de la gestión del riesgo a la hora de identificar amenazas y, mediante la supervisión, se mantiene este entendimiento.

Este entendimiento es igualmente importante en la supervisión, ya que permite anticipar, identificar y valorar cualquier nueva amenaza y desarrollar o modificar controles, siempre que sea necesario. Y hay que asegurarse de que no se produzcan situaciones de autosuficiencia, de desviación de los estándares o la violación de procedimientos y controles que pongan en peligro el resultado esperado.<sup>23</sup>

**Evaluuar.** Los responsables de la gestión del riesgo realizan evaluaciones durante todas las fases y actividades de las operaciones, incluyendo informes tras la acción y otras valoraciones al final de una operación.

La evaluación favorece diferentes logros que incluyen los siguientes, pero que no se limitan a ellos:

- Determinar si los niveles del riesgo cambian durante las operaciones.
- Adaptarse a los cambios en la situación.
- Monitorizar la efectividad de los controles.
- Hacer correcciones a la implantación de los controles.
- Mejorar la aplicación de los principios de gestión del riesgo en operaciones actuales y futuras.

Una evaluación por sí misma no es suficiente. Las organizaciones deben establecer un sistema de *feedback* que garantice que los controles son, fueron o continuarán siendo efectivos. Cualquier amenaza identificada durante las operaciones es analizada y se toman las acciones apropiadas de corrección. Las organizaciones deberían recoger datos sobre los esfuerzos de gestión del riesgo. Los responsables de gestión del riesgo pueden compartir *feedback* en forma de *briefings*, enseñanzas, informes, o comparativas. Sin el *feedback* los mandos policiales no pueden saber si las previsiones eran las adecuadas, contenían errores mínimos o eran completamente incorrectas.

---

23. Se necesita un alto grado de disciplina para evitar la autosuficiencia derivada del desinterés y el exceso de confianza cuando se realizan tareas repetitivas durante un período prolongado de tiempo.

Por último, y con el fin de mantener continuidad con las tareas y requerimientos de la misión, las organizaciones deberían hacer un seguimiento estandarizado de la gestión del riesgo.

## **4. CAPÍTULO TERCERO. CONSIDERACIONES DE PLANEAMIENTO EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES OPERATIVAS POLICIALES**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

A continuación se hará un recorrido por lo que son las fases, comúnmente aceptadas por la doctrina, del planeamiento y conducción de operativos policiales. Por problemas de espacio, nos detendremos sólo en aquellas en las que la gestión del riesgo tiene una especial incidencia.

La gestión efectiva del riesgo, durante el operativo, depende de la total integración en el análisis de la misión, desarrollo y análisis de las líneas operativas, en la elaboración de las órdenes, difusión y pasos de transición del proceso policial en la toma de decisiones, y en el conjunto del proceso de operaciones. La gestión del riesgo no es un proceso aislado. La toma de decisiones, en el ámbito policial, es una metodología reiterativa de planeamiento que nos permite comprender la situación y la misión, desarrollar una línea de acción y producir un plan de operación u orden.

La aplicación de cada uno de los cinco pasos de la gestión del riesgo, en el planeamiento operativo, debería ser continua y constante, aunque cada uno tiende a requerir un mayor énfasis, en momentos diferentes, del análisis de la misión, del desarrollo y el análisis de las líneas operativas, en la elaboración de las órdenes, la difusión y los pasos de transición del proceso policial en la toma de decisiones.

Mientras la doctrina del planeamiento sitúa el comienzo de la formal de la gestión del riesgo en el análisis de la misión, los responsables pueden empezar a identificar amenazas justo al recibir la misión. La gestión del riesgo es un proceso adaptable e integrado, y sus fases son dinámicas y cíclicas.

Los responsables, normalmente, van identificando las amenazas en cada paso secuencial del análisis de la misión, del desarrollo y el análisis de las líneas operativas, en la elaboración de las órdenes, la difusión y los pasos de transición del proceso policial en la toma de decisiones, es decir, determinan las amenazas existentes y potenciales a la recepción de la misión, análisis y desarrollo, y análisis de las líneas operativas, proceden a su valoración y desarrollan los controles.

Durante la elaboración de las órdenes, los responsables deberían describir claramente las amenazas más importantes, plasmar los resultados de su valoración y enumerar los controles, con el fin de que estén documentados y el personal pueda entenderlas con precisión. La

efectividad de estos controles está sometida a una valoración continua, paralela a la de los eventos o situaciones que cambian o surgen de manera inesperada. El objetivo no es otro que permanecer dentro de los límites del riesgo tolerado.

## 4.2. TÉCNICAS DE GESTIÓN DEL RIESGO EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES OPERATIVAS POLICIALES

### 4.2.1. RECEPCIÓN DE LA MISIÓN<sup>24</sup>

El análisis de la misión, del desarrollo y el análisis de las líneas operativas, en la elaboración de las órdenes, la difusión y los pasos de transición del proceso policial en la toma de decisiones comienza con la recepción de una misión. Los responsables deben de considerar los siguientes elementos relativos a la gestión del riesgo: El riesgo tolerado, las variables de la misión o variables operacionales, los controles de los centros operativos superiores y la coordinación de los controles con las unidades próximas.

Cada mando policial debe asegurarse un completo entendimiento de la misión, incluyendo la intención de aquel y la tolerancia del riesgo. Al recibir la misión, la analizará y asignará cometidos a sus subordinados. Los riesgos combinados identificados para estos cometidos y tareas adicionales pueden modificar el riesgo global residual de la misión, posiblemente a un nivel más alto que el riesgo tolerado.

### 4.2.2. ANÁLISIS DE LA MISIÓN

Es necesario integrar la gestión del riesgo en las fases y productos del análisis de la misión. Al desarrollar el conocimiento situacional, la aplicación de la gestión del riesgo es crucial. Por ello es fundamental considerar la gestión del riesgo dentro del análisis del entorno operacional.

Se deben tener en cuenta varios factores antes de empezar a elaborar unas valoraciones de riesgo:<sup>25</sup>

- Cronología operativa.
- Misión de las unidades próximas.

24. Tras la emisión de una orden de aviso se pueden ir seleccionando los controles que requieren una preparación dilatada en el tiempo. El tiempo de planeamiento ganado puede ser usado para identificar amenazas, desarrollar controles e idear las formas más eficientes de implementación de estos controles.

25. CANDIL MUÑOZ, Antonio J.: «Las labores diarias de patrulla, de apoyo al mantenimiento del orden, de inspección y establecimiento de controles en carreteras o puntos sensibles, no eran tareas para las que estaban diseñados los medios con que estaba dotado el Ejército español, y menos los BMR, y en cierto modo, otro tanto le ha sucedido tanto al Ejército norteamericano, en Irak, como al Ejército israelí al intervenir en los territorios palestinos, aunque a una escala mucho mayor, naturalmente, que en el caso español. Y, no obstante, las fuerzas españolas se han visto obligadas a desarrollar estas tareas, casi más propias de fuerzas de orden público o de policía -por otra parte inexistentes y ciertamente no disponibles en ningún caso-, que de fuerzas militares». GEES, 26 de octubre de 2007.

- Los controles identificados en las instrucciones de coordinación de la orden, y que no están todavía estandarizados, deberían ser especialmente chequeados para detectar y prevenir situaciones de riesgo añadido.
- Cada estimación en marcha debería contener una guía y valoración del riesgo que trate las amenazas y controles descritos en la orden, y todos aquellos otros que surjan durante el desarrollo de la estimación.

**Desarrollar la inteligencia inicial para la preparación del entorno de la operación u operaciones.** Este es un proceso sistemático de analizar y visualizar las porciones de las variables de la misión en un área y una misión específicas. Mediante la aplicación de esta acción, los responsables obtienen la información necesaria para, selectivamente, aplicar y maximizar la efectividad operativa en los puntos críticos en tiempo y espacio. El cuadro de mando, al completo, participa en el desarrollo y en el entendimiento de los factores que pueden afectar a la misión. Los esfuerzos por recoger datos del servicio de inteligencia ayudan a identificar opciones de las propias fuerzas y de terceros.

Esta tarea incluye la identificación y la recomendación de controles para las amenazas comunes, los debidos a un deficiente servicio de inteligencia y los provenientes de la recogida de datos de servicios de inteligencia de terceros.

Al definir el entorno de la operación, los responsables de los servicios de inteligencia valoran áreas de interés y las carencias de los servicios de inteligencia, al tiempo que determinan el riesgo de dicho entorno. De igual forma deben anticipar cambios probables en él y prever el riesgo acompañado. Además, el órgano de los servicios de inteligencia describe los efectos del entorno en el operativo y los riesgos asociados con estos. En cuanto a la evaluación de la amenaza, va referida al potencial, de las acciones de terceros, de crear riesgos y a las amenazas que limitan o impiden nuestras acciones. Por último, habrá que hacer una valoración del riesgo, para determinar el riesgo asociado a cada línea de actuación de terceros.

**Determinar tareas específicas, implícitas y esenciales.** Una tarea es una actividad claramente definida y medible realizada por los individuos, unidades u organizaciones. Los responsables aplican la gestión del riesgo a la revisión de las tareas especificadas o implícitas, para comprender: Cómo las tareas especificadas son tratadas y priorizadas para que los controles sean implantados para todas las amenazas operativas identificadas; cómo las tareas implícitas son sincronizadas para apoyar las tareas específicas y evitar crear amenazas adicionales y cómo preparar y coordinar valoraciones de riesgo para apoyar las tareas identificadas.

**Revisión de valoraciones existentes e identificación de escasez de recursos.** Hay que realizar un análisis, en profundidad, para determinar si las tareas actuales de la organización y los recursos son suficientes para apoyar el cumplimiento de la misión, dentro del riesgo tolerado. En caso negativo, hay que disminuir el riesgo residual mediante los controles.

Las limitaciones o restricciones del mando también deben ser tenidas en cuenta en nuestra valoración del riesgo. La orden del mando (en este caso estratégico) debe tratar las amenazas de la misión en general y suministrar los controles específicos.

**Identificar hechos críticos y desarrollar supuestos de planeamiento.** En cuanto a los supuestos de planeamiento, hay que realizar una valoración del riesgo que determine la probabilidad que un supuesto de planeamiento pueda derivar en una nueva amenaza que afecte al nivel de riesgo.

**Desarrollar los requerimientos críticos de información del mando policial y los elementos esenciales de información de las fuerzas propias.** En el análisis de la misión, el cuadro de mando identifica la falta de información requerida para un posterior planeamiento y la toma de decisiones durante la preparación y ejecución. Los requerimientos críticos de información del mando policial (CCIR, por sus siglas en inglés) incluyen información sobre las unidades de apoyo y de priorización de los servicios de inteligencia. Un elemento esencial de información sobre las fuerzas propias (EEFI, por sus siglas en inglés) es aquel que, si se compromete, pondría en peligro el cumplimiento de la misión, es decir, que, si terceros la obtienen, incrementaría el riesgo del operativo.

**Plan inicial de recogida de información.** Junto al plan de recogida de información se puede preparar un documento de apoyo con la valoración del riesgo. La información desarrollada sobre la valoración del riesgo, junto con el plan citado, será utilizada mientras llevemos a cabo labores de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y seguridad. Las deficiencias en el plan de recogida de información producen un incremento del riesgo. Por ello se necesitan controles para mitigar o eliminar dichos riesgos. Los controles pueden ser aplicados a las valoraciones de vigilancia y reconocimiento, a déficits en las tareas de la organización, etcétera.

**Desarrollo inicial de temas y mensajes.** Los mandos policiales y sus unidades coordinan lo que dicen y hacen, y esto se plasma a través de los temas y mensajes. Un tema, en este caso, es una idea o imagen unitaria o dominante que expresa el propósito de la acción policial. Los temas se ligan a objetivos, a líneas de esfuerzo y a las condiciones de la situación final. Todos ellos incorporan una comparación entre el riesgo y la recompensa. La coordinación de temas y mensajes puede reducir el riesgo y aumentar las ventajas.

**Briefing de análisis de la misión.** Durante el *briefing* de análisis de la misión, cada componente del grupo de planeamiento aporta información relevante en cuanto a la valoración del riesgo, identificando las amenazas, proponiendo controles y analizando cómo dichos controles afectarán al cumplimiento de la misión. En algunos casos, la información inicial de la valoración del riesgo puede ser general. Sin embargo, durante el desarrollo y el análisis de la línea operativa, se puede ampliar y refinar la información. Durante este análisis, el foco está en dar al mando policial información relevante que incluya las amenazas que puedan poner en peligro la misión. Este *briefing* ayuda a otras secciones en coordinar esfuerzos para mitigar las amenazas identificadas y desarrollar los controles efectivos.

Uno de los parámetros que debemos tener en mente, a la hora de tomar decisiones sobre el riesgo, es el propósito inicial del mando policial, entendido este como aquella parte de una orden que incluye el propósito de la misión, las tareas clave y las condiciones que definen el estado final deseado. Enlaza la misión, el concepto de operaciones y las tareas de las unidades subordinadas.

Es obligatorio que el mando policial enuncie claramente y defina una guía del riesgo (dentro de la guía del planeamiento inicial). Se garantiza, así, un entendimiento completo y se evita la deficiente comunicación. Esta guía puede incluir la tolerancia al riesgo, así como otra guía directamente relacionada con la gestión del riesgo.

Durante el resto del análisis de la misión, el desarrollo y el análisis de las líneas operativas, en la elaboración de las órdenes, difusión y pasos de transición del proceso policial en la toma de decisiones, el mando policial dirigirá una revisión periódica de todos los hechos y supuestos. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo, los responsables deberán permanecer en alerta ante cualquier cambio en las variables de la misión que pudieran incrementar o disminuir el nivel de riesgo de una operación. Hay que buscar situaciones que sean fuente de amenazas o de cambio de la efectividad de los controles existentes.

#### 4.2.3. DESARROLLO DE LA LÍNEA OPERATIVA

**Criterios de evaluación.** Durante el análisis de la misión, los responsables de la gestión del riesgo se centran en identificar y valorar las amenazas (pasos primero y segundo de la gestión del riesgo). En el desarrollo de la línea operativa continúan identificando y valorando amenazas, pero también empiezan a desarrollar controles y a tomar decisiones sobre el riesgo.

A continuación veremos los criterios de evaluación de las líneas operativas, centrándonos en su relación con el riesgo.

- **Viabilidad.** Cuando puede ser completada dentro de los parámetros del tiempo, espacio y otros recursos disponibles para la operación.
- **Aceptabilidad.** En el contexto de la gestión del riesgo, la aceptabilidad se refiere a la tolerancia al riesgo (vista anteriormente su determinación). En este sentido, para considerar una línea operativa aceptable, el nivel residual de riesgo debería ser igual o menor que el riesgo tolerado.
- **Idoneidad.** Las líneas operativas deben ser apropiadas y aptas para la tarea o misión. Incluso si el nivel de riesgo de una de ellas, en particular, con sus controles apropiados, se considera aceptable, puede no ser adecuada.<sup>26</sup>

---

26. Por ejemplo, que un determinado control requiera tiempo o recursos adicionales o que probablemente tenga un impacto negativo en futuras operaciones, lo convierte en no apropiado.

- **Distinguible.** Cada línea debería diferenciarse significativamente de otras. Cada parámetro de ella afecta al cumplimiento de la misión y a los riesgos residuales. Por ello, los planificadores deben considerar, cada uno de forma independiente, en términos de nivel de riesgo o beneficios potenciales.
- **Completa.** Cada línea operativa debe ser una descripción independiente de las tareas necesarias para el éxito en la operación en curso y siguientes. Aunque hacer referencia a valoraciones de riesgo previas puede ser, en ocasiones, apropiado, los planificadores deberían analizar cada situación. No deberían utilizar valoraciones previas de forma descuidada. Incluso cuando las situaciones son similares, las valoraciones previas, probablemente, necesitarán algún tipo de modificación.

**Procesos subordinados del desarrollo de la línea operativa.** El desarrollo de una línea operativa abarca, en términos generales, unos procesos subordinados, con sus implicaciones en la gestión del riesgo.

Al valorar la capacidad de intervención relativa y de su comparación con la de terceros, se pueden deducir vulnerabilidades particulares susceptibles de ser explotadas por estos que, consecuentemente, necesitarán de protección.

Estas debilidades son equivalentes a las amenazas y se hace necesaria la aplicación de la gestión del riesgo a ellas. Habrá que determinar el mantenimiento y las medidas de control necesarias para crear y mantener el impulso para la operación decisiva y las conformadoras, por lo que habrá que coordinarlas para garantizar un uso óptimo de los recursos para la mitigación del riesgo.

En el despliegue del personal necesario se pueden identificar riesgos derivados de la diferencia entre el necesario y el disponible, lo que nos puede llevar a requerir recursos adicionales, ejecutar las tareas requeridas por la línea operativa en una forma secuencial o transferir el riesgo a un área con una probabilidad reducida de exposición. En este desarrollo incluiremos los controles de riesgo más importantes.

Esto eliminará la necesidad de implantar, posteriormente y en los niveles subordinados de mando, controles más pequeños y menos efectivos.

En la redacción final de la línea operativa, la gestión del riesgo debería centrarse en el riesgo general y podría incluirse un párrafo, sobre este, al final de cada línea.

Esta valoración general del riesgo permite al mando policial precisar aquellas áreas que necesitan de una consideración adicional y de acciones ulteriores.

Es evidente que el análisis continuo nos puede llevar a seleccionar nuevas líneas operativas o modificar las existentes, y una de las razones, para ello, puede ser ajustarla a un tratamiento

de riesgo mejor. Las condiciones pueden haber cambiado, por lo que los responsables, continuamente, deberán gestionar el riesgo.

## 5. CAPÍTULO CUARTO. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Acuciados por unas sociedades (sobre todo las occidentales) cada vez más reacias a aceptar que se produzcan víctimas y daños colaterales, los gobiernos, y con ellos las fuerzas y cuerpos de seguridad, han tenido que adoptar y potenciar una perspectiva para encarar los conflictos que permitan el menor número de víctimas y daños posibles. Buque insignia de estas acciones es la asunción del modelo de gestión de riesgos de la empresa privada.

Sin embargo, la gestión del riesgo no es la panacea para los problemas que afectan a los operativos policiales. Es necesario un giro radical en la cultura del planteamiento y conducción de los operativos antes que la gestión del riesgo pueda revolucionar todo lo concerniente al nivel estratégico y operacional de los operativos policiales. Abundando en otras consideraciones, existe el peligro real de que terceros puedan explotar sesgos sistemáticos en las decisiones basadas en las técnicas de gestión del riesgo. En el nivel operativo, no está claro que los mandos policiales implicados puedan recopilar adecuadamente y comunicar, a continuación, los productos resultantes de los análisis de las amenazas en el entorno operativo.<sup>27</sup>

Se debe tener en cuenta que, a diferencia de la empresa privada, en el ámbito policial hay que emprender acciones que entrañan un cierto riesgo, a las que obligan principios superiores, en detrimento del mero beneficio económico, como son la paz, la seguridad, la defensa, etcétera.

La gestión del riesgo operacional suministra unos medios sistemáticos y lógicos de controlar el mismo. No es un proceso complejo, pero necesita que los afectados lo secunden e implementen los principios básicos de forma continuada. La gestión del riesgo ofrece, a los particulares y a las organizaciones, una herramienta poderosa para incrementar la eficiencia y reducir las amenazas. Es un proceso accesible y utilizable por todos los afectados y en cualquier escenario imaginable.

Para finalizar, y sin ánimo de ser exhaustivos, en el ámbito de la gestión del riesgo en el planteamiento y conducción de operativos, cabe hacer las siguientes propuestas:

- Elaboración de un documento doctrinal que sirva como referencia para definir los principios, procesos y prácticas operativas para una efectiva gestión del riesgo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su personal. La aplicación de esta

---

27. JOHNSON, Chris W.: «The Paradoxes of Military Risk Assessment: Will the Enterprise Risk Assessment Model, Composite Risk Management and Associated Techniques Provide the Predicted Benefits?». Glasgow Accident Analysis Group, Department of Computing Science, University of Glasgow, Scotland, UK.

doctrina, con la suficiente consistencia, promoverá la comprensión de prácticas adecuadas en la gestión del riesgo, como paso necesario a la realización de una aproximación cohesionada al planteamiento y conducción de operativos en la organización, en su totalidad.

- Con el fin de promover y cohesionar la protección, seguridad y resiliencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y sus miembros, o lo que es lo mismo, fortalecer la efectividad de los operativos a todos los niveles, mediante la preservación de bienes y la salvaguarda de la salud y el bienestar en general, los responsables de la gestión del riesgo deberán identificar, comprender y desarrollar estrategias para controlar los mismos (mitigarlos o eliminarlos). Para ello, los responsables del planteamiento y conducción deben estar motivados para aplicar la gestión del riesgo y, en general, el establecimiento y mantenimiento de una cultura de gestión del riesgo en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, requerirá una atención y compromiso continuo de los mandos y subordinados. Y hay que ser conscientes de que el desarrollo de las capacidades de gestión del riesgo requiere tiempo, recursos y entrenamiento.

Hay que integrar la gestión del riesgo en los procesos de planteamiento y en la propia misión, garantizando que las decisiones se toman con base en las valoraciones del riesgo de la operación y de la actividad. Ello nos ayudará a identificar las oportunidades de incrementar la eficacia de nuestras acciones en todos los entornos y a asegurar el éxito con el mínimo coste en recursos.

Para finalizar, expondremos una serie de puntos en los que se debe basar esta doctrina para, específicamente, facilitar la toma de decisiones en el plano estratégico y operacional. Aunque las técnicas de valoración de riesgos puedan identificar correctamente las opciones disponibles, de nada sirven si no se obtiene el apoyo político necesario para garantizar su implantación, dado lo cambiante de las demandas operacionales y de los escasos recursos.

Debemos analizar las técnicas civiles de valoración del riesgo con más detalle y no hacer una aplicación simplificada de estas, toda vez que los responsables de la toma de decisiones se enfrentan a operaciones altamente complejas y dinámicas.

Hay que proceder a una revisión continua de las nuevas tecnologías perturbadoras y tendencias futuras que hagan inútil la valoración de los riesgos en función de experiencias pasadas.<sup>28</sup>

Debe haber unos requerimientos comunes para la gestión del riesgo en los distintos niveles de los servicios operativos. Ello redundará en una reducción de los costes de entrenamiento y en la facilidad para intercambiar valoraciones de riesgo entre los diferentes niveles de la cadena de mando.

---

28. Así tenemos la rápida introducción de vehículos aéreos no tripulados, o los ciberataques.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

DEPARTMENT OF THE NAVY, OFFICE OF THE CHIEF OF NAVAL OPERATIONS. OPNAVINST 3500.39C. EE. UU., julio, 2010.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. PDC-01: «Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas» Mayo, 2009.

EUROPEAN FEDERATION FOR WELDING, JOINING AND CUTTING: «Fundamentals of Risk Management». Unión Europea.

GUÍA ISO/CEI 73: «Gestión de riesgos - Terminología - Líneas directrices para el uso de normas».

HENNIES, C. A. y DIERBERGER, P. A.: «Risk Management: A Key Battlefield Edge». Military Review, mayo de 1992, página 34.

INTERNATIONAL STANDARD ISO 3100: «Risk Management-Principles and guidelines». ISO, 2009.

JOHNSON, C. W.: «The Paradoxes of Military Assesment: Will the Enterprise Risk Assesment Model, Composite Risk Management and Associated Techniques Provide the Predical Benefits?». Glasgow Accident Analysis Group, Department of Computing Science, University of Glasgow, Scotland, UK.

JOINT CHIEFS OS STAFF, Joint: «Doctrine for Joint Operations» Washington, DC: GPO, 1995, III-28.

JOINT CHIEFS OS STAFF, Joint: «Doctrine Capstone and Keystone Primer». Washington, DC, GPO, 1995, 3.

KRIGEL, S.: «ORM Can Work for You». The Mobility Forum, noviembre de 1996, 17.

RYLES, S.: «Gestión del riesgo militar en la guerra contra el terror. ¿Posibilidades de mejorar?». Madrid, abril de 2012.

# REFERENCIAS

Para realizar consultas sobre las **Referencias** aparecidas en esta publicación, y otras muchas que se recogen en las bases de datos del **Área de Publicaciones de la Dirección General de la Policía**, se puede acudir a:

Teléfono: 91 426 44 61

Correo electrónico: [areapublicaciones@policia.es](mailto:areapublicaciones@policia.es)

---

## CIENCIA Y TÉCNICA POLICIAL

**«I Encuentro Internacional sobre Policía Predictiva». Revista Guardia Civil, número 890, 2018, páginas 78 a 79.**

Durante los días 22 y 23 de mayo se celebró el «I Encuentro Internacional sobre Policía Predictiva», organizado por el Ministerio del Interior. Fue inaugurado por el coronel director del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, Juan Hernández, y clausurado por el teniente coronel jefe del Área de Sistema Estadístico y Protección a Víctimas del citado gabinete, Jaime Cereceda. La policía predictiva consiste en el uso de técnicas analíticas para identificar objetivos probables para la intervención policial, con el objetivo de prevenir el delito, resolver delitos cometidos e identificar posibles delincuentes y víctimas, aprovechando la potencia de la tecnología actual y los procesos de análisis de datos.

**DIEZ MARTÍN, Jesús María y FERNÁNDEZ PERNIA, Coral: «Ayer y hoy de la genética forense. El laboratorio de ADN en Policía Científica». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 26 a 31.**

Todos hemos oido hablar del ADN, pero ¿sabemos qué significan sus siglas? ¿Por qué lo vemos cada vez más como la prueba estrella en juicios? ¿Por qué se ha convertido el ADN en un elemento esencial de las ciencias forenses? Genética forense, ADN, pasaporte biológico, perfil genético, todas ellas son expresiones que, hoy en día, a nadie le son ajenas. Sin embargo, no ocurre lo mismo si hablamos del responsable, en el ámbito policial, de su análisis y estudio, así como de la elaboración de informes periciales y su defensa en sede judicial. Así, la Unidad Central de Análisis Científicos se encuentra incardinada en la Comisaría General de Policía Científica, encargada de las funciones de prestación de servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como de la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados.

**ENRILE ALBIR, Juan Luis: «Inteligencia y Policía Nacional. Primera parte». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 22 a 25.**

El vigente «Plan Estratégico Institucional (PEI)» menciona en varias ocasiones la importancia de la función de inteligencia para lograr los objetivos de la corporación y la necesidad de fortalecerla y potenciarla en su aspecto estratégico y operativo. En esta primera entrega se recuerda cómo se ha ido estructurando históricamente la inteligencia en el cuerpo de Policía y se detalla la estructura actual. Posteriormente se tratará la aplicación GATI, antigua pero vigente e importantísima herramienta de trabajo de inteligencia.

**ENRILE ALBIR, Juan Luis: «Inteligencia y Policía Nacional. Segunda parte». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 22 a 25.**

Como se hacía mención en la revista Policía del pasado mes de abril, el vigente «Plan Estratégico Institucional (PEI)» hace hincapié en la necesidad de la potenciación de la inteligencia. Anticipándose a ese deseo de potenciación, se han ido creando nuevas herramientas de análisis, productos propios de inteligencia de la Policía Nacional, como son ICARO y RISKY TOOL, de los que se habla en esta exposición. Previamente se repasan las operaciones especiales de recogida de información en las aplicaciones de inteligencia.

**LLAMAS GUERRA, Antonio Jesús: «El análisis pericial caligráfico de caracteres chinos por los laboratorios de grafística de la Guardia Civil». Cuadernos de la Guardia Civil, Número 56, 2018, páginas 103 a 118.**

El auge experimentado por China en las últimas décadas ha convertido a esta nación en una de las más poderosas e importantes a nivel mundial, no solo en el plano económico,

sino también por la fuerza que representa su número de habitantes y por la influencia que puede ejercer sobre la población mundial. Esa circunstancia, unida a su creciente capacidad adquisitiva, ha permitido, entre otras, aumentar los desplazamientos efectuados fuera de sus fronteras, incluido nuestro país. Si a la situación descrita añadimos la población china que, de forma permanente, reside legalmente en España, podemos tomar en consideración que se trata de un conjunto importante de nativos de esa nacionalidad que pueden verse involucrados en alguna actividad ilícita en nuestro territorio, como potenciales autores o víctimas. Ante esa situación, determinadas disciplinas de las ciencias forenses no pueden permanecer impasibles sin atender adecuadamente hipotéticas o realistas situaciones que podrían darse, no ya en el caso del estudio de un documento de identidad de un ciudadano chino, supuesto que no sería excesivamente complejo, sino por el hecho de tener que analizar un texto o una firma manuscrita estampada con caracteres chinos sobre un contrato, una factura o cualquier otro soporte documental. En tal sentido, el Departamento de Grafística del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil comenzó una andadura en este tipo de estudios hace aproximadamente tres años, en los que ha realizado el estudio de muestras (principalmente firmas), correspondientes a más de un centenar de ciudadanos de esa nacionalidad, constituyéndose, en la actualidad, en el único laboratorio oficial con capacidad para afrontar este tipo de estudios en España.

**RODRÍGUEZ ORDÓÑEZ, Rafael: «Incidentes con tiradores activos. Primeros intervenientes». Revista Ciencia Policial, número 147, 2018, páginas 109 a 140.**

El autor parte de que la estrategia tradicional de respuesta ante agresiones armadas, conocidas como «4 C» por sus iniciales en inglés *contain, control, communicate and call*, *SWAT*, (contener, controlar, comunicar y avisar a las unidades especializadas), se ha visto superada por los acontecimientos, terroristas o no, de los últimos tiempos. En los incidentes con tiradores activos se debe priorizar la neutralización del atacante para evitar el mayor número de muertes en un corto período de tiempo. La forma de actuar del primer intervintiente es fundamental y en este artículo se proporcionan pautas tácticas para hacerlo de la forma más adecuada posible.

## **DELINCUENCIA Y SEGURIDAD**

**BLÁZQUEZ, David: «Piratas del siglo veintiuno. Trascendente operación policial internacional contra el cibercrimen». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 32 a 33.**

En otros tiempos, la práctica de la piratería llevaba a que un grupo de marinos, al margen de la ley y haciendo uso de la fuerza, abordasen en aguas internacionales a otras embarcaciones para robar su carga, secuestrar o esclavizar a sus ocupantes. Hoy, la piratería y los piratas, como todos sabemos, existen. Estos piratas del nuevo milenio ejercen su actividad ilícita, por

ejemplo, en el océano Índico, frente a las costas de Somalia, y en el entorno del golfo de Adén, en el caso del tráfico marítimo internacional, pero también los hay que actúan en otras aguas, las digitales.

**CIQUE MOYA, Alberto: «Reducción de amenazas biológicas». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos Marco, número 6, 2018, 35 páginas.**

Una de las amenazas asociadas a vivir en un mundo globalizado es la posibilidad de diseminación internacional de un agente biológico, zoonótico o no, emergente o reemergente, ya sea de origen natural, accidental o intencionado, ya que los preparativos son comunes, sea cual sea el origen del brote. Por este motivo se plantea, como una necesidad, reducir las amenazas biológicas con la intención de la colaboración internacional, la potenciación de los sistemas de vigilancia y el establecimiento de planes de respuesta y contingencia, para atajarlas. La reducción de las amenazas biológicas se fundamenta en la integración de capacidades, tanto a nivel nacional como internacional. Para lo cual, el establecimiento de protocolos de colaboración, así como su coordinación a través de simulacros y ejercicios, permitirá detectar las debilidades y fomentar las fortalezas, destacándose el papel protagonista de España para reducir las amenazas biológicas.

**FANJUL, María Luisa: «Psicociberdelincuencia. Quién es quién en el delito informático». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 36 a 41.**

La ciberdelincuencia puede ser considerada como cualquier otro tipo conocido de delito, puesto que, aunque su aparición supone el nacimiento de una nueva forma de delinquir, las motivaciones del ciberdelincuente son las mismas que las observadas en otros delincuentes. La concreción del perfil del delincuente informático ha evolucionado a lo largo de los últimos años. En la actualidad, asistimos a un cambio de planteamiento fundamentado en la personalidad de los autores de las infracciones, lo que nos acerca a una clase de sujetos que intensifican sus objetivos, entre los que destacan los fines económicos.

**MAYORDOMO CAVA, Javier: «La Policía Nacional contra la trata de seres humanos». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 26 a 31.**

La trata de seres humanos, cualquiera que sea su motivación (fines de explotación sexual, laboral, extracción de órganos, matrimonios forzados o la comisión de actividades delictivas), constituye una de las formas más flagrantes de vulneración de los derechos fundamentales, en la que aparecen principalmente, como sujetos pasivos, mujeres y niños. Precisamente, es la feminización de la pobreza y la falta de formación y de educación lo que ha puesto en el punto de mira, de esta execrable actividad criminal, a los dos colectivos más vulnerables de nuestras sociedades.

**PANTOJA CUÉLLAR, Fernando José y NÚÑEZ DUEÑAS, James: «Las huellas del conflicto armado colombiano». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 18 a 21.**

El artículo proporciona una visión con aproximación sistémica del conflicto armado colombiano, así como datos relevantes de víctimas en el país y el esfuerzo de la Policía Nacional para el cumplimiento de su misión.

**RODRÍGUEZ, Jorge Miguel, VÁZQUEZ-PIÑEIRO, María Julia y MONTES FEIJOO, Jesús: «Operación Hook. Turismo e intoxicaciones falsas». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 32 a 35.**

El Grupo de Delincuencia Económica y Delitos Tecnológicos, de la Brigada Provincial de Policía Judicial de la Jefatura Superior de Policía en las Islas Baleares, en el marco de la denominada «Operación Hook», esclareció una estafa en masa por falsas intoxicaciones alimentarias, con las que una organización criminal estaba golpeando al sector turístico español.

## **ESTUPEFACIENTES**

**PASTOR GÓMEZ, María Luisa: «Drogas, delincuencia organizada y su financiación». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos Informativos, número 09, 2017, 7 páginas.**

El Informe Mundial sobre las Drogas 2017, elaborado por la Unidad contra el Delito y la Droga de la Organización de Naciones Unidas, UNODC, expresa la preocupación por el incremento y consumo de drogas que se produce en el mundo, así como la amenaza para la salud de la población, los efectos del narcotráfico en la economía mundial y la fuente de ingresos que supone para la financiación de las redes delictivas organizadas y del terrorismo a escala global. El texto concluye afirmando que, puesto que el narcotráfico no es la única fuente de financiación de estos grupos, la reducción en la producción y en el tráfico de la droga no sería suficiente para cortarles los recursos. En cualquier caso, si se quiere hacer frente, eficazmente, a los retos planteados por las drogas, la colaboración entre países y el intercambio de información se hacen muy necesarios, tanto en los planos regional e interregional, como en el internacional.

**SORIA, María Luisa: «Las nuevas drogas psicoactivas: populares y peligrosas». Revista Española de Medicina legal, Volumen 44, número 2, 2018, páginas 64 a 72.**

La popularidad de las nuevas sustancias psicoactivas, *new psychoactive substances* (NPS), se han incrementado, a pesar del posible riesgo asociado a su uso. Ante un perfil sin precedentes,

la puesta en común de datos toxicológicos es vital para entender los daños asociados al consumo, y disponer de revisiones bibliográficas constituye una importante herramienta para mantener un conocimiento actualizado. Esta revisión se ha enfocado hacia los efectos tóxicos y el riesgo para la salud, así como a proporcionar datos toxicológicos forenses sobre casos en que alguna nueva sustancia psicoactiva haya sido identificada y relacionada con la muerte.

## GESTIÓN Y RECURSOS HUMANOS

**GARCÍA MIRAVETE, Alfredo: «La Policía Nacional española ante nuevos retos: una modernización estratégica necesaria». Revista Ciencia Policial, número 147, 2018, páginas 7 a 32.**

El autor parte de la hipótesis de que todas las organizaciones, incluidas las policiales, tienen que adecuarse a los nuevos tiempos y eso conlleva modernizaciones, tanto en la estructura como en el gasto en seguridad. Por ello considera que la Policía Nacional debe de incluir, en su modernización estratégica, las metodologías DAFO y CAF, tomando, como referencia, aspectos tan importantes como el diseño de la carrera profesional, la evaluación del desempeño y la comunicación interna, entre otros factores.

## MEDIOS Y TECNOLOGÍA

**ARENAS GARCÍA, Lorea: «La vigilancia electrónica de penados: potencial controlador y efectos psicosociales de su aplicación». Revista Electrónica de Ciencias Criminológicas, número 3, 2018, 44 páginas.**

La administración penitenciaria española está aplicando la vigilancia electrónica para excarcelar a presos, anticipadamente, desde el año 2000. El artículo 86.4 del Reglamento penitenciario posibilita el cumplimiento de la pena privativa de libertad en el domicilio del sujeto, siempre y cuando haya un dispositivo de localización adherido a su cuerpo. A pesar de haber transcurrido más de una década desde la primera prueba piloto, poco se sabe sobre el potencial controlador de la tecnología y los efectos psicosociales que ocasiona. El presente estudio tiene como objetivo determinar lo anterior a través del análisis de las percepciones de una muestra representativa de 378 sujetos monitorizados. Los resultados del estudio ponen de manifiesto que la alternativa tecnológica es mejor acogida que el control tradicional (el encarcelamiento), aunque su empleo produce ciertos efectos negativos, como es el estigma social experimentado por la visibilidad del dispositivo.

**GONZÁLEZ ÁLVAREZ, José Luis: «Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género (Sistema VioGén)». Cuadernos de la Guardia Civil, número 56, 2018, páginas 83 a 102.**

En este trabajo se comentan los orígenes normativos, elementos y fundamentos operativos del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), una aplicación informática gubernamental, de ámbito nacional, implementada, desde el año 2007, para coordinar las actuaciones de los profesionales públicos españoles implicados en el seguimiento, asistencia y protección de las mujeres maltratadas, y de sus hijos menores de edad. A dicha aplicación, que gestiona ya más de 475 000 casos, acceden diariamente miles de usuarios especialistas de las diferentes instituciones integradas. La parte policial del Sistema VioGén es, por el momento, la más desarrollada y es la «valoración policial del riesgo de que se produzca una nueva violencia», una de las principales funcionalidades del citado sistema, para lo cual se han desarrollado dos formularios automatizados actuariales (VPR y VPER), con los que ya se han realizado casi tres millones de valoraciones. Formularios que, posteriormente, pueden ayudar para la realización de valoraciones forenses, penitenciarias y asistenciales. Aunque actualmente el Sistema VioGén sólo se ocupa de los casos de violencia de género, normativamente podría incorporar datos de violencia doméstica y, técnicamente, se puede extender al seguimiento de otros colectivos vulnerables.

**LOBO, Miguel Ángel: «Los generadores de niebla». Seguritecnia, número 451, 2018, páginas 94 a 95.**

Los sistemas generadores de niebla no son una tecnología novedosa, pero su evolución y perfeccionamiento los hace una alternativa interesante para proteger tanto bienes como personas, dejando sin visibilidad al intruso.

**MARÍN DELGADO, José Alberto: «El uso de drones comerciales como vectores terroristas». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos Marco, número 3, 2018, 35 páginas.**

El objetivo de este trabajo es el análisis de la amenaza que supone el uso de drones comerciales con fines terroristas. La primera parte del documento es una introducción en la que se estudia el panorama histórico de estos sistemas y su clasificación. En segundo lugar se analizan las ventajas, atractivos y desventajas de los drones como vectores terroristas, así como la tipología de ataques con estos sistemas. Finalmente, se realiza un análisis del programa de drones de la organización terrorista Estado Islámico (EI).

**PADILLA, Jesús y TOURIS, Rosa: «Centro Nacional de Desaparecidos. Unidos en la búsqueda». Revista Guardia Civil, número 889, 2018, páginas 8 a 13.**

Cuando una persona desaparece, sus seres queridos se ven envueltos en una angustia vital que, normalmente, se agrava y perpetúa si la desaparición se prolonga de manera indefinida. La desaparición de personas sin causa aparente es un problema que afecta a todas las sociedades de forma constante, en mayor o menor medida. Esta preocupación alcanza, además, a los poderes públicos, en concreto al Ministerio del Interior. En 2010 se creó la Base de Datos de Personas Desaparecidas y Cadáveres sin Identificar (PDyRH), en la que se integra toda la información que incorporan los diferentes cuerpos policiales y que permite el cotejo automático de los datos de los desaparecidos con los de los cadáveres y restos humanos encontrados no identificados. Tras la última modificación de la estructura del Ministerio del Interior, el Centro Nacional de Desaparecidos (CNDÉS) se encuentra integrado por policías y guardias civiles, encuadrados, orgánica y funcionalmente, en el Gabinete de Coordinación y Estudios, órgano, este último, dependiente del secretario de Estado de Seguridad y a cuyo frente se sitúa actualmente un coronel de la Guardia Civil.

## **ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD**

**«La Policía Nacional introduce cambios en los planes Red Azul y Segurpri, para mejorar la colaboración con el sector». Seguritecnia, número 452, 2018, página 100.**

La Unidad Central de Seguridad Privada (UCSP), de la Policía Nacional, ha modificado su plan estratégico Red Azul, que establece las pautas de colaboración con la seguridad privada, para mejorar la relación con el sector y el intercambio de información. La principal intención del cambio es simplificar este plan, sustituyendo los nueve programas de los que constaba hasta ahora por únicamente dos. Red Azul pasa así a contener únicamente los programas Gestión y Opera. En el primero de ellos se enmarcan los procedimientos de tipo administrativo, mientras que el programa Opera, de corte operativo, como indica su nombre, tiene como cometido llevar a cabo una colaboración más directa a través, entre otras, de la Sala del 091 o las unidades territoriales de seguridad privada.

**«Primer Congreso Europeo sobre Igualdad de Género en los Cuerpos Policiales». Compromiso y Participación, Revista Digital de Seguridad y Prevención, Policía Municipal de Madrid, número 1, abril de 2018, páginas 4 a 6.**

El Primer Congreso Europeo sobre Igualdad de Género en los cuerpos policiales, organizado por el Área de Salud, Seguridad y Emergencias, se celebró el día 9 de marzo en el Centro Integral de Formación y Emergencias, y contó con la participación de jefas del Cuerpo Nacional

de Policía y de la Guardia Civil, policías autonómicas y locales; entre ellas, la Policía Municipal de Madrid, anfitriona del encuentro. Se sumaron, a esta primera cita sobre igualdad en la Policía, mandos femeninos de las policías de las capitales de Gran Bretaña, Polonia y Estonia. La alcaldesa de Madrid abrió las sesiones de trabajo, donde se analizaron los motivos de la escasa presencia de mujeres en estos colectivos, en particular en los escalafones superiores, y las acciones para mejorar su ingreso y promoción.

**«La Unidad de Apoyo y Protección a la Mujer, Menor y Mayor: protocolos policiales para los más vulnerables en el ámbito familiar». Compromiso y Participación. Revista Digital de Seguridad y Prevención, Policía Municipal de Madrid, número 2, mayo 2018, páginas 14 a 18.**

El antecedente más remoto de esta unidad hay que situarlo en 1999, cuando fue creada la Sección de Atención a la Violencia Doméstica. El conocimiento de los problemas relacionados con la violencia de género dio paso, al año siguiente, a la configuración de una estructura policial independiente, la Unidad de Atención y Protección a la Familia. La denominación actual es la de Unidad de Apoyo y Protección a la Mujer, Menor y Mayor, que perfila los protocolos de atención específica para la prevención y atención, de los más vulnerables, en el ámbito doméstico.

**BLÁZQUEZ, David: «Unidades adscritas de la Policía Nacional. Comunidad Valenciana». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 4 a 17.**

Nuestra Constitución sustentó la vertebración estatal mediante una estructura territorial, basada en municipios, provincias y comunidades autónomas. A su vez, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, desarrolla los principios generales, competencias y régimen estatutario de las policías de las comunidades autónomas, y el Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, regula la organización de las unidades de la Policía Nacional adscritas a estas. Así, hasta la fecha, se han creado, mediante orden ministerial, en Galicia, Valencia, Andalucía y Aragón. Asturias también contaba con una unidad adscrita, si bien, actualmente, está extinguida, y Madrid cuenta con una Unidad de Cooperación, en función de un convenio firmado entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Madrid, con la peculiaridad de tener un régimen estatutario y una dependencia diferentes de las mencionadas anteriormente. En este reportaje se describe a la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía, adscrita a la Comunidad Valenciana, como ejemplo práctico de esta colaboración institucional.

**CANTOS, Diego L.: «Unidad de reconocimiento de subsuelo. Seguridad bajo nuestros pies». Revista Guardia Civil, número 886, 2018, páginas 58 a 65.**

Bajo nuestros pies, en galerías subterráneas en las que pocos se atreven a entrar, en lugares estrechos, angostos, en zonas en las que los roedores campan a sus anchas, ahí trabajan nuestros compañeros de las unidades de subsuelo. Un lugar profundo en la tierra para guardias civiles de altura, de mucha altura.

**HIDALGO MERILLAS, Juan C., MADERA AMOR, José Ramón y MARTÍN HERNÁNDEZ, Juan C.: «¿Hacia una instrucción táctico-sanitaria policial?». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 34 a 37.**

Los recientes sucesos de víctimas múltiples en tiroteos ocurridos en el mundo y, concretamente en Europa, han tenido un efecto profundo en todos los sectores de la sociedad. Las comunidades sanitarias, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los servicios de rescate, de bomberos y los Servicios de Emergencias Médicas (SEM), han sentido la necesidad de dar respuestas acordes a estos nuevos escenarios críticos.

**MORENO, Daniel: «Comisarías Especiales del Congreso y del Senado. Custodios de la democracia». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 4 a 15.**

El artículo 104.1 de la Constitución Española establece: «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad ciudadana». Desarrollando la norma constitucional, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al referirse a las funciones incide en este precepto y en el artículo 11, en su apartado c), establece: «Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran». De la redacción de estos preceptos y del desarrollo normativo de las funciones y competencias de la Policía Nacional se establecen, entre otras, dos comisarías especiales, la del Congreso de los Diputados, y la Comisaría Especial del Senado.

**Policía Nacional de Paraguay: «Policías del mundo. El modelo policial de Paraguay, Garantes del orden público». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 16 a 21.**

El fortalecimiento de la seguridad ciudadana constituye, actualmente, uno de los objetivos principales del Gobierno de la República del Paraguay, con la finalidad de propiciar las condiciones de convivencia armónica entre todos los habitantes de la nación, lograr un

reconocimiento positivo por los distintos organismos, incentivando las inversiones que garanticen un desarrollo social favorable.

**TEJEDOR, Ángel: «Problemas a los que se enfrenta a diario el guarda rural». Seguritecnia, número 450, 2018, página 92.**

El guarda rural se incluyó entre el personal de seguridad privada en el año 1992. El presidente de la Asociación Nacional de Guardas Rurales (ANAGUAR), comenta en el artículo la problemática de este colectivo, pues la no condición de agente de la autoridad del guarda restringe toda intervención en incidentes, tanto en cuestiones judiciales como cinegéticas.

## OTRAS

**«Policía Aérea del Báltico». Revista Española de Defensa, Año 31, número 350, 2018, páginas 14 a 15.**

Seis Eurofighter del Ala 11 de Morón, desplegados en Lituania, participan en la misión. Se trata de la quinta vez que España participa en la «Operación de Policía Aérea del Báltico».

**BENITO DÍEZ, Gustavo: «Pruebas físicas en el Cuerpo Nacional de Policía». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 44 a 49.**

Continuando la serie de artículos editados sobre las pruebas de evaluación física, dentro de la Policía Nacional, se aborda, en esta ocasión, la tan conocida prueba de dominadas. Con esta se pretende evaluar la fuerza y resistencia de los aspirantes, al ser un requisito imprescindible en puestos de trabajo que, por su peculiaridad, requieren de una alta condición física.

**FERNÁNDEZ GARCÍA-ANDRADE, Rafael y otros: «Conducta delictiva en las personas sin hogar con trastorno mental grave». Revista Española de Medicina Legal, volumen 44, número 2, 2018, páginas 55 a 63.**

Varios estudios estadounidenses han investigado la conducta delictiva en las personas sin hogar con trastorno mental grave, pero, hasta la fecha, ninguno se ha realizado en España. El presente estudio observacional retrospectivo se desarrolla en una muestra de 118 pacientes, seleccionados de un programa de atención psiquiátrica para personas sin hogar con trastorno mental grave. Se analizaron los factores asociados a la conducta delictiva mediante la comparación de dos grupos, con y sin antecedentes penales. Se encontraron diferencias significativas entre ambos grupos para las variables: Sexo, condenas pendientes, duración del sinhogarismo, comorbilidad con politoxicomanía, conciencia de enfermedad y gravedad de los síntomas psicóticos. En la población de personas sin hogar con trastorno mental grave,

con independencia del sexo, la coexistencia de comorbilidad con politoxicomanía y una duración prolongada del sinhogarismo, constituyen el factor de riesgo más importante para la conducta delictiva.

**GIL CERDÁ, Silvia: «Un lenguaje no sexista en la Guardia Civil». Revista Guardia Civil, número 886, 2018, páginas 66 a 69.**

El director general presentó la «Guía para el uso no sexista del lenguaje». En la sesión del Comité para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que tuvo lugar el pasado mes de noviembre, el director general de la Guardia Civil presentó esta guía, que pretende reforzar el papel que tiene el lenguaje para fomentar la igualdad entre hombre y mujer.

**GONZÁLEZ HERRERO, Enrique: «Los criminólogos somos complementarios a otros ámbitos de la seguridad». Seguritecnia, número 453, 2018, páginas 34 a 36.**

En mayo de 2017 se creó, en la Comunidad de Madrid, el Colegio Oficial de Criminólogos, tras largos años de reivindicación por parte del gremio. Entrevista a Ángel García Collantes, su primer decano, quien se ha marcado, como objetivos, dar mayor visibilidad a estos profesionales y poner en valor su función. Su principal reto es la generación de un mayor número de puestos de trabajo, no sólo en el ámbito público, sino también en el privado. Es ahí donde el criminólogo puede adquirir mayor presencia en los departamentos o empresas de seguridad, desempeñando diversas funciones que, como insiste, son complementarias a las que ya llevan a cabo.

**SÁNCHEZ-PARDO LÓPEZ, José Manuel: «Revisando el problema de la dismorfia muscular (vigorexia) en las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado». Revista Ciencia Policial, número 147, 2018, páginas 141 a 158.**

La incidencia de la dismorfia muscular en las sociedades industrializadas se está incrementando y afecta a distintos grupos, además de a los fisicoculturistas, por ello se pretende hacer una revisión sistemática sobre los trabajos publicados desde 2010 hasta 2016, en los que se ha vinculado dicho fenómeno con los integrantes de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se ha revisado la bibliografía existente que se aproxima a este fenómeno y sólo se ha encontrado un trabajo de investigación en el que se profundiza sobre cómo afecta la dismorfia muscular a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los hallazgos de dicho estudio muestran una tasa de prevalencia más alta entre los miembros de las Fuerzas Armadas, en comparación con los datos de la población general. Serán necesarios más estudios en el futuro para poder determinar si el desarrollo

de trastorno dismórfico corporal, o dismorfia muscular, hace que se incremente el riesgo de sufrir conductas autolíticas y para determinar las comorbilidades existentes.

**SOLER FERNÁNDEZ, Rosel: «El ecocidio: ¿crimen internacional?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Opinión, número 128, 2017, 14 páginas.**

Los frecuentes daños masivos al medio ambiente, con destrucción o pérdida de ecosistemas, en un determinado territorio, son cada vez más frecuentes. Dichos daños, en muchas ocasiones, ponen en riesgo la habitabilidad de poblaciones enteras, al dañar sus cultivos o sus aguas. La necesidad de castigar estos daños ha llevado, a la comunidad internacional, a tratar de tipificarlos como delito y así prevenir, prohibir y castigar, incluso más allá de las fronteras nacionales. En este contexto ha surgido el término «ecocidio», entendido como cualquier daño masivo o destrucción medioambiental de un territorio, de tal magnitud que pueda poner en peligro la supervivencia de sus habitantes. En este trabajo se aborda su posible tipificación como crimen internacional.

## **SOCIEDAD**

**«Policía Comunitaria. Prevención y comunicación directa con la policía de su barrio». Compromiso y Participación. Revista Digital de Seguridad y Prevención, Policía Municipal de Madrid, número 1, abril 2018, páginas 13 a 15.**

Madrid ha estrenado la Policía Comunitaria, un modelo policial municipal que propone una participación activa, de los ciudadanos y de las ciudadanas, en la formulación de planes y actuaciones de seguridad de su barrio. Las expectativas sobre este servicio, sus inquietudes y demandas constituyen el motor principal de la planificación de sus actuaciones. Esta participación colaborativa de la comunidad, con la Policía, mejorará la capacidad de respuesta, en el sentido de que irá paralela a las preocupaciones e intereses por mejorar la convivencia. El objetivo es ambicioso, pero compartido: Crear espacios públicos más protegidos y libres de violencia, con mayores grados de cohesión e integración, aumentando la percepción de seguridad y el bienestar social de la ciudadanía. Policía Comunitaria es un nuevo modelo policial municipal que propone la participación activa de los ciudadanos.

**PEREIRA, Roberto; LOINAZ, Ismael y otros: «Propuesta de definición de violencia filio-parental: consenso de la sociedad española para el estudio de la violencia filio-parental (SEVIFIP)». Papeles del Psicólogo, Volumen 38 (3), 2017, páginas 216 a 223.**

La violencia filioparental (VFP) ha suscitado, en los últimos años, el interés de numerosos investigadores y profesionales del ámbito sociosanitario, educativo y judicial. Sin embargo, no existe un consenso sobre el concepto, por lo que nos encontramos en la literatura científica diferentes definiciones sobre esta problemática. La confusión y la disparidad de resultados hallados, en las diferentes investigaciones, induce a preguntarse si en todos los casos se está hablando del mismo problema. El presente artículo tiene como objetivo: Presentar a aquellas personas interesadas en este problema y una definición que sirva de herramienta para futuras investigaciones y propuestas de intervención que posibilite delimitar lo que es y no es la violencia filioparental. Tras una revisión de la literatura específica, la recopilación y selección de las principales definiciones disponibles, y su análisis y codificación, se crearon diferentes categorías que fueron debatidas por los 11 profesionales que formaron el panel de expertos. El resultado obtenido es una definición consensuada, precisa y práctica sobre la violencia filioparental, expresada en un lenguaje con perspectiva de género.

**CARLINI, Agnese: «Las redes sociales como factor de desestabilización». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Opinión, número 79, 2018, 15 páginas.**

La aparición de internet y de las redes sociales puede considerarse como una de las mayores revoluciones para el ser humano, facilitando las comunicaciones y mejorando notablemente el nivel de vida de los individuos. Sin embargo, estas herramientas han puesto y seguirán poniendo a prueba la estabilidad mundial, al ser instrumentos de desinformación fácilmente manipulables. Esto implica que las nuevas generaciones necesitan recibir formación sobre el peligro de la manipulación mediática en las redes sociales, para no ser víctimas del proceso de desinformación que se está llevando a cabo porque, a pesar de que Occidente haya inventado las redes sociales, sus génesis nunca prometieron que sus redes adoptarían y respetarían los valores occidentales.

**GIL CERDÁ, Silvia: «La igualdad real y efectiva, ¿una realidad?». Cuadernos de la Guardia Civil, número 56, 2018, páginas 61 a 82.**

La igualdad entre mujeres y hombres sigue siendo una asignatura pendiente en nuestra sociedad. Los estereotipos de género siguen pesando demasiado en el inconsciente colectivo y en el de las propias mujeres. Es preciso poner conciencia en nuestras acciones para darnos cuenta desde dónde decidimos y en qué se basan nuestras decisiones. La ineeficiencia en el uso de los recursos humanos dificulta la mejora de nuestro entorno. La Guardia Civil ha tomado nota de la forma en que puede implementar la igualdad de forma efectiva y real, y se

ha puesto manos a la obra. La evaluación del impacto de género, la creación del Comité para la Igualdad, la guía de uso no sexista del lenguaje, etcétera, son ejemplos de la voluntad de esta institución por avanzar hacia la Igualdad.

**GUTIÉRREZ VILLAR, Manuel Francisco: «Estudios Históricos. Barcelona, ciudad sin ley. 1932, robo con violencia en Can Batlló». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 50 a 53.**

Muchos policías han dejado su sangre defendiendo la ley en Cataluña a lo largo de la historia, uno de ellos fue Diego Gutiérrez de Guevara. Este joven integrante de la Brigada de Investigación Criminal, como el resto de sus compañeros, no se aburría en la convulsa Barcelona de los años treinta del pasado siglo; había mucho trabajo que hacer y de lo más variopinto.

**RUBIO GARAY, Fernando, LÓPEZ GONZÁLEZ, M. Ángeles y otros: «Prevalencia de la violencia en el noviazgo: Una revisión sistemática». Papeles del Psicólogo, volumen 38, 2017, páginas 135 a 147.**

Se presenta una revisión sistemática de estudios sobre prevalencia de la violencia en el noviazgo (física, psicológica y sexual), cometida y sufrida en adolescentes y jóvenes. Los resultados sugieren una mayor prevalencia en la perpetración de agresiones psicológicas por mujeres y sexuales por los hombres; una mayor victimización psicológica y sexual en mujeres, así como tasas ligeramente superiores de agresiones en los adolescentes que en los adultos jóvenes. Asimismo, en muchos de los trabajos revisados, las agresiones tenían una naturaleza bidireccional.

**SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio y LÓPEZ FUENTES, Daniel: «El problema de las *maras* y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Trabajo, número 4, 2017, 134 páginas.**

El objetivo del trabajo es comparar cómo afecta el problema de las *maras* en España y en El Salvador. Las principales pandillas en El Salvador, «MS 13» y «Barrio 18», han evolucionado hasta constituirse en un tipo de insurgencia criminal que amenaza la viabilidad del Estado salvadoreño, al generar inestabilidad en el país, reducir la capacidad estatal de controlar partes del territorio nacional y erosionar la legitimidad y la soberanía nacional. En el caso de España, si bien existe el fenómeno, sus características son diferentes tanto en el alcance como en el tipo de organizaciones presentes, ya que, sin negar la presencia de las dos principales *maras*, «Salvatrucha MS-13» y «Barrio 18», especialmente de la primera, el alcance de sus actuaciones es diferente y ha sido en gran parte neutralizado por la acción de la Guardia Civil y la Policía Nacional, y de la justicia. Por otro lado, aunque existente, la inmigración centroamericana

en España no es comparable a la presencia de sudamericanos, especialmente ecuatorianos, colombianos, bolivianos, pero también peruanos, dominicanos, paraguayos o argentinos, con lo cual, las bandas latinas dominantes son las de mayor implantación en estos países, y, si bien comparten ciertas características con las *maras*, también se producen diferencias apreciables. Las bandas latinas, un subproducto de la emigración a partir del año 2000, están compuestas especialmente por hijos e incluso nietos de inmigrantes latinos y, aunque la presencia de españoles de origen no latino está demostrada, esta es minoritaria.

## TEMAS JURÍDICOS

**«El nuevo modelo europeo de protección de datos: principales novedades». Cuadernos del Consejo Económico y Social, CAUCES, número 36, 2017, páginas 17 a 23.**

La aprobación, en 2016, del nuevo Reglamento europeo de protección de datos (RGPD), cuya aplicación comenzó el 25 de mayo de este año, supone el cambio más importante de los últimos años en la legislación comunitaria sobre la protección de datos. La directiva, que hasta ahora establecía el marco regulador de esta materia, era de 1995, lo que resulta obsoleto en una sociedad marcada por los nuevos retos que plantean los cambios tecnológicos de los últimos tiempos, especialmente en lo relativo a la protección de datos personales.

**CAROU GARCÍA, Sara: «El agente encubierto como instrumento de lucha contra la pornografía infantil en internet. El guardián al otro lado del espejo». Cuadernos de la Guardia Civil, número 56, 2018, páginas 23 a 40.**

El artículo analiza, desde una perspectiva jurídica, la figura del agente encubierto informático, como medio de investigación del delito de distribución de pornografía infantil en internet. En la primera parte del texto se efectúa un estudio crítico de la figura delictiva de distribución de material pedófilo a través de medios informáticos, en el que se incluyen una serie de propuestas, de reformas legislativas, para ampliar el ámbito de aplicación del delito. En la segunda parte se aborda la figura del agente encubierto informático, proponiendo ciertas modificaciones legales que doten de una mayor flexibilidad al procedimiento de autorización de este tipo de investigación.

**COLINA RAMÍREZ, Edgar Iván: «La seguridad como bien jurídico». Cuadernos de la Guardia Civil, número 56, 2018, páginas 41 a 60.**

En las últimas décadas se ha vivido una amplia evolución en materia de política criminal, respecto al ámbito de la seguridad. Si bien se entiende que la seguridad juega un papel primordial, en aras de la defensa de los estados, ello no es de nuevo cuño. No obstante, parece como si de una construcción novedosa se tratase, a pesar de que una de las razones de

existir del Estado es precisamente la procuración de esta (en su más amplia concepción) a sus ciudadanos. Sin embargo, el debate sobre esta materia dista mucho de ser pacífico, ya que, al respecto, se han sumado tanto posturas a favor, como en contra, a la hora de establecer la seguridad como bien jurídico penal. Por un lado, se alude a que la seguridad recorta las libertades y derechos públicos; por otro lado, se entiende que, sin seguridad, el uso y disfrute de esos derechos resulta vacío de contenido. Se puede entender que la seguridad no sólo protege, sino que, además, potencia el uso y disfrute de dichos derechos y libertades. En este punto, no resultaría desacertado otorgar, a la seguridad, la patente de bien jurídico penal, pues con su protección no se menoscaba libertad alguna, antes bien, se cumple con las exigencias de los principios penales de un estado social y democrático de derecho.

**MANZANERO, Antonio L., CONTRERAS, María José y SILVA, Eva A.: «La memoria y el lenguaje en pruebas testificales con menores de 3 a 6 años». Papeles del Psicólogo, volumen 37, 2016, páginas 224 a 230.**

La prueba testifical de menores de corta edad es, en muchos casos, la principal y única prueba indiciaria en los procesos penales. La memoria y el lenguaje son dos de los principales componentes en la declaración del menor que requieren un especial análisis, no solo por el importante papel que juegan, sino también por la relación existente entre ambas capacidades. La vulnerabilidad de la memoria y su posibilidad de ser alterada mediante sugerencias, así como la variabilidad del desarrollo del lenguaje en el menor de 3 a 6 años edad son dos factores de influencia en la recogida del testimonio. Estos factores, junto con la pericia del entrevistador en la adaptación de la entrevista al menor al que va dirigida, podrán conseguir una recogida de información fiable y libre de subjetividades que facilitarán la investigación de los hechos denunciados. El presente artículo presenta una visión conjunta de ambas capacidades desde la perspectiva del testimonio infantil en el proceso penal.

**MOZAS PILLADO, Juan: «El concepto de fuerza. Delitos contra el patrimonio». Revista Policía, número 321, 2018, páginas 38 a 43.**

El significado coloquial del término «fuerza» difiere bastante del utilizado en el ámbito jurídico. Ello tiene especial trascendencia en el caso de los delitos contra el patrimonio, pues es el elemento que permite calificar los apoderamientos, no consentidos, como hurtos, robos con fuerza o robos con violencia. Se entenderá que hay hurto, y no robo, cuando la ruptura o quebranto del objeto cerrado sea la única forma de acceder a su contenido.

**MOZAS PILLADO, Juan: «El derecho de acceso a los elementos esenciales de la detención y su interpretación constitucional». Revista Policía, número 320, 2018, páginas 42 a 45.**

Con relativa frecuencia, los abogados solicitan acceder a la totalidad del atestado cuando se procede a la toma de declaración del detenido en sede policial. ¿Puede incurrir el instructor en algún tipo de ilegalidad si se niega a facilitárselo? El Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto en una reciente sentencia, que no dejará indiferente a nadie.

**MUÑOZ, José Manuel; GONZÁLEZ GUERRERO, Laura y otros: «La entrevista forense: Obtención del indicio cognitivo en menores presuntas víctimas de abuso sexual infantil». Papeles del Psicólogo, volumen 37, 2016, páginas. 205 a 216.**

Las características que rodean a los delitos de abuso sexual infantil (ASI), puesto que muchos se cometen en la clandestinidad, sin testigos y sin evidencias físicas que los corroboren, dificultan su enjuiciamiento. El análisis y la valoración del indicio cognitivo (huella de memoria) se convierte así en el principal medio de prueba con el que cuenta el juez. La entrevista forense es el instrumento, mediante el cual, el perito psicólogo obtiene este indicio cognitivo para su posterior análisis y valoración en términos de credibilidad. En el presente artículo se alerta sobre los posibles sesgos en el entrevistador y errores procedimentales que puedan contaminar la obtención del relato del menor, y se propone un diseño del proceso de entrevista forense, con el objetivo de facilitar la labor pericial y minimizar esos posibles sesgos. Se hace hincapié en la necesidad de que el evaluador cuente con formación y entrenamiento especializado en esta técnica.

**SOROETA, Juan: «La Corte Penal Internacional (2002-2017): Balance y perspectivas». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de investigación, número 19, 2017, 22 páginas.**

Aunque se trata de un periodo excesivamente corto para valorar el trabajo de un tribunal que nació con vocación de permanencia y universalidad, y pese a las críticas de que es objeto (supuesta tendencia a perseguir exclusivamente a criminales africanos, posible injerencia en las relaciones entre estados de ese continente, como consecuencia del levantamiento de las inmunidades de los jefes de estado y de gobierno en ejercicio, incipiente e insuficiente desarrollo de los derechos de las víctimas), este estudio concluye que, teniendo en cuenta las limitaciones, tanto derivadas de los mecanismos de activación previstos en el Estatuto, de la interferencia en determinados casos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de la falta de cooperación de algunos Estados, como de carácter presupuestario, la Corte Penal Internacional (CPI) ha dado grandes pasos hacia la consolidación del derecho internacional penal, entre los que destacan, sin duda, los avances en materia de crímenes de violencia sexual y de género. Además, a corto plazo, tiene ante sí la posibilidad de investigar

a ciudadanos de grandes potencias en situaciones que se encuentran en la actualidad en fase de examen preliminar y de demostrar que es un tribunal con vocación realmente universal.

## TERRORISMO

**BENRAHMOUNE, Dalila: «Las *headband* del terrorismo islámico y el análisis de sus manifestaciones gráfico-escritas en árabe». Cuadernos de la Guardia Civil, número 56, 2018, páginas 6 a 22.**

La propaganda del islamismo yihadista era, es y será siempre una propaganda de doble alcance: De arrastre interno, al subordinar y controlar al receptor musulmán, y de impacto externo, al impactar y amedrentar al receptor no musulmán. Se trata de una visión y un planteamiento de avance estratégico que sustrae su licitud de las mismas fuentes del islam: El Corán y la Sunna. La proyección interna de la propaganda yihadista se contempla como una prioridad con relación a la externa, debido a su intervención directa en la formación y consolidación del tejido constitutivo de la organización islamista. Este tejido podemos entenderlo como su plataforma social, leal y cegada por el sentimiento de la pérdida de su identidad. Un sentimiento bien aprovechado por el islamismo yihadista, en cuanto señala a Occidente como infiel, culpable (de la pérdida de su identidad) y enemigo. El yihadismo construyó una propaganda que hizo de la recuperación de la identidad islámica, usurpada por el infiel Occidente, su lema, utilizando como elemento estrella la escritura árabe y la manifestación gráfico-escrita árabe para hacer llegar su mensaje. Para proyectar sus elementos propagandísticos gráfico-escritos, el islamismo yihadista se sirvió de un abanico de marcos propagandísticos, entre los que se encuentra la *headband* de la yihad. Esta *headband* conjuga los elementos gráficos escritos en árabe para propagar la ideología islamista yihadista. En el citado trabajo se presenta y se analiza la vinculación de dicho objeto con la yihad.

**BENRAHMOUNE, Dalila: «La propaganda gráfico-escritural de Hamás». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Opinión, número 128, 2017, 26 páginas.**

El ojo occidental no experimentado percibe la propaganda gráficoescrita árabe de las organizaciones islamistas como un producto visual, compacto, uniforme, los mismos códigos para todas ellas: Barbas, hombres vestidos con túnica, mujeres con velo o rostro tapado, muertes, armas, sangre, etcétera. Todos ellos adornados con bella caligrafía y escritura árabe. En cuanto a los especialistas occidentales, por su experiencia, han superado esta valoración estigmatizante y han comprendido que cada organización islamista emplea su propia versión propagandística, que responde a su propia interpretación de la religión musulmana. Sin embargo, todavía les resulta difícil ir más allá, a la hora de localizar el producto, en función del tipo de islamismo de que se trate y mucho menos identificar las características de ese. El presente trabajo presenta la propaganda gráfico-escritural de la organización islamista Hamás.

Se trata de una de las escuelas propagandísticas más estructuradas dentro del panorama islamista, con una estrategia funcional tripartita de las más originales y eficaces en cuanto al objetivo: Transmitir su mensaje yihadista al receptor. El analista de inteligencia, vinculado a la lucha contra el terrorismo islámico, encontrará, en el presente documento, herramientas y referencias gráficamente escritas en árabe, sistematizadas (credenciales propagandísticas, marcos propagandísticos y proyectores de los marcos propagandísticos) que le ayudarán a enfrentarse al material gráfico circulante en las fuentes abiertas, para reconocer y no confundir lo analizado, optimizando tiempo y resultados.

**GÓMEZ MENOR, Rafael: «Las principales filiales de Al Qaeda». Revista Ciencia Policial, número 147, 2018, páginas 33 a 108.**

Se pretende realizar una aproximación a las principales filiales que tiene la organización terrorista de Al Qaeda, ya que son ellas, y no su órgano central, las que actualmente comenten los atentados terroristas. Es preciso tener en cuenta que, al haber sido derrotado como protestado, en el grupo terrorista Daesh, seguramente, habrá un trasvase de combatientes de Daesh a Al Qaeda que retornarán realmente a su organización matriz, lo que implicará una mayor peligrosidad de esta última, al incorporar en sus filas a combatientes muy preparados en el ámbito terrorista y con una ideología extremadamente radical.

**SEBASTIÁN HIDALGO, Pedro: «Antiterrorismo: Ataques por embestida con vehículos en lugares concurridos (primera parte)». Seguritecnia, número 452, 2018, páginas 36 a 39.**

Proteger a las personas en lugares o espacios concurridos requiere una atención a la gestión del vehículo, al diseño urbano y a las características arquitectónicas de un espacio. En concreto, este artículo aborda las formas en que los vehículos se utilizan como armas para dañar a las personas en espacios públicos y cómo estas amenazas pueden mitigarse. Así, la primera parte define los vehículos hostiles y la naturaleza de las amenazas que pueden representar para las personas en lugares concurridos.

**SEBASTIÁN HIDALGO, Pedro: «Antiterrorismo: Ataques por embestida con vehículos en lugares concurridos (segunda parte)». Seguritecnia, número 453, 2018, páginas 74 a 79.**

En esta segunda parte se proporcionan pautas sobre cómo evitar que los vehículos hostiles dañen a las personas, de manera que se facilitan ejemplos de barreras físicas y soluciones de gestión del tráfico, para evitar que vehículos hostiles accedan incontrolados a lugares concurridos.

**SERRA CRISTÓBAL, Rosario y GORRIZ ROYO, Elena M.: «Contraterrorismo: plasmación legislativa reciente e impacto en las libertades y derechos fundamentales». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, número 188, Seguridad global y derechos fundamentales, 2018, páginas 121 a 179.**

Este trabajo estudia, desde un enfoque jurídico, aquellas medidas que se han ido adoptando en el área de lo que se denomina contraterrorismo y que, de un modo u otro, pueden limitar nuestros derechos fundamentales. Se analizan, especialmente, la afección a tres esferas del individuo: La privacidad, la libertad ideológica y sus manifestaciones, y la libertad personal y de movimientos. El estudio revela que algunas legislaciones, recientemente aprobadas, parecen olvidar que, en la lucha contra el terrorismo yihadista, el respeto a los derechos humanos debe ser una premisa.

**VALADÉS, Bernardo: «Adiós ETA, hasta nunca». Seguritecnia, número 453, 2018, páginas 14 a 15.**

A través de un comunicado, ETA anunció el final de su trayectoria, asegurando que ha desmantelado todas sus estructuras. Atrás quedan 60 años, en los que ha asesinado a más de 850 personas, provocando sufrimiento y dolor a una sociedad hastiada de sus perversas acciones. El estado de derecho y el buen hacer de los profesionales de la seguridad han propiciado la disolución de una banda terrorista que jamás tuvo razón de ser.

## UNIÓN EUROPEA

**DE CARLOS IZQUIERDO, Javier: «Presente y futuro de la Unión Europea. La crisis migratoria». Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad, CISDE, número 3, 2018, páginas 9 a 16.**

La crisis migratoria en el Mediterráneo ha exigido, desde el año 2014, un enorme esfuerzo a la Unión Europea. Algunas de las consecuencias indirectas de esta crisis han sido el avance de los populismos en Europa o el *brexit*. La Unión Europea, en este período, ha salido fortalecida, gracias al acierto con el que está gestionando la crisis y gracias a los esfuerzos realizados, con el fin de prepararse para los retos del futuro. En este documento se analizan estos aspectos y se concluye que el éxito del proceso de integración de la Unión Europea dependerá del éxito de su acción exterior.

# **NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS**

## **CONTENIDO:**

Se podrán enviar trabajos, tanto empíricos como de carácter teórico, recomendándose que contengan la información de una materia sintética, cuidando la redacción y sintaxis.

Los estudios de investigación se ajustarán a los apartados clásicos: método (sujeto, diseño, procedimiento), resultados y discusión.

## **ENVÍO DE ORIGINALES:**

Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán en lengua española, escritos en Microsoft Word o en formato compatible.

Se harán llegar por correo electrónico a la dirección **areapublicaciones@policia.es** o, si ello no es posible, en soporte electrónico (CD / DVD) a la siguiente dirección:

**SUBDIRECCIÓN GENERAL DEL GABINETE TÉCNICO**  
**ASUNTOS GENERALES**  
**Revista Ciencia Policial**  
**C/ Rafael Calvo, 33**  
**28071 - MADRID**

## **FORMATO:**

La extensión total no deberá superar las 35 páginas, incluidas notas a pie de página, bibliografía y apéndices, en su caso.

La primera página incluirá el título, nombre del autor, categoría, destino, formación, puesto de trabajo, función o funciones que desempeña, direcciones de correo ordinario y electrónico, y teléfono de contacto.

Si el artículo incluye imágenes, estas deberán enviarse en formato *jpg* y en alta resolución (de cinco a 10 megabytes).

En una segunda página se presentará un resumen de unas ciento treinta (130) palabras o 20 líneas, como máximo.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título BIBLIOGRAFÍA y al final del original.

Ejemplo:

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Francisco: «La reforma de la Constitución». Revista de Estudios Políticos, número 62, 2017, páginas 25 a 45.

## **NOTAS A PIE DE PÁGINA:**

Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. No se incluirán las referencias bibliográficas.

## **CITAS:**

Las citas irán entrecomilladas. Si exceden de tres líneas, irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre paréntesis o corchetes.

## **PROCESO DE PUBLICACIÓN:**

El Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos en función de criterios formales y de contenido, pudiendo quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original.

## **COPYRIGHT:**

Es condición para la publicación que el autor ceda a la revista, en exclusiva, los derechos de reproducción.

Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de estos, la decisión corresponderá al Consejo de Redacción, que podrá autorizarla con la debida anotación de su publicación original en la revista *Ciencia Policial*.





# Suscripciones

Si desea suscribirse a la revista *Ciencia Policial*, puede cumplimentar el formulario de solicitud que encontrará en [http://www.policia.es/iep\\_web/publicaciones/suscripcion\\_formulario\\_revista.php](http://www.policia.es/iep_web/publicaciones/suscripcion_formulario_revista.php)

Correo electrónico: [areapublicaciones@policia.es](mailto:areapublicaciones@policia.es)

Más información en el teléfono 914 351 720















MINISTERIO  
DEL INTERIOR

DIRECCIÓN GENERAL  
DE LA POLICÍA

-CUERPO NACIONAL DE POLICÍA